

iscte

INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

O Estado-providência e os Serviços de Ação Social Complementar – o caso dos Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana

Anna Saparta

Mestrado em Administração Pública

Orientador:

Doutor David Ferraz, Professor Associado,

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2023



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

O Estado-providência e os Serviços de Ação Social Complementar – o caso dos Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana

Anna Saparta

Mestrado em Administração Pública

Orientador:

Doutor David Ferraz, Professor Associado

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

outubro 2023

Agradecimentos

A todas as pessoas que me acompanharam durante a elaboração desta dissertação, que se revelaram um apoio crucial para a conclusão da mesma.

Ao meu orientador, Doutor David Ferraz gostaria de agradecer a sabedoria, disponibilidade, conselhos, ajuda e apoio que foram fundamentais na condução e realização deste estudo.

Ao Dr. Diogo Júdice, que foi meu orientador de estágio curricular e que continuou a acompanhar a elaboração desta dissertação, agradeço a ajuda e disponibilidade incondicionais.

Um sincero obrigada a todos os participantes no questionário que dispensaram o seu tempo a responder ao mesmo permitindo-me obter as informações necessárias para concluir o presente estudo.

Quero ainda agradecer aos meus pais e irmão pelo carinho, apoio, motivação e dedicação, o fecho deste ciclo apenas foi possível graças a vocês, a quem devo tudo.

Бабусі з дідусем дякую за кожне «ми тобою пишаємось», яке так мотивує.

Às minhas amigas agradeço o apoio e companheirismo, tornaram o processo de investigação menos solitário e foram uma ajuda maior do que imaginam.

Ao André um especial obrigada pela paciência, compreensão, companheirismo e todo o apoio.

Resumo

Nas últimas décadas, o Estado-providência tornou-se parte integrante da sociedade, o que faz com que os apoios por este prestados sejam considerados garantidos. Contudo, atualmente este conceito demonstra alguma dificuldade em se adaptar à nova realidade, o que coloca em causa a sua atuação e cria a necessidade da sua reformulação.

A história do Estado-providência português é peculiar e desfasada da maioria dos países europeus, pelo que, durante muitos anos, não se podia falar em assistência social, mas sim em previdência, destinada a determinadas camadas da sociedade. Neste sentido, foram criados os Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana, organismo de previdência social destinado aos militares da Guarda Nacional Republicana. Organismo este que permanece até aos dias de hoje, tendo a mesma missão, valores e compromisso.

Atualmente, o organismo suprarreferido insere-se nos Serviços de Ação Social Complementar, ou seja, funciona como complementaridade ao Estado-providência, através de uma quota mensal paga pelos militares que lhes oferece um leque de serviços de assistência social adicionais. Assim, tendo em conta as debilidades dos *welfare state*, importa estudar a eficácia dos referidos serviços complementares. Neste sentido, foi desenvolvido um inquérito por questionário destinado aos beneficiários titulares dos SSGNR, por forma a identificar o seu nível de satisfação com os mesmos, bem como com a atuação destes no sentido de responder às instabilidades atual do Estado-providência.

Palavras-Chave:

Estado-providência, Serviços de Ação Social Complementar, Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana, beneficiários titulares militares.

Abstract

In recent decades, the welfare state has become an integral part of society, making the support it provides is taken for granted. However, this concept is currently showing some difficulty in adapting to the new reality, which questions its effectiveness and creates the need for reform.

The history of the portuguese welfare state is peculiar and differs from most European countries. For many years, there was no talk of social assistance but rather social security, aimed at specific segments of society. In this context, the Social Services of the National Republican Guard were established, a social security institution for the militar of the National Republican Guard. This organisation still exists today, with the same mission, values and commitment.

Currently, the aforementioned organisation is part of the Complementary Social Action Services, which means it operates as a complement to the welfare state, through a monthly fee paid by the militar, offering them a range of additional social assistance services. Therefore, given the weaknesses of the welfare state, it is important to study the effectiveness of these complementary services. In this regard, a questionnaire survey was conducted among the beneficiaries of the SSGNR, to identify their satisfaction level with these services, as well their performance in adressing the current instabilities of the welfare state.

Keywords:

Welfare state, Complementary Social Action Services, Social Services of the National Republican Guard, military beneficiaty holders.

Índice

<i>Agradecimentos</i>	<i>i</i>
<i>Resumo</i>	<i>iii</i>
<i>Abstract</i>	<i>v</i>
<i>Índice de Quadros</i>	<i>ix</i>
CAPÍTULO 1: CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTADO-PROVIDÊNCIA	3
1.1. Modelo de Bismarck versus Modelo de Beveridge	3
1.2. História da implementação Estado-providência	5
1.3. O surgimento do Estado-providência em Portugal	7
1.4. Principais críticas ao Estado-Providência	10
1.5. Contextualização das reformas do Estado-providência	11
1.6. Reformas do Estado-providência em Portugal	14
CAPÍTULO 2. INDICADORES DE SATISFAÇÃO NO SETOR PÚBLICO	17
2.1. Conceito de satisfação aplicado à Administração Pública	17
2.2. Indicadores de satisfação na Administração Pública	18
CAPÍTULO 3. SERVIÇOS SOCIAIS DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA	21
3.1. Contextualização dos SSGNR	21
CAPÍTULO 4: DO DESENHO DA INVESTIGAÇÃO AOS RESULTADOS	25
4.1. Metodologia	25
4.2. Técnicas Usadas	26
CAPÍTULO 5: TRATAMENTO E DISCUSSÃO DE DADOS	29
5.1. Tratamento e Apresentação de Dados	29
5.2. Discussão de dados	36
CONCLUSÃO	39
BIBLIOGRAFIA	43
ANEXOS	49
Curriculum vitae	49

Índice de Quadros

Quadro 5.1: Dados por distrito.....	29
Quadro 5.2: Indicadores de satisfação.....	30
Quadro 5.3: Serviços disponibilizados pelos SSGNR	31
Quadro 5.4: Utilização dos SSGNR no último ano	31
Quadro 5.5: Frequência na utilização dos serviços disponibilizados	32
Quadro 5.6: Determinação da necessidade dos serviços disponibilizados	32
Quadro 5.7: Avaliação dos serviços disponibilizados.....	33
Quadro 5.8: Complementaridade ao Estado-providência	34
Quadro 5.9: Utilidade na mitigação das insuficiências do Estado-providência	35
Quadro 5.10: Determinação da satisfação através de indicadores	35
Quadro 5.11: Satisfação global	36
Quadro 5.12: Níveis de satisfação por distrito.....	36

INTRODUÇÃO

A sociedade encontra-se em constante evolução, motivada pela busca de melhores condições de vida, tanto a nível económico como político. Os vários regimes que vigoraram em diferentes épocas, entre os quais o comunismo, o ditatorialismo e o liberalismo, são a prova dessa busca incessante por algo melhor, tendo em conta que influenciam a economia de cada Estado-nação. No entanto, foi a partir do século XX que as grandes mudanças se fizeram sentir na maioria dos países, tendo estes adotado a democracia, zelado pela diminuição ou até mesmo a irradicação dos conflitos militares, por forma a promover o bem-estar social, crescimento económico e prosperidade nacional. Neste seguimento, foi criado e desenvolvido o Estado-providência, entendido como elemento essencial para promover um conjunto de políticas e medidas “tendo em vista a redistribuição de recursos e a resposta aos direitos sociais das populações, nomeadamente nos capítulos da saúde, educação e proteção social, com total independência da influência do mercado” (Madureira, 2020), por forma a tornar os direitos básicos universais.

O século XXI é igualmente alvo de fortes progressos e transformações, a todos os níveis, tanto que, mesmo os aspetos mais duradouros, que nos acompanham desde os séculos passados são modificados. A ter como exemplo o referido Estado-providência, conceito que fora impulsionado pela II Guerra Mundial, desenvolvido e aprofundado ao longo dos anos seguintes, de tal forma que, atualmente, é considerado, por muitos, uma garantia. No entanto, as transformações políticas, populacionais, económicas e financeiras têm vindo a demonstrar e exacerbar algumas das suas fragilidades, evidenciando a necessidade da sua reforma que, por vezes, se traduz na redução dos apoios por este prestados. Assim, atualmente diz-se que este modelo de Estado é afetado por todas as crises e instabilidades vivenciadas nos últimos anos, o que requer uma ação coletiva para renovar a sua capacidade de resposta e fortalecer a sua estrutura (Bucci, 2023).

A revisão de literatura efetuada relata os processos de implementação do Estado-providência no continente europeu, especificando o caso português, dado que este processo ocorreu mais tardiamente em relação aos restantes países. Neste sentido, o regime português anterior ao Estado-providência não contribuía para a assistência social, desenvolvendo apenas medidas reduzidas de previdência, em que a intervenção do Estado era mínima e não era destinada a população no seu todo (Pereirinha et al., 2009). Desta forma, uma parte deste trabalho é dedicada aos Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana, tendo sido este o organismo do meu estágio curricular. Estes Serviços foram criados durante o Estado Novo, no seguimento da Lei das Instituições de Previdência Social, que instituía previdência aos funcionários públicos, bem como pessoal do quadro militar. Atualmente, a missão e compromisso destes Serviços continua a ser a de servir o pessoal militar e as suas famílias, em situações de maior necessidade. Seguidamente, são

abordadas as transformações mais recentes que se traduzem no enfraquecimento do Estado-providência, levando à sua reforma, como tentativa de a adaptar à nova realidade. Realidade essa que é caracterizada pela globalização, europeização, envelhecimento populacional, crescente desemprego e aumento da dívida pública (Nunes, 2013a), (Gomes, 2013).

Este trabalho centra-se na seguinte questão de partida: *Os beneficiários titulares militares estão satisfeitos com os Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana?*. Por forma a responder à mesma foi elaborado um inquérito por questionário, destinado aos beneficiários titulares militares dos SSGNR.

Para elaborar o questionário, foi efetuada outra revisão de literatura, acerca dos indicadores de satisfação, ou seja, os modelos utilizados para estudar a satisfação dos cidadãos. Tendo, assim, descoberto o modelo SERVQUAL, defendido por Zeithaml, Parasuraman e Bery, na década de 80, bem como outros indicadores entre os quais a desconfirmação da expectativa, a importância da divulgação da informação, a própria qualidade da prestação do serviço, defendidos por autores como (Lamsal & Kumar Gupta, 2021), (Zhang et al., 2022) e (Menezes et al., 2022).

Assim, esta dissertação é composta por duas partes, a primeira com três capítulos e a segunda com dois. Os capítulos da primeira parte são referentes a toda a revisão de literatura, começando pelo surgimento, contextualização, evolução histórica e a atualidade do Estado-providência. Seguindo para a exposição dos principais indicadores e modelos de satisfação dos cidadãos com a esfera pública, que posteriormente serão utilizados no questionário. No terceiro capítulo é feito o enquadramento dos SSGNR e são identificados os serviços por estes prestados. A segunda parte compreende a metodologia e as técnicas usadas na elaboração deste trabalho. Sendo que no último capítulo são apresentados e discutidos os dados recolhidos por questionário.

CAPÍTULO 1: CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTADO-PROVIDÊNCIA

Este capítulo corresponde à exposição teórica do tema Estado-providência, iniciado com os primeiros passos no sentido da assistência social internacionais, passando à contextualização dos momentos históricos que levaram à implementação do Estado-providência propriamente dito, bem como ao seu desenvolvimento em Portugal. É ainda feita uma abordagem das principais críticas tecidas a esta forma política e, por fim, é retratado o Estado-providência na atualidade, as suas fraquezas e reformas, pensadas no sentido de as colmatar.

1.1. Modelo de Bismarck versus Modelo de Beveridge

As políticas sociais e a sua evolução são um tema de debate bastante antigo e nada linear, uma vez que está intrinsecamente ligado às transformações das sociedades civis. Neste sentido, foram vários os autores que dedicaram os seus estudos ao surgimento do *welfare state* (Estado-providência). De seguida, irei expor de forma sucinta as principais razões que estiveram na origem das políticas sociais e que, posteriormente, deram origem a uma nova forma política – Estado-providência.

No século XIX, a intervenção do Estado na sociedade era reduzida, uma vez que o papel de regulador da vida social era atribuído ao mercado. Trata-se de uma época na qual a agricultura era o setor predominante, as famílias cultivavam para sua própria subsistência e a Igreja era o porto de abrigo. Contudo, os progressos tecnológico, económico e político, nomeadamente a era da industrialização, a expansão da sociedade capitalista e a democratização evidenciaram lacunas dessa organização, que teriam, então, de ser solucionadas pelas políticas sociais (CALU, 2023).

O desenvolvimento da industrialização foi o primeiro fator que conduziu à reorganização da sociedade, na medida em que as estruturas descritas anteriormente se tornaram obsoletas e insuficientes, sendo estas substituídas pela mobilidade social, urbanização, individualismo e dependência do mercado do trabalho (Esping-Andersen, 1990). Tudo isto em conjunto com a democratização e a expansão capitalista evidenciou a necessidade de tornar o Estado um interventor na vida social e económica, que, posteriormente, daria origem ao Estado-providência. Este modelo de Estado é definido por (Madureira, 2020), como um conjunto de políticas e de medidas desenvolvidas por um estado tendo em vista a redistribuição de recursos e a resposta aos direitos sociais das populações. Fazendo uma alusão ao autor Luis Moreno (2017), as políticas sociais são dirigidas à procura de melhores condições de vida e criar, tanto quanto possível, igualdade de oportunidades entre os cidadãos.

Contudo, muito antes da implementação efetiva do Estado-providência, em 1881, Otto von Bismarck, chanceler alemão, apresentou um sistema de seguros obrigatórios, por forma a proteger os trabalhadores em situações de infortúnios da rotina laboral (Augusto & Junior, 2013). Esta

inovação pode ser vista como as primeiras medidas do Estado social, ficando assim conhecida como o modelo de Bismarck de segurança social (SS). Tendo em conta que o acesso a estes seguros se baseava nas contribuições dos trabalhadores em conjunto com as dos empregadores, havia uma relação direta entre as mesmas e os apoios concedidos (Conde-Ruiz & González, 2018).

No Reino Unido, as primeiras premissas do Estado-providência foram patenteadas por John Keynes, este rejeitava a autorregulação do sistema em prol da redistribuição da riqueza. Defendia, assim, que o crescimento económico dependia do consumo de massa, que seria potencializado se toda a população tivesse capacidade de participar no mercado. Neste contexto, importava desenvolver políticas que assegurassem essa participação às camadas mais desfavorecidas, o que originou o Relatório de Política Social, elaborado pelo economista William Henry Beveridge, no ano de 1942. Este documento continha propostas concretas para o desenvolvimento de um sistema de segurança social destinado a todos os cidadãos, independentemente de contribuições prévias. Entre as propostas apresentadas previa-se a criação de um sistema geral de saúde, proteção contra acidentes de trabalho e contra o desemprego (CALU, 2023). O modelo de Beveridge (como ficou conhecido) pretendia, portanto, construir uma rede de segurança social ampla e abrangente a todos os cidadãos, com especial reforço nas áreas da saúde, educação, desemprego e habitação, bem como atribuir subsídios de assistência fixos e iguais para todos (Conde-Ruiz & González, 2018).

