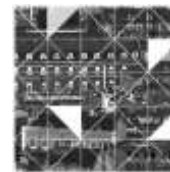


---

# CIDADES, Comunidades e Territórios

---



## A governança das políticas de habitação: (co)produção do conhecimento e capacitação institucional

Marco Allegra<sup>1</sup>, Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, Portugal.

Alessandro Colombo<sup>2</sup>, DINÂMIA`CET-IUL, Instituto Universitário de Lisboa, Portugal

### Introdução

Este ensaio debruça-se sobre a governança das políticas públicas de habitação em Portugal, tendo como objeto de reflexão a chamada Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH) e levando em consideração a trajetória recente das políticas públicas de habitação em Portugal. Tem como objetivo caracterizar os pontos críticos inerentes àquela iniciativa do governo, contribuindo para a reflexão sobre as potencialidades e limitações das ambições da NGPH.

Termo polissémico, a palavra “governança” inclui formas de governação que englobam diferentes atores do Estado e ainda atores não-públicos. Neste ensaio, interessa-nos tratar o tema em relação a dois aspetos fundamentais do desenho, implementação e avaliação das políticas públicas: (i) a realização e consolidação de parcerias entre diferentes atores públicos; (ii) e o papel do conhecimento na sustentação empírica e concetual das políticas públicas. São também oferecidas algumas considerações finais sobre um dos principais “testes” do sucesso da NGPH – a concretização das Estratégias Locais de Habitação (ELH).

Três perguntas sustentam o pano de fundo desta reflexão: que atores da ação pública se encontram incluídos nas parcerias que suportarão a NGPH? Que tipo de responsabilidades e competências deverão ter? Como poderão configurar-se, e com que implicações, as relações entre os atores envolvidos?

Importa sublinhar que esta reflexão não pretende ter um carácter global e exaustivo quanto à NGPH, mas apenas chamar a atenção relativamente aos fatores críticos que se assumem como sensíveis para a sua implementação futura – especificamente no âmbito da relação entre ação pública central e local.

De um ponto de vista metodológico, este ensaio apoia-se na análise dos documentos de política produzidos pela Secretaria de Estado da Habitação (SEH), pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) e pela Assembleia da República – bem como noutros documentos que têm influenciado a trajetória das políticas públicas de habitação anteriores à NGPH.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> [mallegra@ics.ulisboa.pt](mailto:mallegra@ics.ulisboa.pt)

<sup>2</sup> [colombourb@gmail.com](mailto:colombourb@gmail.com)

<sup>3</sup> A NGPH foi aprovada pelo Conselho dos Ministros em maio 2018 (RCM n.º 50-A/2018, de 2 de maio). O Portal da Habitação do IHRU reúne abundante documentação produzida no contexto do lançamento da NGPH. Entre os contributos mais marcantes no debate sobre as políticas de habitação nos últimos trinta anos podemos citar o *Livro Branco da Habitação* (1993); o dossiê publicado na revista *Sociedade e Território* (n.º 20, 1994); o relatório sobre o PER editado por Isabel Guerra (1999); os *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008-2013* (2008); e a *Estratégia Nacional para a Habitação* (2015) definida para o período 2015-2031.

## Uma “Nova Geração” de políticas de habitação

A NGPH surge num momento de renovada atenção no âmbito do debate político sobre a questão habitacional na dimensão urbana das políticas europeias (Ferrão 2018). O seu lançamento resulta do reconhecimento da inadequação das políticas de habitação anteriores e da necessidade de inovar a ação pública neste domínio.

Entre os princípios orientadores da NGPH, dois remetem diretamente para o