Posto isto, tanto o modelo de Bismarck como o de Beveridge tinham o propósito comum de diminuir a pobreza através do desenvolvimento de um sistema de segurança social forte. Pese embora os objetivos comuns, diferem na forma de os concretizar, principalmente no que se refere ao financiamento. O primeiro caracteriza-se pelo seu carácter contributivo, seletivo e corporativista, mais direcionado para as classes trabalhadoras. No que respeita ao segundo, o financiamento provém do orçamento do Estado, marcando a diferença pela sua universalidade, uma vez que abrange toda a população e garante apoios uniformes e de montante fixo (CALU, 2023). Todavia, à medida da consolidação destes modelos, a sua diferenciação deixou de ser tão evidente, uma vez que se procedeu à combinação das melhores características de cada um. Com isto pretendeu-se equilibrar a equidade e a sustentabilidade financeira, adaptando aqueles modelos às necessidades e situações específicas de cada Estado.

Houve três fatores que estiveram na origem do Estado-providência: a suprarreferida industrialização, o capitalismo, que patenteou o valor do dinheiro, criando assim uma estreita ligação entre os indivíduos e o trabalho; e a institucionalização da democracia, que concedeu aos cidadãos a possibilidade de transmitirem e manifestarem os seus interesses, preferências e necessidades, assim como exercer pressão sobre as autoridades políticas e exigir respostas concretas, (Han, 2022), o que se traduziu em importantes transformações para as políticas sociais (Adão e Silva, 2002). Estes três elementos encontram-se interligados e serviram como impulso à

criação de medidas de assistência social. Se por um lado, a industrialização origina e promove mais postos de emprego, por outro, estabelece uma ligação de dependência entre as pessoas e o mercado capitalista (Esping-Andersen, 1990). É, portanto, neste sentido, que a intervenção do Estado se torna primordial, não podendo o acesso aos bens primários depender meramente do mercado, o que motiva o desenvolvimento das políticas sociais como forma de salvaguardar proteção em momentos de maior fragilidade e promover a igualdade de oportunidades.

Os três processos mencionados no parágrafo anterior estiveram, ainda, na origem de um novo conceito baseado na relação de dependência entre os indivíduos e o mercado de trabalho, uma vez que a venda da força de trabalho tornava-se cada vez mais indispensável. Neste sentido, “*de-commodification*” ou, o termo português, desmercantilização, surge como a libertação dessa exigência enquanto a única forma de ter acesso aos bens e serviços de primeira necessidade, tornando-os mais acessíveis e, na medida do possível, independentes do mercado. A verdade é que esta rutura se revelou imprescindível, pois as condicionantes que limitam a participação no mercado, nomeadamente a velhice e/ou incapacidade, forçam estas pessoas depender, por exemplo, dos familiares (Panitch, 2011). É, portanto, no seguimento desta dissociação que importa introduzir a atuação do Estado, como promotor da igualdade e criador de sistemas de proteção social que não dependam exclusivamente do mercado ou do salário. Todavia, a transferência da parte desta responsabilidade para o Estado foi alvo de críticas, sobre a justificativa de incentivar o abandono do trabalho. Acreditava-se, portanto, que as pessoas iriam sempre optar pelas garantias estaduais ao invés do trabalho próprio, resultando no aumento das taxas de desemprego. Neste sentido, é precisamente para evitar este risco que muitos Estados adotam o sistema de contribuições, como é o caso do modelo de Bismarck, aqui referido. De acordo com Adão e Silva, (2002), uma outra crítica é atribuída ao conceito de desmercantilização, alegando que este não deve ser entendido como elemento essencial na promoção da providência social, por negligenciar o papel de outras dimensões na garantia do bem-estar.

1.2. História da implementação Estado-providência

Como visto até aqui, a intervenção do Estado na vida social deveu-se, em grande medida, ao progresso civilizacional e à constante procura por melhores condições de vida das populações. Neste sentido, até ser efetivamente consolidado, o sistema de segurança social passou por várias fases, impulsionadas por diferentes momentos históricos. As primeiras políticas sociais remeterem para o modelo bismarckiano, contudo o verdadeiro Estado-providência foi instituído nos pós II Guerra Mundial, fundando um vasto leque de direitos que ainda hoje fazem parte do estilo de vida da maioria dos europeus (Correia, 2023). Esta forma política era tida como o elemento essencial para promover a coesão social e aliviar a desigualdade e a insegurança

provocadas pelo conflito armado e pela sociedade capitalista e industrial (Andersen, 2012), (Güler, 2019). Mozzicafreddo, (1994), acrescenta que este modelo serviria para diminuir a incerteza social e viabilizaria que os indivíduos suportassem situações de maior carência, estabelecendo um patamar mínimo de rendimentos, independente do mercado, o que daria origem a um sistema de serviços sociais eficiente, capaz de potencializar a igualdade de oportunidades.

Posto isto, pode-se afirmar que, a partir de 1945, o Estado-providência viveu a sua Era Dourada, uma altura de consenso político em que se acreditava que as economias seriam tão mais eficientes quanto melhor redistribuíssem a riqueza. Assim, durante cerca de 30 anos viveu-se uma época de prosperidade, onde todos os objetivos suprarreferidos foram alcançados. Estes anos foram marcados pelo pleno emprego e forte crescimento económico, fruto, sobretudo, da ambição da maioria dos países em conseguir a reconstrução do pós-guerra.

Este modelo de Estado foi adotado pela maioria dos países europeus, e pela visão de (Esping-Andersen, 1990) são identificados três regimes que se distinguem por diferentes fatores políticos e económicos, entre os quais a estratificação social e o nível de intervenção estadual:

- Regime Liberal: inicialmente defendia que o Estado não devia intervir na economia, entregando essa função na sua totalidade ao mercado, partindo do pressuposto que todos conseguiam participar no mesmo. Contudo, com o passar do tempo foi aceite o mínimo de ajudas sociais concedidas, sobretudo, a classes de rendimentos mais baixos (Esping-Andersen, 1990), cuja atribuição carecia do cumprimento de critérios rigorosos que confirmassem a necessidade. Assim, como principais características deste modelo denotamos a responsabilidade residual do Estado, a preferência por planos privados e baixos níveis de desmercantilização (Moreno, 2017);

- Regime Conservador: regime no qual predominava o estatuto, isto é, os direitos eram pensados e entregues conforme a classe social, optando pela redistribuição proporcional às prestações pecuniárias efetuadas (Branco, 2022). Prevalcia uma forte conexão à Igreja e à família, na medida em que a intervenção do Estado seria possível apenas nos casos em que estas duas estruturas falhassem. É ainda de notar que, este modelo preservava a família tradicional onde a mulher era excluída do mercado de trabalho, ficando a subsistência familiar encarregue ao homem. (Esping-Andersen, 1990);

- Regime Social-Democrata: ofereceu um alto nível de proteção social universal, em que os benefícios são destinados a todos os cidadãos, independentemente do estatuto ou da classe social. Neste regime cabe ao Estado controlar as contribuições e a respetiva distribuição, baseando-se na lógica de que se todos pagam, todos são dependentes e, conseqüentemente, se sentirão obrigados a continuar a pagar (Esping-Andersen, 1990). Assim, este modelo destaca-se por elevados níveis de desmercantilização, de redistribuição de riqueza e de redução da pobreza (Moreno, 2017), onde todos os segmentos sociais eram incorporados a um sistema universal de segurança social (Freitas et al., 2023).

Como se pode verificar, o bom funcionamento do Estado-Providência depende, em grande parte, de uma economia solidificada e geradora de receitas, parte das quais será utilizada para financiar os sistemas sociais desenvolvidos. Desta forma, entende-se que é de extrema importância que os Estados estimulem a economia numa tentativa de atingir o pleno emprego, pois é fundamental avultar receitas, parte das quais, posteriormente, financiará as despesas sociais (Silva, 2013). Todavia, com o passar do tempo, o pleno emprego torna-se cada vez mais difícil de atingir, o que, em conjunto com outros desafios (como o envelhecimento demográfico) evidencia a necessidade de repensar a estrutura dos serviços sociais. O mesmo autor sublinha que a década de 70 substituiu quase um século de crescimento do Estado-providência pela discussão em torno da sua manutenção ou do seu desmantelamento.

Em suma, o Estado-providência é uma forma política impulsionada pela economia capitalista e pela modernização industrial, que permitiram fomentar as políticas sociais com o intuito de ajudar e proteger as camadas mais desfavorecidas da sociedade. Apesar do esboço do século XIX, é entre 1945 e 1970 que o Estado-providência é implementado e expandido por todos os continentes, com maior impacto no europeu. Apesar da sua abrangência, vários autores afirmam que este sistema é muito particular e subjetivo, pelo que não existem dois Estado-providência iguais. Cada Nação adapta este modelo aos seus recursos humanos e financeiros, à sua cultura e costumes, e ao seu sistema de governo e instituições políticas (Filipe Carreira da Silva, 2013). Assim, parafraseando Andersen (2012), os fatores políticos, económicos e institucionais são determinantes na implementação do Estado-providência, bem como na escolha do regime que o sustenta. Terminando, apesar de as últimas décadas evidenciarem lacunas desta forma política e de a sujeitarem a alguns desafios, a verdade é que a grande parte dos países opta por reformar e manter o Estado-Providência, ao invés de o erradicar.

1.3. O surgimento do Estado-providência em Portugal

As sociedades são redes interpessoais muito complexas influenciadas por fatores políticos, económicos e históricos, o que faz com que estejam em constante mutação. No século XIX, foram precisamente as alterações no seio desses fatores que levaram à evolução da cidadania que, em primeiro lugar, atingiu a vida dos indivíduos. Por um lado, alterando o seu papel na sociedade, tornando-os mais ativos e interventivos, por outro, estreitando a sua relação com o mercado de trabalho. Neste sentido, cabia aos cidadãos, bem como ao próprio Estado, adaptarem-se à nova realidade, dado que estas transformações evidenciaram desafios e necessidades que só conseguiriam ser colmatados com a intervenção estadual. Deste modo, aprofundam-se os direitos sociais, cujo objetivo é assegurar a proteção dos cidadãos mais carenciados e vulneráveis, baseando-se nos princípios da solidariedade e igualdade (Rodrigues, 2010). Deste ponto de vista,

as políticas sociais são programas governamentais com os quais se pretende garantir o bem-estar dos cidadãos, como resposta às consequências da sociedade moderna (Freitas et al., 2023).

À semelhança do que acontecia no resto do mundo, também a sociedade portuguesa carecia da intervenção do Estado no que diz respeito à proteção dos cidadãos mais desafortunados. Todavia, o Estado-providência em Portugal foi mais peculiar, pelo que apresenta características específicas, em grande parte devido à resistência oferecida pelo regime totalitário – Estado Novo. Posto isto, pode dizer-se que a implementação do nosso Estado-providência foi dividida em duas fases: antes e depois da Revolução de 25 de abril de 1974¹.

Vários autores afirmam que, em Portugal, o Estado-providência foi instituído em contraciclo com restantes países europeus, dado que a implementação efetiva ocorreu na década que marcou o seu declínio. Assim, “o sistema de segurança social surge, em Portugal, no momento em que outros sistemas, designadamente os dos países do Norte e Centro da Europa, começam a sentir problemas no que respeita à sua sustentabilidade financeira” (Rodrigues, 2010). Contudo, é importante frisar que as primeiras medidas de previdência foram introduzidas antes de 1974, remontando à I República (1910-1926), durante a qual se optou pelos seguros sociais obrigatórios, à semelhança do modelo bismarckiano. Tendo em conta que esta altura fora caracterizada por um clima de instabilidade social, política e económica, tal introdução tornara-se imperativa, pois havia uma necessidade clara em promover a estabilidade, sobretudo em situações vulneráveis de doença, invalidez, desemprego e velhice.

O regime seguinte, designado por Estado Novo, entra em vigor com a implementação da Constituição de 1933 e perdurou até 25 de abril de 1974. Este novo governo, de modelo corporativista, começou por rejeitar parte da legislação adotada pelo regime anterior, optando pelo regime jurídico de associações e socorros mútuos (Pereirinha et al., 2009), cuja ação passava principalmente pela atribuição de pensões aos trabalhadores dos setores do comércio, da indústria e dos serviços, ficando estes protegidos contra os riscos de doença, invalidez e de desemprego involuntário (Garrido, 2018). De entre as medidas da I República, foram mantidos os seguros sociais obrigatórios, sendo este o único instrumento de proteção existente e generalizado do regime de António de Oliveira Salazar (Rodrigues, 2010), assim sendo, nesta altura não se poderia falar em assistência ou direitos sociais. Neste contexto, entre 1935 e 1973 as medidas desenvolvidas eram de previdência social, não abrangendo a população na sua generalidade, pois dependiam diretamente das contribuições tanto dos trabalhadores como das entidades patronais (Pereirinha et al., 2009), ficando o Estado afastado desta matéria, tal como previsto na Constituição de 1933. Este diploma legal consolida que o Estado podia promover as instituições

¹ No 25 de abril de 1974, o Movimento das Forças Armadas depôs o Estado Novo e instituiu as liberdades com o apoio do povo.

de solidariedade e de previdência, porém sem se envolver diretamente nelas, ou seja, não as podendo financiar. Neste sentido, a função do Estado passava por criar organismos necessários para garantir e promover apoio em situações como a velhice, doença, desemprego, etc. A ter como exemplo a Lei das Instituições de Previdência Social – que categorizava a assistência de seguinte forma: 1ª categoria - instituições de previdência de inscrição obrigatória, fundamentalmente destinadas a proteger os trabalhadores de conta de outrem, entre as quais Caixas sindicais de previdência, Casas do Povo e Casas dos Pescadores;

2ª categoria - caixas de reforma ou de previdência, considerando-se como tais as instituições de inscrição obrigatória das pessoas que, sem dependência de entidades patronais, exercem determinadas profissões, serviços ou actividades;

3ª categoria - associações de socorros mútuos, considerando-se como tais as instituições de previdência de inscrição facultativa, capital indeterminado, duração indefinida e número ilimitado de sócios, tendo por base o auxílio recíproco;

4ª categoria - instituições de previdência do funcionalismo público, civil ou militar, e demais pessoas ao serviço do Estado e dos corpos administrativos, criadas ao abrigo de diplomas especiais.

Mais tarde, nos finais da década de 60, Marcelo Caetano, sucessor de Salazar, alarga progressivamente a previdência social, através da criação de organismos de assistência e da atribuição de subsídios, tais como o abono de família. Esta fase ficou conhecida como Primavera Marcelista e caracteriza-se por ter contribuído para o desenvolvimento do Regime Geral de Segurança Social, o que, por sua vez, possibilitou a expansão da assistência social a setores que anteriormente não estavam abrangidos. No entanto, ainda que tenham sido avanços significativos no campo social, não foram suficientes para se poder falar em previdência, uma vez que permaneceram falhas quanto aos direitos sociais e a sua universalidade.

Posto isto, tal como referido anteriormente, existem dois períodos no desenvolvimento do Estado social em Portugal: as políticas de previdência social produzidas durante o Estado Novo e as verdadeiras políticas sociais introduzidas pós-Revolução de 1974. A verdade é que esta reorganização era fundamental, visto que o regime governamental influencia de forma direta a atuação do Estado, que neste caso passou de exercer um papel distante e de controlo, para assumir um papel ativo e interventivo no campo social, desprendendo-o das organizações meramente privadas (Rodrigues, 2010). A verdade é que foi a rutura com o regime anterior, nomeadamente a instituição da democracia que permitiu aproximar Portugal dos demais regimes democráticos, quebrando assim o isolamento promovido pelo Estado Novo e enveredando pela via do Estado-providência. Assim, a democracia significou para Portugal a expansão do sistema de proteção social, o aprofundamento do mercado de trabalho, o aumento dos ganhos salariais, da produtividade e das despesas sociais (Ferreira et al., 2016).

Este modelo era visto como fator de propensão do crescimento económico e da coesão social, cuja finalidade é garantir uma vida digna, de bem-estar social a todos os cidadãos, através da criação de trabalho remunerado (Moreno, 2017). Posto isto, o momento que marca a implementação efetiva do Estado-providência em Portugal, data 1976, ano em que foi feita a consagração dos direitos sociais na Constituição, tais como proteção na velhice, na orfandade, na doença, no desemprego, na invalidez, em que foi estabelecido o salário mínimo nacional e em que os abonos e subsídios foram aumentados, nomeadamente os de família e de pensão. Assim, segundo (Esping-Andersen, 1993), foi durante o período de democratização que Portugal implementou de forma definitiva o Estado-providência.

Em suma, de facto, a década de 70 revelou-se um marco importante na história do Estado-providência. Todavia, enquanto para maioria dos países significou o seu declínio e enfraquecimento, para Portugal, pelo contrário, correspondeu ao seu empoderamento. Esta entrada em contraciclo é justificada pelo regime que vigorou no nosso país durante a era de prosperidade do Estado-providência, para além de um regime autoritário, repugnava a inovação e a transformação que, tal como se pode constatar, foram as principais causas assistência social. Contudo, não seria correto afirmar que durante este regime não tenham sido criadas nenhuma medidas neste âmbito, pois a Constituição de 1933 previa alguns apoios e subsídios de previdência social, que, no entanto, eram destinados a determinadas camadas sociais. Ainda assim, é à democracia que se deve a implementação efetiva do Estado-providência, visto ter possibilitado converter a previdência, em forma de seguros sociais, instaurada pelo Estado Novo, em assistência social (Esping-Andersen, 1993). De referir que uma década depois do processo de democratização, o sistema de segurança social sofreu um reforço com a entrada na União Europeia, que se traduziu em movimentos de modernização, criação de novos direitos e de novos princípios orientadores das políticas (Ferreira et al., 2016).

1.4. Principais críticas ao Estado-Providência

O século XX é marcado pela introdução do Estado-providência e a sua rápida propagação pelo continente europeu e até americano. No entanto, apesar de se tratar de uma forma de organização política e económica cujo objetivo principal é promover o bem-estar das populações, este modelo não foi livre de críticas. As principais objeções são dirigidas à intervenção do Estado na vida social, visto que, dessa forma, poderá criar dependência e desincentivar o trabalho e o empreendedorismo. As restantes críticas variam conforme as perspetivas ideológicas, entre as quais economistas liberais, defensores do livre mercado, conservadores.

Neste contexto, os críticos defendem que os benefícios oferecidos pelo Estado podem ter um resultado inverso, isto é, criar dependência dos apoios prestados pelo governo e, dessa forma,

derrogar a necessidade de trabalhar e a produtividade (CALU, 2023). Concomitantemente, haverá aumento do desemprego, diminuição do esforço, por parte dos cidadãos, para melhorar as próprias condições de vida. Friedman (2002), na sua obra *Capitalism and Freedom*, defende que a intervenção governamental limita diretamente as liberdades individuais, colocando em causa a preservação da liberdade na sua generalidade. Este pressuposto foi igualmente argumentado por Spicker (2013) e Jinek (2018), acrescentando que os indivíduos deixam de procurar soluções independentes do Estado ou simplesmente aceitam que as propostas governamentais são melhores e mais eficazes do que as alternativas. Todos estes elementos vão ao encontro de uma outra crítica: o custo e sustentabilidade financeira, que a longo prazo revelam-se caros, aumentando os gastos e a dívida pública, resultando em instabilidade económica. Assim, segundo Friedman (2002), o Estado deve ter um papel limitado na economia, bem como na sociedade, por forma a evitar os resultados negativos referidos, apresentando a diminuição da intervenção do Estado como a solução para o crescimento e a sustentabilidade económicos.

As críticas seguintes referem-se à eficiência do Estado-providência, que muitas das vezes é dificultada pela burocracia governamental, na medida em que esta aloca mais recursos, porém fornece menos serviços do que outras estruturas democráticas (Offe & Keane, 1984). Os defensores destas objeções advogam que é comum haver desperdício de recursos e que não há garantias de que os apoios são distribuídos de forma adequada ou justa, na medida em que alguns grupos podem beneficiar de mais assistência social do que outros. O autor Nozick (1974), por sua vez, critica ainda o facto de o Estado-providência colocar o bem-estar coletivo acima dos direitos individuais, mostrando-se contra a política de redistribuição, não concordando com a cedência de recursos por uns, para estes serem entregues a outros.

Em suma, as principais críticas dirigidas ao Estado-providência referem-se às suas consequências negativas a longo prazo, entre as quais: incentivar a dependência do governo, promover burocracias ineficientes, bem como gerar altos custos fiscais. Contudo, é importante ressaltar que apesar das limitações, tal não significa uma oposição total a todas as políticas ou serviços sociais, a maioria dos críticos apoia uma intervenção limitada do Estado, apenas como um ator que dita “*rules of the game*” e garante o correto cumprimento das mesmas (Friedman, 2002). Muitos outros autores advertem para a necessidade de reformar o Estado-providência, por forma a não o tornar obsoleto, insuficiente e ineficaz, como irei exemplificar seguidamente.

1.5. Contextualização das reformas do Estado-providência

Como tem sido visto ao longo deste capítulo, o conceito de Estado-providência é bastante antigo e encontra-se em constante transformação, dado que acompanha a evolução das sociedades. Trata-se, portanto, de uma necessidade surgida e fomentada, sobretudo, no século XX, direcionada à

proteção das pessoas, numa lógica de promoção de igualdade e justiça social, tendo como objetivo a garantia de recursos mínimos provedores do bem-estar na sociedade (Carolo, 2014), (Güler, 2019). Não obstante a sua antiguidade, esta forma política faz parte do nosso quotidiano e, muitas das vezes, é tida como garantida de tal forma que é fácil ignorar a sua decadência. Contudo, a verdade é que, atualmente, o Estado-providência se depara com novos contextos e desafios, que requerem readaptação à sociedade contemporânea. Neste sentido, no meio académico, as perspetivas quanto a este assunto divergem, sendo que alguns autores defendem que este conceito pode já ter atingido o seu fim, enquanto outros advogam que independentemente das dificuldades, este é resiliente e precisa apenas de ser reestruturado. O autor Carolo (2014), pertence ao segundo grupo, sendo, portanto, a favor da reforma do Estado-providência. Assim, de seguida, será feita uma reflexão sobre as principais limitações do *welfare state*, bem como apresentadas algumas das reformas adotadas, sobretudo em Portugal.

Tal como referido anteriormente, não existem Estados-providência exatamente iguais, uma vez que este modelo depende de um conjunto de fatores internos, que mudam de país para país. No entanto, a sobrecarga deste modelo de Estado é sentida de forma generalizada, existindo desafios transversais a todos os países, sendo de destacar: fraco crescimento económico, aumento do desemprego, envelhecimento da população e financiamento através da dívida pública (Loureiro, 2014).

No que toca a questões demográficas, o envelhecimento populacional é um dos fatores que mais suscita a reforma do Estado-providência. O aumento da esperança média de vida é, sem dúvida, uma conquista, possibilitada pelos avanços da medicina, contudo, no que diz respeito ao Estado-providência, revela-se um obstáculo, na medida em que aumenta a dependência dos idosos com os apoios sociais, nomeadamente as pensões e os cuidados de saúde (Cunha et al., 2009), (Carolo, 2014). Tudo isto tem um efeito ainda mais agravado no contexto em que as taxas de natalidade, de emprego, bem como a mão de obra ativa diminuem, resultando num desequilíbrio das contas públicas, o que enfraquece o sistema de Segurança Social e coloca em causa a capacidade de garantir vida condigna ao beneficiário que enfrenta os novos riscos da longevidade (Mendes, 2011). Neste sentido, percebe-se que é cada vez mais importante garantir a sustentabilidade financeira deste sistema, por forma a não praticar uma distribuição desproporcional dos rendimentos da população ativa para a inativa (Cunha et al., 2009).

Outros fatores, mais recentes, que, à primeira vista, parecem trazerem apenas benefícios, mas que se revelam fraquezas do Estado-providência são a globalização e a europeização. Estes processos foram incrementados pelo alargamento da União Europeia, visto ter-se tornado necessário facilitar as trocas e a mobilidade entre os Estados-membros. Assim, o primeiro passo foi a implementação da livre circulação de pessoas, bens, serviços e mercadorias, mas rapidamente atingiu a política social, que abrange áreas “de bem-estar, desde a segurança social

à saúde, educação e habitação, desde redes de segurança aos direitos económicos, desde redistribuição social à assistência social, desde campanhas de luta contra a pobreza à cidadania social.” (Santos & Ferreira, 2002). A implementação do mercado único como solução para facilitar as trocas comerciais acabou por surtir efeitos contrários nos países cujas economias são mais frágeis. Os Estados mais débeis demonstram dificuldades em enfrentar as regras de concorrência comunitárias, uma vez que não possuem os mesmos recursos dos mais poderosos (Nunes, 2013b). As autoras Guerra e Pinto (2015), revelam alguns problemas da globalização – alteração da organização do trabalho – na medida em que desequilibra as relações empresariais e as relações entre capital e trabalho, dada a elevada competitividade (Loureiro, 2014). Ainda no que toca à política social global, é paulatinamente mais comum a comparação e partilha destas nos diferentes países, principalmente pela elaboração de relatórios por parte das instituições europeias, recomendando melhorias, bem como medidas que devem ser transpostas para o seio nacional. Com isto, os “Estados-membros estão agora sujeitos a uma teia de regulações que ajudam a moldar, senão mesmo determinar, as reformas nos seus Estados-Providência” (Santos & Ferreira, 2002). Posto isto, pode-se constatar que o desenvolvimento do Estado-providência se deveu muito à industrialização, enquanto a sua reestruturação é impulsionada pelas mudanças civilizacionais da era pós-industrial.

Outro fator, transversal à maioria dos países, que provocou adversidades aos Estados-providência é a crise económica e financeira de 2008. Esta caracteriza-se por altas taxas de desemprego de longa duração, pelo aumento do número de pessoas dependentes das políticas sociais e por debilitar o sistema de Segurança Social (Esping-Andersen, 1994). Este fenómeno tem ainda implicações na despesa pública e na redistribuição dos recursos, acabando por reduzir o carácter universal dos serviços sociais prestados pelo Estado-providência (Gomes, 2013). A esta crise juntou-se a mais recente, provocada pela Covid-19², que para além de todos os transtornos sanitários, teve pesados efeitos económicos e sociais, na medida em que atingiu a maioria das áreas sobre as quais o Estado-providência atua. Apesar de o setor da saúde ter sido o mais atingido, a verdade é que os efeitos da pandemia se fizeram sentir a nível de emprego, proteção social, educação, habitação, tendo abalado a economia no geral (Bucci, 2023), (Freitas et al., 2023). Todo este contexto exigiu uma resposta coerciva e eficaz por parte do Estado em todas estas vertentes e ainda evidenciou a importância dos serviços sociais (Madureira, 2021).

Posto isto, como principais desafios do Estado-providência destacam-se as exigências de novas competências, as novas tecnologias, que acabam por introduzir mudanças nos mercados de trabalho, a globalização, o desemprego jovem e o envelhecimento populacional (Perista, 2015).

² COVID-19 é o nome atribuído pela Organização Mundial da Saúde à doença provocada pelo vírus SARS-COV-2, do grupo dos coronavírus, que pode causar infeção respiratória. (<https://www.sns24.gov.pt/tema/doencas-infecciosas/covid-19/>)

Quanto ao mercado de trabalho, percebe-se que este não acompanha o aumento da idade legal da reforma, visto que, à medida que as pessoas envelhecem, a probabilidade de ficarem desempregadas aumenta, tal facto é justificado, por um lado, pela perda de agilidade destas, por outro, pelo acelerado avanço tecnológico, que requer profissionais de elevada literacia numérica e digital (Mendes, 2011).

1.6. Reformas do Estado-providência em Portugal

Na generalidade dos países, a Era Dourada do Estado-providência foi travada pela crise do choque petrolífero³, no seguimento da qual se limitou a despesa pública, aumentaram-se os impostos e reduziu-se o investimento nos serviços sociais (Madureira & Ferraz David, 2010). Em Portugal, particularmente, foi depois da Revolução do 25 de abril de 1974 que esta forma política ganha densidade através da consagração do princípio da universalidade do sistema de ajuda social (Loureiro, 2014). Neste contexto, apesar do Estado-providência português ser mais recente acompanha o período controverso que se faz sentir em todo o espaço europeu, dado que enfrenta os mesmos desafios (Ferreira et al., 2016). Tal como mencionado, o envelhecimento populacional é um dos fatores que coloca em causa este modelo, uma vez que sobrecarrega as finanças públicas com o aumento do número de cidadãos que dependem das pensões. Assim, surge a necessidade de repensar este sistema, implementando medidas que visem melhorar a qualidade da interação dos Estados com a sociedade. Nos parágrafos seguintes especificar-se-ão as etapas de reestruturação que ocorreram em Portugal.

As reformas dividem-se em dois tipos, estruturais e conjunturais. As primeiras são as inadiáveis, exigidas pelas transformações do próprio Estado-providência. As segundas, por sua vez, são de curta duração, cujo objetivo é responder a um problema específico. As reformas portuguesas iniciaram ainda na década de 90, inícios dos anos 2000, afetando, em primeira instância, as pensões, pelo que as principais medidas recaíram sobre a forma de cálculo das mesmas. Neste sentido, percebe-se que o nosso ponto de partida correspondeu às reformas estruturais, uma vez que reconsiderar as pensões de velhice era inevitável, devido à crescente despesa que estas representavam. Acontece que o número de reformados no nosso país aumentou depois do 25 de abril, enquanto o de ativos diminuiu, o que é um indicador de desequilíbrio. Neste sentido, as políticas e regras de atribuição do rendimento na aposentação deviam ser mudadas o

³ No início dos anos 70, a procura internacional de petróleo começou a exceder a produção. Entre 1973 e 1974, a OPEP quadruplicou os preços do crude para cerca de 12 dólares o barril. Em 1979 e 1980, os membros da Organização votam uma nova alta de preços e o barril passa a valer 30 dólares. Esta política dos países produtores viria a criar enormes problemas de inflação nas nações industrializadas. Governos e bancos aumentaram as taxas de juro, agravando o problema de pagamento de dívidas.

([https://www.infopedia.pt/apoio/artigos/\\$crise-do-petroleo-\(anos-70-do-sec.-xx\)](https://www.infopedia.pt/apoio/artigos/$crise-do-petroleo-(anos-70-do-sec.-xx)))

quanto antes, sob pena de um dos pilares fundamentais do Estado-providência ruir por completo (Mendes, 2011). Assim, procedeu-se ao aumento do tempo laboral e da idade legal da reforma, bem como ao desincentivo da reforma antecipada, através de penalização financeira. Em contrapartida, foram criados benefícios económicos destinados a quem prolongasse a idade da reforma (Cunha et al., 2009). Dois anos mais tarde, sucede uma nova reforma com o mesmo propósito.

Pouco tempo depois destas reformas estruturais, outras, de carácter conjuntural, foram impulsionadas pela crise de 2008 que abalou os sistemas financeiros a nível mundial, desequilibrando a ação do Estado-providência. No caso português, conduziu a uma profunda crise económica e social, com elevadas taxas de desemprego e drásticas perdas nos rendimentos. Caracterizada ainda por vastas vagas de emigração, traduziram-se no aumento do custo de vida e na precariedade social, bem como na saturação dos serviços sociais públicos (Lima, 2016), do Estado-providência.

As primeiras medidas adotadas para travar a crise destinavam-se aos setores da população mais vulneráveis, tendo-se reforçado a proteção social por invalidez absoluta e aumentado o abono de família (Hespanha, 2014). Na tentativa de estabilizar os índices económicos e financeiros, a União Europeia sugeriu as medidas de austeridade, que se traduziram, sobretudo, na redução de investimento, sobretudo em áreas da educação, saúde e segurança social. Todavia, a curto prazo, estas medidas não surtiram o efeito desejado, tendo agravado ainda mais a situação social, uma vez que facilitaram o desemprego sem proteção, os salários e as pensões sofreram cortes de 20 a 35%, tal como as bolsas de estudo e a ação social escolar (Capucha, 2015). Percebe-se, assim, que a solução não pode ou, pelo menos, não deve passar meramente por cortes, havendo a necessidade de equilibrar e preservar os padrões mínimos de bem-estar e coesão social, caso contrário, os níveis de pobreza serão ainda mais agravados. Assim, é verdade que têm de ser adotadas medidas capazes de diminuir a despesa pública, sob pena do Estado-providência entrar em contraciclo e tornar-se insustentável, porém é igualmente importante ter em conta que ao reformar os serviços sociais não se pode abandonar os seus objetivos fundamentais, tais como minimizar as desigualdades, proteger os mais fracos e assegurar o bem-estar social para todos (Hespanha, 2014). Posto isto, é possível constatar que este foi, de facto, um período muito difícil para a generalidade da população portuguesa, senão o pior desde a Revolução de 25 de abril, tendo permutado o ciclo de melhoria de condições de vida pela situação de pobreza e vulnerabilidade (Guerra & Pinto, 2015).

CAPÍTULO 2. INDICADORES DE SATISFAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Este capítulo inicia com uma sucinta introdução à Administração Pública e às reformas do *New Public Management*. De seguida são definidos os conceitos de satisfação e qualidade, bem como são identificados os indicadores através dos quais estes podem ser mensurados e aplicados ao setor público. Este é um tema importante de abordar tendo em conta que, no âmbito do presente trabalho, será desenvolvido um questionário de satisfação aplicado os Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana.

2.1. Conceito de satisfação aplicado à Administração Pública

A Administração Pública é um importante elo de ligação entre aplicação das políticas públicas e a prossecução do interesse público. Incumbe a esta estrutura organizacional combinar experiências, aprendizagens e expectativas de diferentes atores, responder às necessidades públicas, salvaguardar o bem-estar comum, utilizando, para tal, os recursos públicos (Madureira & Ferraz David, 2010). O interesse público, por sua vez, segundo o João Salis Gomes (2013), verifica-se na forma e na capacidade de o Estado fazer prevalecer os interesses gerais face aos particulares. Entende-se assim que se trata de uma estrutura de elevada complexidade, que envolve um vasto leque de atores, cujos principais objetivos são servir o cidadão e zelar pelo bem comum, sendo estas as características que a diferenciam do setor privado.

São justamente os objetivos suprarreferidos que tornam o seu funcionamento tão complexo e distinto, motivo pelo qual, ao longo de várias décadas, foram testados diferentes modelos de governação com o intuito de estabelecer as melhores normas e diretrizes públicas. As reformas da Administração Pública portuguesa iniciaram-se ainda na década de 90 e mantêm-se constantes até a atualidade, motivadas pelas transformações internas (Revolução de 1974 e a entrada de Portugal na atual União Europeia), pelas críticas tecidas ao Estado-providência e por sistemas burocráticos se revelarem obsoletos. Neste sentido, surgiu a necessidade, impulsionada pela adoção do *New Public Management* (NPM), de substituir os modelos tradicionais por algumas das técnicas de gestão utilizadas no setor privado, baseando-se nos valores dos 3E's (eficiência, eficácia e economia) (Ferraz & Alexandre, 2008), (Madureira & Ferraz, 2010). Outras das inovações deste modelo traduzem-se na introdução da gestão por resultados, avaliação do desempenho e terceirização de programas (Bezes, 2018). O principal desidrato destas reformas sempre foi aproximar a Administração Pública aos cidadãos, não só fisicamente (através da criação das lojas de cidadão), como também adaptando a prestação dos seus serviços às necessidades destes, sendo estes os seus principais clientes (Ferraz & Alexandre, 2008), (Van de Walle, 2017). Os autores David Ferraz e César Madureira (2010) olham estas reformas ainda como forma de tornar a Administração Pública descentralizada, flexível, autónoma e com níveis

hierárquicos reduzidos, baseada em valores como eficiência, eficácia, equidade, responsabilidade, transparência e participação (Ferraz & Alexandre, 2008). Todas estas mudanças têm como finalidade elevar a Administração Pública para a esfera social, dotando-a de capacidade de resolução de conflitos de interesse e promoção de cooperação entre os diferentes atores (Madureira & Ferraz, 2010). Assim, o desempenho das instituições públicas passou a ser avaliado pela eficácia da prestação dos seus serviços e pelo grau de satisfação dos seus beneficiários (Chatterjee & Suy, 2019). Neste sentido, espera-se que as instituições públicas prestem os seus serviços com qualidade, de forma confiável, transparente e justa, de modo a garantir a satisfação dos cidadãos (Lamsal & Kumar Gupta, 2021).

Posto isto, com as reformas do NPM tornou-se pertinente determinar o grau de satisfação dos cidadãos com os serviços públicos. Em primeiro lugar, importa definir o conceito de satisfação, sendo este marcado pela sua complexidade e subjetividade, uma vez que depende, em grande medida, das expectativas, necessidades e desejos individuais (Crow et al., 2002). Adicionalmente, combina um conjunto de outros fatores, como a qualidade, o próprio desempenho da prestação do serviço e as experiências anteriores dos cidadãos (Lamsal & Kumar Gupta, 2021). Todos estes elementos dificultam a sua definição, pelo que se diz que a satisfação ocorre quando os cidadãos sentem que as suas expectativas foram excedidas e/ou as necessidades supridas. Assim, existem fatores, tanto internos como externos, que influenciam a satisfação, como por exemplo, a idade, na medida em que, segundo Clifton (2022), os idosos são mais propensos a demonstrar menor satisfação e assumir uma posição mais crítica em relação aos serviços públicos.

O processo de definição do conceito de satisfação torna-se ainda mais complicado quando é aplicado aos serviços públicos, devido à peculiaridade dos mesmos. As características mais preponderantes destes serviços são a intangibilidade, o que dificulta a sua compreensão e perceção; a heterogeneidade, ou seja, não são consistentes, na medida em que variam de cliente para cliente; o facto de ser inseparáveis, isto é, são consumidos especificamente quando são prestados; e, por fim, o facto de serem perecíveis, não sendo possível criar “*stock*” dos mesmos (Fernandes, 2017). É, precisamente, devido a esta complexidade de definir a satisfação e mensurá-la no âmbito público que surgiram modelos e indicadores de avaliação, na tentativa de contemplar todos estes aspetos, que irão ser apresentados no subcapítulo seguinte.

2.2. Indicadores de satisfação na Administração Pública

Os autores, Lamsal & Kumar Gupta (2021), no seu *artigo Citizen Satisfaction with Public Service: What Factors Drive?*, identificam alguns dos indicadores que podem servir para medir a satisfação. Em primeiro lugar, especificam as expectativas, estas ocorrem antes da experiência e do contacto direto com os serviços, pelo que representam a esperança do cliente em relação ao

desempenho dos mesmos, isto é, como este pretende ser tratado ou como quer que o serviço seja prestado. No seguimento deste fator surge o conceito de desconfirmação da expectativa (*expectancy disconfirmation*), que pode ser positiva ou negativa, dependendo se as expectativas do cliente foram excedidas ou não foram atingidas pelo serviço prestado, respetivamente. Este conceito justifica que a satisfação ocorre quando as expectativas são superadas, caso contrário encontramos-nos perante insatisfação. Assim, “a qualidade do serviço prestado é calculada pela diferença entre as expectativas do serviço (ES) e as perceções do serviço (PS)” (Fernandes, 2017). Apesar de se tratar de um indicador importante, a desconfirmação da expectativa foi alvo de críticas baseadas na possibilidade de manipulação das expectativas, ou seja, as organizações podem diminuí-las deliberadamente para, posteriormente, ocorrer a desconfirmação positiva e, conseqüentemente, a satisfação (Crow et al., 2002).

Ao longo do mesmo artigo, os autores apresentam outros indicadores, como o tempo da prestação de um determinado serviço, este fator é inversamente proporcional à satisfação, ou seja, menor tempo na prestação, maior a satisfação. Outro dos fatores destacados é designado por *servisse attempts* e diz respeito à prestação do serviço de uma só vez, pelo que os cidadãos que recebem o serviço na primeira tentativa estão mais satisfeitos do que aqueles que recebem em múltiplas.

Importa ainda acrescentar que estes conceitos não apresentam resultados estanques, na medida em que podem mudar ao longo do tempo e dependem tanto de fatores externos como internos. A memória, por exemplo, é um dos fatores internos que interfere na expectativa e, por conseguinte, na satisfação, ou seja, deriva da capacidade que as pessoas têm para se recordar dos serviços e da forma como os mesmos foram prestados. Os fatores externos, por sua vez, referem-se à opinião pública e à informação que existe sobre determinado serviço (Zhang et al., 2022). Sendo que a informação é particularmente importante para os serviços que não são diretamente experienciados pelos cidadãos ou que não são utilizados com tanta frequência (Chatterjee & Suy, 2019), na medida em que as organizações que apostam na difusão dos seus serviços, terão um maior impacto nos cidadãos e nas suas expectativas.

Os autores Crow et al., (2002), fazem ainda referência ao modelo desenvolvido por Zeithaml, Parasuraman e Bery, na década de 90 – SERVQUAL. Este modelo encontra-se dividido em cinco dimensões, que, segundo os autores Lamsal & Kumar Gupta (2021), têm impacto na satisfação do consumidor e são utilizadas para avaliar a qualidade dos serviços públicos. Sendo elas: 1) tangibilidade (*tangibles*), diz respeito ao aspeto das instalações físicas dos organismos, bem como dos seus funcionários. Atualmente, este indicador pode ser usado para medir a satisfação dos cidadãos que preferem o atendimento presencial ao invés do on-line; 2) garantia (*assurance*), corresponde à capacidade que os funcionários públicos têm para demonstrar cortesia e conhecimento sobre os assuntos em causa; 3) empatia (*empathy*), tem que ver com o cuidado, escuta

ativa, tratamento individualizado que o cidadão recebe; 4) capacidade de resposta (*responsiveness*), com este indicador os cidadãos têm possibilidade de avaliar a importância e as soluções encontradas para os problemas apresentados; e 5) confiança (*reliability*), através deste indicador pretende-se avaliar a capacidade de uma determinada organização para entregar o serviço tal como prometido, com confiabilidade e precisão. Os autores Clifton et al., (2022) também realçam este indicador no seu estudo, relacionando a sua importância com ordem, ou seja, é mais difícil os cidadãos recorrerem aos serviços públicos se não tiverem confiança neles. Estes autores, em conjunto com Menezes et al., (2022) apresentam ainda os seguintes indicadores: o custo-benefício, trata-se, portanto, do preço que os indivíduos estariam dispostos a pagar para obter os seus benefícios; a recorrência aos serviços públicos e as recomendações dos mesmos, respetivamente. Defendem, portanto, que o cliente estará disposto a pagar um determinado preço pelo serviço se souber que ficará satisfeito com o mesmo, bem como apenas voltará a recorrer ao mesmo caso a experiência anterior tenha sido positiva, razão que igualmente determina se irá ou não recomendar o serviço.

Posto isto, percebe-se que satisfação dos cidadãos depende, em grande medida, do desempenho das organizações, sendo que uma eficiente e eficaz atuação dos serviços públicos pode ser considerada sinónimo de cidadãos satisfeitos e, conseqüentemente, a prova de uma boa governação. Todavia, existem algumas variáveis que influenciam a satisfação, entre as quais: a situação pela qual o cidadão está a recorrer aos serviços públicos, o seu nível de complexidade, quantas interações terá de fazer até conseguir obter o que pretende, etc. Atualmente, é mais fácil percecionar a (in)satisfação dos cidadãos, na medida em que existem várias formas de a manifestar, designadamente os livros de reclamações, redes sociais, os *media* e, em certos casos, a comunicação social. Assim, percebe-se que a satisfação pode ser estudada a vários níveis, em primeiro lugar, um nível mais abstrato, baseado no desempenho e na qualidade da prestação dos serviços. O segundo nível diz respeito à avaliação das expectativas prévias e à sua confirmação ou desconfirmação. Por fim, o terceiro nível mede a satisfação em conformidade com os comportamentos dos cidadãos posteriores a receção do serviço público, isto é, se este procede à sua recomendação, se volta a recorrer aos mesmos ou se, tendo oportunidade de escolha, dá prevalência ao privado.

Em suma, percebe-se que a satisfação dos cidadãos está diretamente ligada às expectativas e ao desempenho das organizações, pelo que é importante uma melhoria e aperfeiçoamento constantes dos serviços públicos, por forma a que a sua atuação seja atenciosa, atempada e de acordo com as necessidades apresentadas.

CAPÍTULO 3. SERVIÇOS SOCIAIS DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA

Este capítulo enquadra, contextualiza e caracteriza os SSGNR, instituição sobre a qual esta dissertação incide.

3.1. Contextualização dos SSGNR

Como oportunamente demonstrado no capítulo I, durante o regime do Estado Novo os apoios sociais eram muitos reduzidos e não contavam com intervenção estadual, existindo apenas algumas medidas de previdência, que não chegavam a todos os cidadãos, nem correspondiam às suas necessidades reais. A ter como exemplo a Lei das Instituições de Previdência Social, criada em 1962, que variava a assistência em situações de velhice, doença e desemprego, conforme as camadas populacionais às quais era destinada. Os Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana (SSGNR) integram a quarta categoria da referida Lei, correspondente à de previdência do funcionalismo público, civil ou militar.

Em 1959, através do Decreto-Lei n.º 42793/59, de 31 de dezembro, formalizou-se a criação dos SSGNR, como resposta às instabilidades social e económica que se fazia sentir no nosso país. Desta forma, lê-se no artigo 3.º do referido diploma legal, que os apoios seriam prestados no âmbito da: previdência, assistência, habitação, abastecimentos, alojamento temporário e convívio social, repouso e recreação, educação e cultura.

Anos mais tarde, em 1993, a GNR e os seus serviços sociais foram alargados, em consequência da extinção da Guarda Fiscal (GF)⁴. Segundo o Decreto-Lei n.º 230/93, de 26 de junho, os funcionários da GF, bem como “todos os veículos, lanchas, armamento e munições, equipamentos, mobiliário, instalações, livros, registos ou documentos e outros bens que estejam afectos à extinta GF”, seriam transferidos para a Guarda Nacional Republicana. Esta alteração traduziu-se num aumento significativo tanto de beneficiários, dado a expansão de recursos humanos nos quadros, como de património que passou a pertencer à GNR, resultando igualmente num alargamento das competências sociais.

A última revisão aos estatutos aconteceu em 1999, através do Decreto-Lei n.º 262/99, de 8 de julho. Esta reformulação teve em consideração a Lei-Quadro do Sistema de Acção Social Complementar para funcionários e agentes da Administração Pública⁵, que, nos termos do artigo 1.º, estipula a “prevenção, redução ou resolução de problemas decorrentes da sua situação laboral, pessoal ou familiar que não sejam atendíveis através dos regimes gerais de protecção social”. Importa ressaltar que, aquando da última revisão dos estatutos, o Estado-providência já se

⁴ Foi um corpo especial de tropas de Portugal, responsável pelo controlo fronteiriço e marítimo de pessoas e bens, pela prevenção de atos ilícitos e pela repressão de infrações e fraudes, sobretudo no âmbito fiscal e aduaneiro.

⁵ Decreto-Lei n.º 194/91, de 25 de maio (<https://files.dre.pt/gratuitos/1s/1991/05/120a00.pdf>)

encontrava consolidado em Portugal, pelo que os SSGNR tornaram-se a Ação Social Complementar, isto é, para além dos direitos sociais garantidos pelo Estado, os militares beneficiam ainda de assistência adicional através deste organismo.

Desde a última revisão, lê-se nos estatutos dos SSGNR que estes são “uma pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira.” e de património próprio, cuja missão é “contribuir para a melhoria do nível de vida dos respectivos beneficiários, assegurando-lhes o acesso a um leque diversificado de prestações no âmbito da protecção social”. Posto isto, em primeiro lugar, é importante identificar os beneficiários, estando estes divididos pelas seguintes categorias:

- i) beneficiários titulares (por imposição legal, Oficiais, Sargentos, Guardas e Civis do Mapa de Pessoal da GNR e dos SSGNR, e por subscrição voluntária, os cônjuges sobreviventes dos beneficiários titulares falecidos e os menores que sejam filhos órfãos);
- ii) beneficiários extraordinários (oficiais dos quadros das forças armadas que prestem serviços na GNR);
- iii) beneficiários familiares (cônjuges e filhos dos beneficiários titulares até aos 25 anos).

Não obstante destes três grupos, apenas os dois primeiros ficam sujeitos ao pagamento de quotas mensais, sendo esta uma das receitas do orçamento destes Serviços Sociais.

Por forma a cumprir a sua missão, “contribuir para a melhoria do nível de vida dos respetivos beneficiários, assegurando-lhes o acesso a um leque diversificado de prestações no âmbito da protecção social complementar” (Plano de Atividades de 2023), os SSGNR atuam em diversas áreas:

- Esquemas sociais complementares – visam assegurar uma prestação pecuniária, a pagar de uma só vez, por morte do beneficiário;
- Ação social – consiste em pagamentos de diversos subsídios aos beneficiários, entre os quais invalidez, materno-infantil, assistência sanitária, habitação...;
- Ação cultural – trata-se da promoção e organização de atividades de lazer e natureza cultural;
- Mutualidade – concessão de empréstimos aos beneficiários, como empréstimos pessoais, de habitação ou extraordinários;
- Fomento e apoio da habitação - promoção de aquisição e construção de casas económicas, destinadas a serem arrendadas ou adquiridas pelos beneficiários;
- Outras atividades de natureza de apoio e ação social – de destacar os Serviços Farmacêuticos.

Neste sentido, os apoios prestados, inserem-se nas áreas supramencionadas, são destinados a todas as faixas etárias e condições dos beneficiários, sejam eles crianças, jovens, estudantes, idosos e/ou deficientes, sendo de destacar as seguintes:

- Apoio socioeconómico em situações socialmente gravosas e urgentes, através da atribuição de subsídios e/ou empréstimos extraordinários;
- Apoio na resolução de problemas de habitação, designadamente na sua aquisição, reparação e beneficiação, disponibilizando alojamento temporário e de emergência.
- Apoio na eventualidade de doença, através de auxílio nas despesas com a saúde, em complementaridade com as participações da assistência na doença aos militares da Guarda, bem como possuindo os seus próprios serviços farmacêuticos;
- Apoio nas despesas respeitantes ao ensino (e.g. residências para estudantes);
- Apoio a atividades de animação sociocultural, promoção do dia da criança e colónias para os seniores (+55);

Em suma, os Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana, apesar de terem sido criados no século XX e durante a vigência do Estado Novo, permanecem em funcionamento até aos dias de hoje, com a mesma missão e compromisso – melhorar o nível de vida dos seus beneficiários. Tal como mencionado anteriormente, trata-se de um organismo de Ação Social Complementar, com autonomia administrativa, orçamento e recursos materiais próprios, não recebendo verbas do Orçamento de Estado para a execução da sua atividade. O orçamento deste organismo provém da quotização paga mensalmente pelos beneficiários titulares e extraordinários, bem como da prestação de alguns serviços, como por exemplo, venda de produtos nos Serviços Farmacêuticos, arrendamento de imóveis, realização de eventos, entre outros.

Segundo o Plano de Atividades de 2023, “o orçamento da Receita fixa-se nos 21,5M, com os capítulos das transferências correntes (22,33%), das vendas de bens e serviços correntes (22,76%), dos ativos financeiros (37,21%) e da venda de bens de investimento (7,53%)”. Ainda com base no mesmo documento, percebe-se que esta instituição conta com 111.234 beneficiários, dos quais 46.359 titulares, 63.543 familiares, 43 extraordinários e 1.289 de subscrição voluntária. No capítulo seguinte, irei elaborar um estudo, através de inquérito feito aos beneficiários titulares, por forma a compreender a sua satisfação em relação aos serviços prestados pelos SSGNR, bem como qual a sua opinião relativamente ao Estado-providência.

CAPÍTULO 4: DO DESENHO DA INVESTIGAÇÃO AOS RESULTADOS

4.1. Metodologia

A investigação ocorre para solucionar determinados problemas, aprofundar novos conceitos e construir conhecimento (Morais, 2015). Este processo é composto por etapas, que de acordo com o mesmo autor, começa no problema, que será sustentado com a revisão de literatura, posteriormente será escolhida e apresentada a metodologia, de seguida obtidos e discutidos os resultados e, por fim, tiradas as conclusões.

A identificação do problema é, normalmente, feita com uma questão de partida, em torno da qual será conduzida toda a investigação. Esta, por sua vez, corresponde a um assunto que se pretende estudar, sendo, por isso, necessário proceder à revisão de literatura, que ajudará a formular as hipóteses da investigação (Fortin, 1999), (Morais, 2015). Na fase da metodologia é feita a apresentação dos métodos de recolha de informação para sustentar o problema, bem como definida a população em estudo, a amostra e as variáveis independentes e dependentes. Outros elementos a identificar nesta fase são os objetivos da investigação, estes podem ser divididos em dois grupos, os gerais e os específicos. Os primeiros são os orientadores de toda a investigação, representando o principal propósito da mesma. Os específicos, por sua vez, estabelecem uma relação com os resultados que se espera alcançar (Fortin, 1999).

Voltando aos métodos de recolha de informação, este processo pode ser feito de duas formas – quantitativa e qualitativa – escolhidos conforme a problemática em causa, os seus objetivos e os resultados que se procura obter (Dalfovo et al., 2008). O primeiro método passa pela recolha de dados observáveis, quantificáveis e objetivos. Utiliza-se nas investigações cujo objetivo for numerar e calcular os resultados, recorrendo, para tal, às técnicas estatísticas. (Dalfovo et al., 2008). O segundo modelo, pelo contrário, permite que sejam feitas interpretações, compreensões e descrições subjetivas, podendo os resultados apresentar influências de crenças e opiniões próprias. Como dados deste modelo podem fazer parte fotografias, desenhos, vídeos, gravações sonoras, etc. Não obstante estes dois, com o passar do tempo e com o aprofundamento dos métodos de investigação, foi ainda desenvolvido um terceiro – misto – que combina as características dos dois anteriores, juntando as melhores qualidades de cada um (Reichardt e Cook (1986) in Carmo & Ferreira, (2008)).

Os autores Hermano Carmo e Maria Malheiro Ferreira (2008), identificam um outro aspeto que permite distinguir os dois métodos principais acima referidos - a amostra. Sendo que, a investigação quantitativa aplica o estudo em amostras de maior dimensão, enquanto a qualitativa focaliza-se em amostras mais reduzidas ou até mesmo casos únicos. Quanto ao conceito de amostra, este corresponde a uma parte do universo em estudo, à qual se tem um acesso mais facilitado. Recorre-se a esta dimensão (representada por n) para obter informações acerca de uma

dada população, uma vez que “a seleção da amostra pode ser feita de tal forma que esta seja representativa do conjunto da população que se pretende estudar”, ou seja, aplicando este conceito não é necessário estudar a totalidade do universo.

O tema da presente dissertação é: O Estado-providência e os Serviços de Ação Social Complementar – o caso do Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana, e surgiu no âmbito do estágio curricular realizado na referida instituição. Com o presente trabalho pretende-se estudar a satisfação dos beneficiários titulares militares com a ação dos Serviços Sociais. Desta forma, a questão de partida para esta investigação é: *Os beneficiários titulares militares estão satisfeitos com os Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana?*

4.2. Técnicas Usadas

A investigação, em primeiro lugar, foi sustentada na literatura acerca do surgimento do Estado-providência e tem como principal objetivo responder à questão de partida identificada supra. Neste sentido, como hipóteses de investigação podem ser identificadas:

- 1) A maioria dos beneficiários em estudo usufruem dos serviços oferecidos pelos SSGNR;
- 2) Os SSGNR colmatam as principais lacunas do atual Estado-providência.

Quanto aos objetivos, o geral passa por compreender o grau de satisfação dos beneficiários titulares militares com os serviços prestados pelos SSGNR. Enquanto os específicos são os seguintes:

- 1) Identificar os serviços mais procurados pelos beneficiários;
- 2) Identificar os serviços que provocam maior (des)contentamento nos beneficiários em estudo e compreender o porquê;
- 3) Analisar quais são os distritos com maiores níveis de satisfação e os com maiores níveis de insatisfação.

Assim, para a elaboração desta pesquisa optou-se pelo método quantitativo, com aplicação de um inquérito por questionário destinados os beneficiários titulares militares dos SSGNR. Este instrumento foi criado com recurso à ferramenta *Google Forms*, é composto por 30 questões, em algumas das quais é utilizada a escala de Likert que consiste na apresentação de proposições como concordância, satisfação, frequência, utilidade, entre outras, distribuídas de seguinte forma: “concordo plenamente, concordo, não concordo, nem discordo, discordo parcialmente e discordo totalmente”, outras são de respostas rápida de “Sim/Não”. Tendo em conta que o universo corresponde a 44.469 (quarenta e quatro mil quatrocentos e sessenta e nove) militares, o estudo foi realizado por amostragem. A recolha de dados teve início, no dia 30 de agosto de 2023, através do envio da hiperligação do questionário para os e-mails institucionais dos Comandos Territoriais

de cada capital de distrito. Em sequência, e uma vez que os resultados ficaram estagnados, procedeu-se ao envio da mesma hiperligação para os e-mails institucionais dos postos dos Comandos Territoriais de cada distrito, bem como foram feitos alguns contactos através das redes sociais, nomeadamente *LinkedIn* e *Facebook*. Mais tarde e uma vez que as respostas permaneciam reduzidas, no dia 25 de setembro, foi enviado um novo e-mail aos Comandos Territoriais de cada capital de distrito a solicitar colaboração na divulgação do inquérito por questionário. A recolha terminou a 01 de outubro de 2023 tendo sido recebidas 220 respostas.

Posto isto, de seguida, serão apresentados e analisados os dados recolhidos por questionário, respondendo à questão de partida.

CAPÍTULO 5: TRATAMENTO E DISCUSSÃO DE DADOS

5.1. Tratamento e Apresentação de Dados

A presente investigação tem por objetivo responder à questão: *Os beneficiários titulares militares estão satisfeitos com os Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana?*, para tal foi desenvolvido um inquérito por questionário. No decurso deste, foram obtidas 220 respostas, divididas de seguinte forma: 194 de género masculino (88,2%) e 26 (11,8%) de género feminino, tal discrepância é justificável pelo facto de a GNR ser um meio maioritariamente masculino. A faixa etária que mais participou corresponde a 36-45 anos, tendo recebido 99 respostas (45%), seguida de 46-55 com 73 (33,2), 26-35 com 41 (18,6) e 20-25 com 7 (3,2) respostas. No que toca à carreira, contou-se com a participação de 167 guardas (75,9), 34 sargentos (15,5) e 19 oficiais (8,6). No que respeita aos distritos, não houve participação do distrito de Faro, encontrando-se as respostas divididas entre dezassete distritos, de seguinte forma:

Quadro 5.1: Dados por distrito

Distrito	n	%
Leiria	43	19,5
Viseu	38	17,3
Braga	25	11,4
Aveiro	23	10,5
Castelo Branco	19	8,6
Coimbra	17	7,7
Viana do Castelo	11	5
Lisboa	10	4,5
Porto	9	4,1
Bragança	7	3,2
Guarda	6	2,7
Portalegre	3	1,4
Évora	3	1,4
Vila Real	2	0,9
Setúbal	2	0,9
Santarém	1	0,5
Beja	1	0,5

O questionário é composto por 30 questões, algumas de resposta rápida de “sim/não”, outras representadas na escala de Likert de frequência, excelência, satisfação, importância, concordância e necessidade. Tendo como objetivo medir a satisfação dos beneficiários com os SSGNR, algumas das questões integram os indicadores descritos no capítulo 2. Todas as questões, as respetivas respostas e a análise das mesmas serão demonstradas infra.

No grupo das respostas rápidas encontram-se alguns dos indicadores de satisfação pública referidos no capítulo 2, que serão aplicados ao presente estudo. De referir que ao longo do questionário os indicadores surgiram ainda noutras questões.

Quadro 5.2: Indicadores de satisfação

	Sim	Não	Nunca usei
	%	%	%
Nos últimos 3 anos, assistiu a alguma sessão de esclarecimento sobre como funcionam e que serviços oferecem os SSGNR?	13,2	86,8	
Considera que os SSGNR disponibilizam informação suficiente relativamente aos serviços/apoios disponibilizados?	30,5	69,5	
Alguma vez lhe recomendaram os SSGNR?	51,8	48,2	
Alguma vez beneficiou dos serviços prestados pelos SSGNR?	78,2	21,8	
Caso tenha beneficiado dos serviços prestados pelos SSGNR, considera que os mesmos corresponderam às suas expetativas?	57,3	17,7	25
Se não fosse legalmente imposto, escolheria pagar as quotas mensais?	45	55	
Dispensaria de algum serviço em prol da redução da percentagem mensal a pagar?	34,5	65,5	
Pretende continuar a usufruir destes serviços quando se aposentar?	74,5	25,5	
A qualidade dos serviços prestados pelos SSGNR influenciaria a sua decisão de deixar de ser beneficiário dos mesmos quando se aposentar?	67,7	32,3	

220 respostas

Tal como referido no capítulo 3, os Serviços Sociais possuem um vasto leque de serviços e assistência. Estes podem ser divididos em 3 grupos: habitacionais, económicos e culturais e de lazer. Com o questionário procurou-se saber a importância que esses serviços têm para os beneficiários, estando as respostas representadas no quadro infra. No primeiro grupo, as residências para estudantes são consideradas o apoio mais importante, obtendo 80,4% divididos entre muito importante e importante; seguidas de alojamento temporário de emergência, com 72,7% de soma nas mesmas parcelas, que anda a par e passo com alojamento de curta duração – férias, com 72,2%. O apoio com menos resposta, mas que ainda assim corresponde a metade dos inquiridos (53,2%), é arrendamento com reabilitação. O segundo grupo não apresenta grandes discrepância nas respostas, como o mais importante temos os subsídios económicos, com 75% respostas nas parcelas de importância, seguidos de empréstimos extraordinários com 71,3%, que diferem dos de mútuos em apenas uma resposta, o que se traduz em 70,9%. No último grupo, os serviços que são considerados mais importantes são colónias de férias para jovens (65%) e para seniores (60,5%). No que diz respeito às festas de Natal e do Dia da Criança, foram os serviços que obtiveram mais respostas nas parcelas de menor importância, com 35% e 29,1%, respetivamente. Os SSGNR detêm ainda um outro serviço, que não se insere em nenhum dos

grupos apresentados – os serviços farmacêuticos. Estes foram considerados os mais importantes pela esmagadora maioria (80,9%), distribuídos entre muito importante (43,2%) e importante (37,7%).

Quadro 5.3: Serviços disponibilizados pelos SSGNR

	Muito importante	Importante	Moderado	Pouco importante	Nada importante
	%	%	%	%	%
Habituação familiar - renda apoiada	29,1	31,4	15,5	11,8	12,3
Arrendamento com reabilitação	21,8	31,4	20	12,7	14,1
Arrendamento curta duração	20,5	35,5	18,6	13,2	12,3
Alojamento de curta duração - férias	32,7	39,5	17,3	3,6	6,8
Alojamento temporário de emergência	38,6	34,1	11,4	8,2	7,7
Residências para estudantes	49,5	30,9	9,1	4,5	5,9
Subsídios económicos	39,5	35,5	10	6,4	8,6
Empréstimos de mútuos	34,5	36,4	13,2	5,9	10
Empréstimos extraordinários	33,6	37,7	14,1	6,8	7,7
Serviços farmacêuticos	43,2	37,7	10	4,1	5
Colónias de férias para jovens	24,5	40,5	17,7	6,8	10,5
Colónias de férias para seniores	21,4	39,1	19,1	8,6	11,8
Festas de Natal	10,9	26,4	27,7	15,5	19,5
Festas do dia da criança	13,6	31,4	26,8	12,3	15,9

220 respostas

Recorreu-se ainda a escala de frequência para compreender qual o nível de utilização destes serviços pelos beneficiários. Assim, em todos os serviços, mesmo nos que tinham sido considerados como os mais importantes, a parcela que obteve mais respostas foi “nunca”. Fazendo o paralelismo, o primeiro grupo foi considerado um dos mais importantes, contudo, no que diz respeito à frequência de utilização, foi o que obteve mais respostas na parcela “nunca”. Todavia, o alojamento de curta duração – férias destaca-se por obter mais respostas em “raramente” (25%). Tal como os serviços farmacêuticos, que foram o segundo maior número (16,4%) nessa parcela. Quanto à utilização destes Serviços no último ano, predomina a opção 0 com 55,9%, seguida de 1-5 vezes com 42,7%.

Quadro 5.4: Utilização dos SSGNR no último ano

	0	1 a 5	6 a 10	10+
	%	%	%	%
Quantas vezes, no último ano, beneficiou dos serviços prestados pelos SSGNR?	55,9	42,7	1,4	0

220 respostas

Quadro 5.5: Frequência na utilização dos serviços disponibilizados

	Muito frequente	Frequente	Ocasional	Raramente	Nunca	Pergunta em branco
	%	%	%	%	%	%
Habitação familiar - renda apoiada			0,5	0,5	55,4	43,6
Arrendamento com reabilitação				4,5	55,9	43,6
Arrendamento curta duração				0,9	53,6	45,5
Alojamento de curta duração - férias	0,5	5,5	20,9	25	18,6	29,5
Alojamento temporário de emergência			0,9	2	54	43,1
Residência para estudantes	0,9	1,4	0,5	0,9	55	41,3
Empréstimos de mútuos		2	5,4	10,4	42,7	39,5
Subsídios económicos	0,5	0,5	3,2	12,2	43,6	40
Empréstimos extraordinários	0,5	0,9	2,7	4,1	50,9	40,9
Serviços farmacêuticos	1,4	4,1	5,9	16,4	32,2	40
Colónias de férias para jovens	1,4	2,3	4,5	5,9	45	40,9
Colónias de férias para seniores			0,9	1,4	54,5	43,2
Festas de Natal			0,5	2,3	54	44,2
Festas do dia da criança	0,9	0,5	2,3	4,1	49	45,2

220 respostas

No âmbito dos presentes serviços, pretendeu-se ainda estudar qual o nível de necessidade que estes representam para os beneficiários. As percentagens obtidas não variam muitos das da escala de importância (tabela 2), ou seja, a esmagadora maioria dos serviços varia entre os 86 e os 73% de soma das parcelas de muito necessários e necessários. Predominando, uma vez mais, as residências para estudantes e os serviços farmacêuticos. Entre os serviços considerados como desnecessários destacam-se as Festa do Dia da Criança com 28,2% divididos entre desnecessários e muito desnecessários e Festas de Natal com 25,4%, nas mesmas parcelas.

Quadro 5.6: Determinação da necessidade dos serviços disponibilizados

	Muito necessários	Necessários	Desnecessários	Muito desnecessários	N/a
	%	%	%	%	%
Habitação familiar - renda apoiada	34,5	45,9	4,5	1,8	13,2
Arrendamento com reabilitação	28,2	46,8	6,8	2,3	15,9
Arrendamento curta duração	27,3	50	7,3	1,4	14,1
Alojamento de curta duração - férias	31,4	49,5	6,8	1,4	10,9
Alojamento temporário de emergência	43,2	41,4	2,7	1,4	11,4
Residências para estudantes	51,4	35,4	2,7	0,5	10
Empréstimos de mútuos	37,3	44,1	5,9	1,8	10,9
Subsídios económicos	38,6	43,6	5,5	2,3	10
Empréstimos extraordinários	40,9	40,5	7,3	2,3	9,1
Serviços farmacêuticos	47,3	39,1	5	1,4	7,3
Colónias de férias para jovens	25,9	52,3	8,2	2,7	10,9
Colónias de férias para seniores	24,1	49,5	10,5	3,6	12,3
Festas de Natal	11,4	41,8	20,9	4,5	15,9
Festas do dia da criança	12,7	45,5	21,36	6,8	13,63

220 respostas

Ainda no âmbito dos serviços disponibilizados pelos SSGNR, estudou-se a qualidade destes tendo em conta o preço, a acessibilidade, a disponibilidade, a limpeza, o aspeto, a segurança e o

conforto. Analisando a distribuição das respostas, a moda foi “bom”, sendo a segurança o aspeto com mais respostas positivas, 57,7% distribuídos entre excelente (7,3%), muito bom (19%) e bom (31,4), seguida de aspeto (50,4%) e preço e conforto, empatados com 49,5%. Quanto às respostas negativas, disponibilidade foi considerado o pior aspeto com 48,6% de soma nas parcelas de razoável e mau, havendo uma discrepância notável entre este e os restantes. O aspeto em segundo lugar é acessibilidade com 34,1%. Os inquiridos fizeram menções adicionais sobre a disponibilidade, na medida em que não se referem apenas à temporal, mas também geográfica, identificando centralização de serviços nos grandes centros como Lisboa e Porto.

Quadro 5.7: Avaliação dos serviços disponibilizados

	Excelente	Muito bom	Bom	Razoável	Mau	N/A
	%	%	%	%	%	%
Preço	8,2	14,5	26,8	23,6	5,9	20,9
Acessibilidade	4,5	14,5	24,5	24,1	10	22,3
Disponibilidade	5,5	6,8	17,7	25,5	23,1	21,4
Limpeza	5,5	16,4	27,3	19,5	4	27,3
Aspeto	4,5	12,3	33,6	20,5	3,2	25,9
Segurança	7,3	19	31,4	14	2,7	25,5
Conforto	4	13,1	32,3	21,4	3,2	25,9

220 respostas

Foram ainda indicadas várias afirmações sobre as quais os inquiridos tinham de manifestar a sua concordância. A maioria dos inquiridos (63,2%) concorda que as políticas sociais do Estado devem ser complementadas com os serviços sociais das entidades públicas e 42,7% considera a ação complementar dos SSGNR fundamental face à Segurança Social, enquanto a percentagem de discordância corresponde a 13,2%. Outra das afirmações colocadas prende-se com perceber se os SSGNR conseguem responder aos atuais problemas de forma eficiente. Em primeiro lugar, temos as percentagens de neutralidade (33,5%) seguidas de 30,5% de concordância distribuídos entre concordo totalmente (7,3%) e concordo (23,2%). No entanto, deparamo-nos com predominância de percentagens de discordância no que toca a resposta destes Serviços às principais vulnerabilidades do Estado-providência, a obtenção de vagas nas atividades e facilidade em obter os serviços. Em sequência, questionou-se a utilidade dos SSGNR em colmatar as insuficiências das políticas sociais de segurança social e percebeu-se que metade dos inquiridos possui uma perceção positiva, na medida em que 19,5% consideram estes serviços extremamente úteis e 30,9% úteis, enquanto a soma das parcelas de “não tão útil” e “nada útil” resulta em 14,5%.

Quadro 5.8: Complementaridade ao Estado-providência

	Concordo totalmente	Concordo	N/concordo, N/discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente	Nunca beneficieei dos SSGNR
	%	%	%	%	%	%
Em que medida concorda que as políticas sociais do Estado devem ser complementadas com os serviços sociais das entidades/organizações públicas como os SSGNR	24,1	39,1	22,7	10	4,1	
Os apoios prestados pelos SSGNR conseguem colmatar as principais vulnerabilidades do Estado-providência	4,5	17,3	31,4	17,7	10,9	18,2
Há serviços dos SSGNR cuja resposta é mais eficiente do que as respostas da segurança social	7,3	23,2	33,6	6,4	7,7	21,8
Recorro todos os anos aos SSGNR	4,5	16,8	16,4	10,5	29,1	22,7
Usufruo todos os anos de mais do que um serviço dos SSGNR	2,7	10,5	15,9	13,2	36,4	21,4
É importante receber um tratamento à medida das minhas necessidades	19,1	41,4	15	5	3,6	15,9
Os SSGNR prestam um tratamento à medida das minhas necessidades	3,6	17,3	31,8	14,5	12,3	20,5
O tempo de resposta dos SSGNR às minhas solicitações é adequado	5,5	25,5	26,8	10,9	6,4	25
Obtenho facilmente apoios/serviços dos SSGNR	2,3	18,6	30,9	11,8	11,4	25
Tenho quase sempre vagas nas atividades dos SSGNR	0,9	9,5	20	18,1	24,5	26,8
Não preciso de pedir mais do que uma vez informações aos SSGNR pois a resposta é sempre esclarecedora	5,5	21,4	30	9,1	9,5	24,5
Os formulários/informações pedidas para prestar serviços/apoio são adequados	2,3	20,9	30	12,3	9,1	22,7
Considero fundamental a ação complementar dos SSGNR face à Segurança Social	10	32,7	24,1	7,3	5,9	20
As crises de 2008 e seguintes, assim como a crise Covid-19, potenciaram riscos sociais que os SSGNR ajudaram a diminuir	6,4	11,4	34,5	10,5	14,1	23,2
Durante estas crises recorri mais vezes aos apoios dos SSGNR do que o habitual	2,3	6,8	14,5	12,3	21,8	42,3
Perante uma situação de emergência pessoal, recorro, em primeira instância, aos SSGNR e só depois aos apoios disponibilizados através da Segurança Social	4,5	10,9	19,1	10,9	21,8	32,8
No quadro da atual crise habitacional os SSGNR têm respostas de habitação ajustadas	2,3	8,6	27,3	10,4	19,1	32,3
Existem imóveis dos SSGNR disponíveis na minha localização profissional	4,1	15,5	18,2	10,5	23,2	28,6
A concessão de alojamento de longa duração é ágil	1,4	5,9	29,5	10,5	14,5	38,2
Os preços de alojamento praticados pelos SSGNR não diferem dos de mercado	4,1	8,6	20,9	20,5	18,6	27,3
Classifique a sua concordância relativamente à seguinte afirmação "a quota paga mensalmente é equilibrada com os apoios a que dá direito"	7,7	22,7	25	22,7	21,8	27,3

220 respostas

Quadro 5.9: Utilidade na mitigação das insuficiências do Estado-providência

	Extremamente útil %	Muito útil %	Relativamente útil %	Não tão útil %	Nada útil %
Em que medida considera que os apoios prestados pelos SSGNR são úteis para colmatar as insuficiências das políticas sociais de segurança social	19,5	30,9	35	10	4,5

220 respostas

Por fim, no decurso do questionário, os participantes tiveram ainda de manifestar o seu nível de satisfação com determinados fatores que compõem os SSGNR. O elemento que recolhe mais respostas favoráveis é o acesso ao portal do beneficiário (62,4%), seguido de tempo de resposta (42%) e das informações solicitadas (38,3%). Do lado da insatisfação, as ofertas de serviços e os protocolos existentes são os elementos com maiores percentagens, 43,2 e 37,2, respetivamente, destacando-se ainda o acesso aos serviços farmacêuticos, com 39,5%

Quadro 5.10: Determinação da satisfação através de indicadores

	Muito satisfeito %	Satisfeito %	Neutro %	Insatisfeito %	Muito insatisfeito %	N/A %
Resposta às suas necessidades atuais	6	27,7	24	11	8,2	23,1
Tempo de resposta dos SSGNR ao pedido efetuado	10	32	23,1	6,3	3,1	25,5
Informações solicitadas para obter um determinado serviço	6	32,3	25	8,2	4	24,5
Acesso ao portal do beneficiário	16	46,4	18,6	3,6	3,6	11,8
Acessibilidade ao atendimento presencial nas instalações dos SSGNR	6,4	25,5	27,7	2,3	5	33,1
Atendimento prestado pelos SSGNR	9,1	31,8	22,7	5,4	5	26
Oferta de serviços na sua localização de trabalho	3,1	16	18,6	17,2	26	19,1
Oferta de serviços no seu distrito de origem	4,5	18,2	16	17,2	26	18,2
Protocolos existentes	4,5	19,1	24	18,6	18,6	15
Oferta de imóveis no seu distrito de trabalho	3,1	10,5	20	18,6	23,6	24,1
Acesso aos serviços farmacêuticos	6,4	17,7	19,5	11,4	24,5	20,5

220 respostas

O questionário terminou com uma questão direta quanto à satisfação dos beneficiários com os SSGNR. Tendo esta permitido perceber que 51,4% dos inquiridos dividem-se entre muito satisfeitos e satisfeitos, seguidos de 27,8% de neutralidade e 20,9% de insatisfação. Ainda que a amostra deste estudo não tenha sido representativa, pode-se igualmente constatar que as percentagens de satisfação não são distribuídas de igual modo pelos distritos. Por fim, metade dos participantes demonstrar estar satisfeita, contudo a verdade é que as percentagens de insatisfação são ainda elevadas.

Quadro 5.11: Satisfação global

	Muito satisfeito	Satisfeito	Neutro	Insatisfeito	Muito insatisfeito
	%	%	%	%	%
Qual a sua satisfação global com os SSGNR?	8,2	43,2	27,8	14,5	6,4

220 respostas

Quadro 5.12: Níveis de satisfação por distrito

	Muito satisfeito	Satisfeito	Neutro	Insatisfeito	Muito insatisfeito
	n	n	n	n	n
Leiria	4	14	12	9	4
Viseu	1	21	9	5	2
Braga	5	7	6	5	2
Aveiro	2	16	5		
Castelo Branco	1	6	10	2	
Coimbra	1	7	6	1	2
Viana do Castelo		4	2	4	1
Lisboa	2	4	2	1	1
Porto	2	7			
Bragança		3	1	2	1
Guarda		1	4	1	
Portalegre		2		1	
Évora		1		2	
Vila Real		1			1
Setúbal		1	1		
Santarém			1		
Beja			1		

220 respostas

5.2. Discussão de dados

A presente investigação tem por objetivo identificar o nível de satisfação dos beneficiários titulares militares com a ação dos SSGNR, atendendo aos apoios disponibilizados, bem como à sua oferta e alcance e ainda preocupação em responder às principais fragilidades do atual Estado-providência.

Na primeira parte deste trabalho, no capítulo 2, foi abordada a definição de satisfação e identificados indicadores que podem ser utilizados para a mensurar no âmbito dos serviços públicos. Pelo que, alguns destes indicadores foram aplicados no questionário realizado, nomeadamente as expetativas, que segundo Lamsal & Kumar Gupta (2021), são um elemento essencial para percecionar a satisfação dos cidadãos. Neste sentido, 57,3% dos inquiridos responderam que os serviços utilizados corresponderam às suas expetativas, enquanto 25% responderam que nunca usaram os mesmos. Outro dos indicadores apresentado por estes autores refere-se ao tempo da prestação do serviço. Quanto a este fator, 10% dizem estar muito satisfeito, 32% satisfeito e a soma das parcelas de insatisfação corresponde a 9,4%. Ainda neste sentido, foi colocada outra questão relativamente ao tempo de resposta às solicitações, sendo que 31% concordam ser adequado, seguido de 26,8% de neutralidade. As respostas aos indicadores

defendidos por estes autores demonstram que os militares sentem-se satisfeitos com a ação dos SSGNR.

Em seguimento do último indicador mencionado, surge o da capacidade de resposta, um dos que integra o modelo SERVQUAL, desenvolvido por Zeithaml Parasuraman e Bery. Com o questionário percebeu-se que são apontadas algumas críticas quanto a este aspeto, na medida em que os inquiridos mencionam a desadequação destes serviços às suas necessidades reais, a predominância de atuação em grandes centros e complexidade e burocracia na obtenção dos mesmos. Outro dos indicadores que obteve mais respostas negativas e, por isso, coloca em causa a satisfação dos militares refere-se à difusão de informação (Zhang et al., 2022). A esmagadora maioria dos inquiridos (86,8%) responderam que nos últimos 3 anos não assistiram a nenhuma sessão de esclarecimentos sobre o funcionamento dos SSGNR e 69,5% consideram que estes não disponibilizam informação suficiente acerca dos serviços que prestam. De salientar a frase de um dos inquiridos: *“Por falta de conhecimento sendo que, por não saber que serviços oferecem não benefício dos mesmos”*. Assim, as respostas a este grupo de indicadores revelam níveis de insatisfação.

Os autores Menezes et al. (2022), por sua vez, abordam o custo-benefício como aspeto a considerar na matéria da satisfação. Este indicador foi também utilizado no estudo, confirmando que 144 dos 220 inquiridos não dispensariam nenhum serviço em prol da redução da quota mensal a pagar. No que diz respeito aos 76 que responderam “sim”, prescindiriam dos eventos que ocorrem na Costa da Caparica e daqueles que são mais facilmente disponibilizados em Lisboa. Mais uma vez se confirma que a disponibilidade é dos fatores que promove a insatisfação dos beneficiários, na medida em que, na opinião de um dos inquiridos, os “apoios são bons, mas a maioria só existe nos grandes centros, nomeadamente Lisboa, e nas restantes regiões do país são escassos e de baixa qualidade”. Os mesmos autores apresentam ainda as recomendações como elemento que interfere na satisfação, que também foi utilizado no questionário, obtendo 114 respostas afirmativas. Assim, entende-se que ambos os indicadores identificados por estes autores, no presente caso, se traduzem em satisfação dos beneficiários.

Consoante o exposto no capítulo 1, o Estado-providência passou por várias fases desde a sua criação até a atualidade. As três primeiras décadas correspondem à Era Dourada, travada pelo primeiro período controverso provocado pelas crises petrolíferas. Posteriormente, novas crises abalaram a estrutura deste modelo, nomeadamente financeira de 2008 e pandémica de 2019. Atualmente, o Estado-providência encontra-se na fase de novos desafios que dividem a opinião pública. Assim, uma parte do questionário foi dedicada a compreender a relação entre as políticas da Segurança Social e as dos SSGNR, demonstrando os resultados que os inquiridos concordam, na sua generalidade, que o atual Estado-providência carece de complementaridade dos serviços das instituições. Metade considera ainda os serviços dos SSGNR úteis para colmatar as principais

insuficiências, no entanto denotam-se percentagens de discordância quanto às respostas concretas destes Serviços às vulnerabilidades dos dias de hoje. Apenas 15,4% dos participantes, em situação de emergência, recorrem em primeira instância aos SSGNR, enquanto 32,7% não os vêem como a primeira solução. Perante os riscos sociais provocados pelas crises mais recentes, denota-se um cenário de neutralidade seguido de discordância. Tendo em conta a atual crise habitacional, procurou-se perceber a prestação dos SSGNR nesse âmbito, traduzindo-se os resultados em 32,3% “Nunca beneficiei dos SSGNR” e 29,5% de discordância, distribuídos entre discordo parcialmente (10,4%) e discordo totalmente (19,1%).

No que diz respeito à importância dos serviços prestados para os beneficiários, os dos grupos habitacional e económico são os que obtêm maiores percentagens nessa escala de Likert, ao contrário do grupo cultural e de lazer, especialmente no que se refere às festas, tanto de Natal como do Dia da Criança. Contudo, ainda que muitos dos serviços sejam considerados importantes, em termos de utilização predomina a parcela “nunca”, à exceção do alojamento de curta duração – férias e dos serviços farmacêuticos. Constatou-se ainda que, durante o presente ano, metade dos inquiridos não utilizaram nenhuma vez os SSGNR.

Em suma, ainda que metade dos inquiridos tenha respondido estarem satisfeitos com os SSGNR, a verdade é que a percentagem de insatisfação ainda é relevante. Com este estudo foi possível identificar os principais fatores que geram a insatisfação, sendo eles forte centralização da prestação dos serviços nos grandes centros (Lisboa e Porto), o que reduz a disponibilidade e a acessibilidade, bem como falta da difusão de informação acerca dos serviços dos SSGNR. Os serviços farmacêuticos, por exemplo, são dos serviços considerados mais importantes e, ao mesmo tempo, os que deixam os beneficiários mais insatisfeitos em termos de acessibilidade. Ainda que a amostra deste estudo não seja representativa, dado haver grandes discrepâncias entre o número de respostas por distrito, pôde-se constatar que existem distritos com maiores níveis de satisfação do que outros e que existe maior alcance por parte dos SSGNR a uns do que a outros. Assim, os resultados demonstram que Aveiro pode ser considerado o distrito com maiores níveis de satisfação, na medida em que em 23 respostas nenhuma foi atribuída às parcelas de insatisfação. O distrito do Porto, apesar de ter contribuído com apenas 9 respostas, estas distribuem-se entre muito satisfeito (2) e satisfeito (7). Os distritos de Leiria, Viseu, Braga, Coimbra, Viana do Castelo, Lisboa, Bragança e Vila Real, por sua vez, apresentam respostas na parcela de “muito insatisfeito”. Considera-se, portanto que para aumentar os níveis de satisfação dos beneficiários, é importante, em primeiro lugar, solucionar os aspetos que geram a insatisfação, melhorando e alargando a prestação dos serviços, especialmente no que se refere à disponibilidade, acessibilidade, descentralização e informação sobre os mesmos.

CONCLUSÃO

Esta investigação centrou-se no conceito de Estado-providência, na medida em que foi no âmbito deste que a maioria das políticas sociais ganharam vida e expansão alargada por todo o continente europeu e não só. No decorrer deste estudo, foi possível constatar que esta forma política acompanha de perto as transformações sociais, económicas e políticas que têm acontecido desde o século XIX até a atualidade. Isto requer que o Estado-providência se adapte às novas realidades, o que implica ajustes na assistência social. Neste sentido, Moreno (2017), destaca três fases de evolução do *welfare state*, que serão identificadas de seguida.

A primeira fase designada por “Era Dourada”, compreendida entre 1945 e 1970, remete-nos para o fim da II Guerra Mundial, altura em que a maioria das sociedades ambicionava a sua reconstrução e estabilidade social, económica e política. Deste modo, foram adotados novos sistemas de regulamentação social, assentes na relação entre o capital e o trabalho e na criação de sistemas públicos de redistribuição de rendimentos. Tudo isto fora suportado com a intervenção do Estado na economia, tornando-o prestador principal de um conjunto de serviços básicos gratuitos (Pedroso, 2000). Assim, durante cerca de 30 anos, o Estado-providência reduziu as desigualdades, reforçou a coesão social e assegurou o bem-estar aos cidadãos (Busilacchi & Giovanola, 2023)

Quanto ao Estado-providência português e tal como referido várias vezes ao longo do presente trabalho, este caminho foi traçado em contraciclo, na medida em que o sistema de segurança social foi consolidado tardiamente, em 1974, mesmo no fim desta primeira fase. Sendo que durante o regime do Estado Novo a assistência social era reduzida e seletiva, não abrangia a maioria das camadas populacionais, nem oferecia mecanismos eficazes de proteção da pobreza (Pedroso, 2000). Assim, quando Portugal se aproximou das restantes sociedades europeias, estas estavam a enfrentar o primeiro momento de fraqueza do Estado-providência, provocado pela crise do choque petrolífero. Este acontecimento marcou a entrada desta forma política na sua segunda fase.

A fase que se segue, denominada por Moreno (2017) como de Prata, vigorou até 2007. Durante esta altura destacavam-se a crise e fortes incertezas relativamente aos sistemas sociais. Por forma a manter os direitos sociais já promovidos foi necessário reforçar a despesa pública recorrendo ao aumento da carga fiscal. O autor Paulo Pedroso (2000) afirma que este processo não foi tão prejudicial à eficiência económica como era previsto, uma vez que as despesas tiveram uma evolução controlada. Adiciona ainda que este mérito pode ser atribuído à União Europeia que nas duas últimas décadas tem evitado que os piores cenários sejam concretizados. Contudo, o problema da Segurança Social não pode ser desvalorizado, pois ele existe e muitas das vezes as medidas adotadas para travar a despesa pública passavam por reduzir as pensões, o financiamento

no setor da educação e outros apoios prestados à população ativa. Tudo isto vai ser agravado na fase seguinte.

A terceira fase é a do Bronze, tendo iniciado em 2008 e permanece até a atualidade (Moreno, 2017). Este período foi provocado pela crise económica e financeira de 2008, sendo marcado por forte e permanente desemprego e conseqüente enfraquecimento económico, o que se traduz na adoção das políticas de austeridade, ou seja, redução de investimento nas políticas de bem-estar. Posto isto, é seguro afirmar que, nos dias de hoje, todos os países europeus enfrentam problemas de sustentabilidade financeira e limitações orçamentais no que toca às despesas sociais (Busilacchi & Giovanola, 2023).

As três etapas demonstram como o Estado-providência é influenciado, sobretudo, pelas transformações económicas. Todavia, o autor Jinek (2018) acrescenta que a crise deste modelo de Estado não se deve meramente a estas. Neste sentido, entre os fatores que têm um efeito negativo no Estado-providência enumera a globalização, que retira autonomia dos governos para controlar as novas economias transnacionais, e as atuais tendências demográficas, nas quais prevalecem o envelhecimento populacional e a diminuição das taxas de natalidade. Os autores Busilacchi e Giovanola (2023), a estes riscos adicionam as mudanças nos mercados de trabalho, sendo que estes são cada vez mais flexíveis e exigentes. Assim, de um modo geral, pode-se dizer que as tendências atuais influenciaram de forma negativa a capacidade pública de proteção social e enfraqueceram a atuação estadual. De referir que as despesas sociais, por si só, não provocam falência de nenhum Estado, tal acontece quando a estas se juntam os fatores morais e ideológicos (Jinek, 2018), (Busilacchi & Giovanola, 2023).

A parte prática desta investigação prende-se com a questão: *Os beneficiários titulares militares estão satisfeitos com os Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana?*. Desta forma, pretendeu-se estudar qual o nível satisfação dos referidos beneficiários com uma das estruturas de ação social complementar, criada ainda durante o Estado-Novo e de que modo esta colmata as atuais lacunas do Estado-providência. Como objetivos específicos definiram-se: identificar os serviços mais procurados pelos beneficiários; identificar os serviços que provocam maior (des)contentamento nos beneficiários; analisar quais são os distritos com maiores níveis de satisfação; e compreender de que modo os SSGNR respondem às atuais crises sociais. Por forma a obter os pretendidos resultados recorreu-se ao inquérito por questionário, contudo houve longos períodos de estagnação no número de respostas, o que dificultou a recolha de respostas necessárias para obter uma amostra representativa. Todavia, ainda assim é possível concluir que existe consenso quanto à necessidade de complementar as políticas sociais do Estado-providência com serviços das organizações públicas. No que respeita a satisfação com os SSGNR, os indicadores apresentados pelos autores Lamsal & Kumar Gupta (2021), nomeadamente expectativas, tempo de prestação do serviço e resposta às solicitações apresentam uma perceção satisfatória, bem como

os apresentados pelos autores Menezes et al. (2022), entre os quais o custo-benefício e as recomendações. Os indicadores que geram maior insatisfação entre os inquiridos correspondem à capacidade de resposta, disponibilidade dos serviços e difusão de informação. No que respeita aos serviços prestados, com maior importância para os beneficiários destacam-se os serviços farmacêuticos, as residências para estudantes e o alojamento de curta duração – férias. Como características destes serviços predominam segurança, aspeto, preço e conforto, com maior número de respostas em “bom”. Assim, pode-se concluir que maioritariamente os inquiridos mostraram-se satisfeitos com os SSGNR, porém a percentagem de insatisfação não deixa de ser relevante. Deste modo, denota-se que existem aspetos a melhorar, principalmente a disponibilidade dos serviços, bem como a sua expansão para o interior do país, uma vez ter-se identificado maiores níveis de insatisfação nessas regiões.

BIBLIOGRAFIA

- Adão e Silva, P. (2002). O Modelo de Welfare da Europa do Sul: Reflexões sobre a utilidade do conceito. *SOCIOLOGIA, PROBLEMAS E PRÁTICAS*, 38.
- Andersen, J. G. (2012). *Welfare States and Welfare State Theory*.
- Augusto, C., & Junior, D. (2013). O MODELO ALEMÃO DE SEGURIDADE SOCIAL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA A PARTIR DE BISMARCK 1. *Ano*, 2, 16485–16520.
- Bezes, P. (2018). Exploring the Legacies of New Public Management in Europe. In *The Handbook of Public Administration and Management in Europe*.
- Branco, R. (2022). Os legados do Estado Novo. In *Proteção Social no Portugal democrático - Trajetórias de Reforma* (pp. 23–32).
- Bucci, M. P. D. (2023). Estado social: uma sistematização para repensar a reconstrução. *Revista de Ciências Do Estado*, 8(1), 1–31. <https://doi.org/10.35699/2525-8036.2023.46716>
- Busilacchi, G., & Giovanola, B. (2023). Contemporary European Welfare State Transformations and the Risk of Erosion of Social Rights: A Normative Analysis of the Social Investment Approach. *Societies*, 13(2). <https://doi.org/10.3390/soc13020021>
- CALU, M. (2023). The Welfare State. Myths and Realities. *Perspective Politice*, 16(Special Issue). <https://doi.org/10.25019/perspol/23.16.0.6>
- Capucha, L. (2015). Conhecimento para a ação: avanços, lacunas e caminhos para o estudo da pobreza. In *Pobreza e Exclusão Social em Portugal - Contextos, Transformações e Estudos*.
- Carmo, H., & Ferreira, M. M. (2008). *Metodologia da Investigação: Guia para Auto-Aprendizagem*.
- Carolo, F. D. S. (2014). *Despesa e Redistribuição na Segurança Social em Portugal: análise da Reforma de 2007*.
- Chatterjee, R., & Suy, R. (2019). An Overview of Citizen Satisfaction with Public Service: Based on the Model of Expectancy Disconfirmation. *Open Journal of Social Sciences*, 07(04), 243–258. <https://doi.org/10.4236/jss.2019.74019>
- Clifton, J., Fernández-Gutiérrez, M., & Howlett, M. (2022). Assessing public services from the citizen perspective: what can we learn from surveys? *Journal of Economic Policy Reform*, 25(1), 1–8. <https://doi.org/10.1080/17487870.2020.1795444>
- Conde-Ruiz, J. I., & González, C. I. (2018). *EUROPEAN PENSION SYSTEM: BISMARCK OR BEVERIDGE?*
- Correia, M. A. A. (2023). Estado de bem-estar social e educação: novas relações entre Estado, sociedade e mercado na Europa. *Revista Ibero-Americana de Estudos Em Educação*, e023054. <https://doi.org/10.21723/riaee.v18i00.17540>
- Crow, R., Gage, H., Hampson, S., Hart, J., Kimber, A., Storey, L., & Thomas, H. (2002). The measurement of satisfaction with healthcare: implications for practice from a systematic review of the literature. In *HTA Health Technology Assessment NHS R&D HTA Programme Health Technology Assessment* (Vol. 6, Issue 32). www.nchta.org/htacd.htm
- Cunha, V., Paulo, A., Pereira, N. S., & Reis, H. (2009). *The Reform of the Portuguese Public Employees' Pension System: Reasons and Results Working Papers Series*. www.gpeari.min-financas.pt

- Dalfovo, M. S., Lana, R. A., & Silveira, A. (2008). Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. *Revista Interdisciplinar Científica Aplicada*, 4, 1–13.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*.
- Esping-Andersen, G. (1993). Orçamento e democracia: o Estado-Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986. *Análise Social*, XXVIII, 589–606.
- Esping-Andersen, G. (1994). After the Golden Age: The Future of the Welfare State in the New Global Order. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, 73–204.
- Fernandes, M. B. (2017). *Avaliação da Qualidade em Serviços Públicos: O Caso de um Serviço de Finanças Portugêses*.
- Ferraz, D., & Alexandre, H. (2008). *QUE ESPAÇO PARA UMA CIDADANIA ACTIVA E PARTICIPATIVA NO CONTEXTO DAS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL?*
- Ferreira, A. R., Carolo, D., Pereira, M. T., & Adão Silva, P. E. (2016). Fundamentos constitucionais da proteção social continuidades e ruturas. In *Sociologia, Problemas e Práticas* (Vol. 2016, pp. 71–97). Editora Mundos Sociais. <https://doi.org/10.7458/SPP2016NE10351>
- Filipe Carreira da Silva. (2013). *ICS_FCSilva_Portugueses_LEN - 2013 - livro*.
- Fortin, M.-F. (1999). *O processo de investigação: da concepção à realização*.
- Freitas, A. A., Pereira de Brito, M. A., Silva, M. C., Do Nascimento, V. S., & Chacon, S. S. (2023). DO ESTADO NEOLIBERAL AO SOCIAL: PARA REPENSAR O PAPEL DO ESTADO DIANTE DA PANDEMIA DA COVID-19. *Revista Estudo & Debate*, 30(2). <https://doi.org/10.22410/issn.1983-036X.v30i2a2023.3359>
- Friedman, M. (2002). *CAPITALISM AND FREEDOM 40th Anniversary Edition With a new Preface by the Author*.
- Garrido, Á. (2018). A Institucionalização do “Social” no Estado Novo Português: Previdência Corporativa e Seguros Sociais Voluntários. *Estudos Historicos*, 31(64), 197–218. <https://doi.org/10.1590/S2178-14942018000200005>
- Gomes, J. S. (2013). *INTERESSE PÚBLICO, CONTROLE DEMOCRÁTICO DO ESTADO E CIDADANIA**.
- Guerra, I., & Pinto, T. C. (2015). Da pobreza à vulnerabilidade: transformações identitárias e no agir coletivo. In *Pobreza e Exclusão Social em Portugal - Contextos, Transformações e Estudos* (pp. 167–182).
- Güler, M. A. (2019). The Concept of the Welfare State and Typologies of Welfare Regimes- A Review. *Problemy Polityki Społecznej: Studia i Dyskusje*, 47(4). <https://doi.org/10.31971/16401808.47.4.2019.6>
- Han, S. (2022). Inequality, public choice, and the welfare state. *Asian Journal of Political Science*, 30(2), 119–139. <https://doi.org/10.1080/02185377.2022.2063147>
- Hespanha, P. F. S. e P. V. (2014). O Estado Social, Crise e Reformas. In *A economia política do retrocesso - crise, causas e objetivos observatórios sobre crises e alternativas*. Almedina.
- Jinek, J. (2018). The welfare state and modern sovereignty. *Politologicky Casopis*, 25(3), 206–226. <https://doi.org/10.5817/PC2018-3-206>

- Lamsal, B. P., & Kumar Gupta, A. (2021). *Citizen Satisfaction with Public Service: What Factors Drive?* <https://doi.org/10.30589/pgr>
- Lima, A. P. de. (2016). O cuidado como elemento de sustentabilidade em situações de crise. Portugal entre o estado providência e as relações interpessoais. *Cadernos Pagu*, 2016(46), 79–105. <https://doi.org/10.1590/18094449201600460079>
- Loureiro, J. C. (2014). Estado Social em Portugal: Refroma(s) ou Revolução? . In *Por onde vai o Estado Social em Portugal?* (pp. 97–134).
- Madureira, C. (2020). A reforma da administração pública e a evolução do estado-providencia em Portugal: história recente. *Ler História*, 76, 179–202. <https://doi.org/10.4000/lerhistoria.6408>
- Madureira, C. (2021). A pandemia tornou evidentes as insuficiências dos serviços públicos e a necessidade de os reforçar. In *O Estado da Nação e as Políticas Públicas — Governar em Estado de Emergência*.
- Madureira, C., & Ferraz, D. (2010). The Need of a XXI Century Governance Paradigm for Public Administration: The Specific Case of Portugal. *PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION*, 31, 35–48.
- Madureira, C., & Ferraz David. (2010). AS CONFIGURAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS E A SELECÇÃO DE DIRIGENTES: O caso da administração pública portuguesa. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 63.
- Mendes, F. R. (2011). *Segurança Social: o futuro hipotecado*.
- Menezes, V. G. de, Pedrosa, G. V., da Silva, M. P. P., & Figueiredo, R. M. da C. (2022). Evaluation of Public Services Considering the Expectations of Users—A Systematic Literature Review. *Information (Switzerland)*, 13(4). <https://doi.org/10.3390/info13040162>
- Morais, C. (2015). *Investigação: Do problema aos resultados*. <http://www.ipb.pt/~cmmm>
- Moreno, L. (2017). *El entorno europeo y global de los sistemas de bienestar*.
- Mozzicafreddo, J. P. (1994). O Estado-Providência em transição. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 11–40.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, State and Utopia*.
- Nunes, A. J. A. (2013a). O “fascismo de mercado” ataca: é urgente “derrubar definitivamente o estado-providência.” *Estudos Do Século XX*, 13.
- Nunes, A. J. A. (2013b). CRISE DO CAPITALISMO, CRISE DA “EUROPA.” *Revista Jurídica*.
- Offe, C., & Keane, J. (1984). Some contradictions of the modern welfare state. In *Contradictions of the Welfare State* (p. 310). Hutchinson.
- Panitch, V. (2011). Basic income, decommodification and the welfare state. *Philosophy and Social Criticism*, 37(8), 935–945. <https://doi.org/10.1177/0191453711413715>
- Pedroso, P. (2000). Estados-providência na Europa: depois da retórica da crise. *Janus Online*.
- Pereirinha, J., Fernando, D., & Carolo, S. (2009). *A construção do Estado-Providência em Portugal: evolução da despesa social de 1935 a 2003*. <https://www.researchgate.net/publication/277247038>

- Perista, P. (2015). O FSE no reforço da inclusão social em Portugal (2007-2013). In *Pobreza e exclusão-social em Portugal - Contextos, Transformações e Estudos* (pp. 251–270).
- Rodrigues, E. V. (2010). O Estado e as Políticas Sociais em Portugal: discussão teórica e empírica em torno do Rendimento Social de Inserção. *Revista Do Departamento de Sociologia Da FLUP*, 191–230.
- Santos, B. de S., & Ferreira, S. (2002). *A reforma do Estado-Providência entre globalizações conflitantes*.
- Silva da, F. C. (2013). O modelo português de Estado-Providência: análise e perspectiva. In *Os Portugueses e o Estado-Providência - Uma Perspectiva Comparada* (pp. 23–42).
- Spicker, P. (2013). *The Routledge Handbook of the Welfare State*. Routledge.
http://files.libertyfund.org/files/273/Spencer_0331_EBk_v5.pdf;
- Van de Walle, S. (2017). Explaining citizen satisfaction and dissatisfaction with public services. In *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (pp. 221–241). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_11
- Zhang, J., Chen, W., Petrovsky, N., & Walker, R. M. (2022). The Expectancy-Disconfirmation Model and Citizen Satisfaction with Public Services: A Meta-analysis and an Agenda for Best Practice. *Public Administration Review*, 82(1), 147–159.
<https://doi.org/10.1111/puar.13368>

FONTES

Constituição da República Portuguesa, 1933, diploma legal que previa o funcionamento do Estado Novo, nomeadamente a intervenção do Estado na vida social
(<https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP-1933.pdf>);

Lei n.º 2115/62, 18 de julho, previa as categorias de instituições de previdência social
(<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/2115-1962-164986>);

Decreto-Lei n.º 42793/59, 31 de dezembro, cria os Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana
(<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/42793-1959-437048>);

Decreto-Lei n.º 230/93, de 26 de junho, extingue a Guarda Fiscal e cria a Brigada Fiscal, que será integrada na Guarda Nacional Republicana
(<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/230-1993-267036>);

Decreto-Lei n.º 262/99, de 08 de julho, aprova o novo Estatuto dos Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana
(<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/262-1999-374995>);

Plano de Atividades dos SSGNR, 2023, identifica as principais atividades e serviços disponibilizados aos beneficiários
(https://www.ssgnr.pt/pdf/PA_2023.pdf).

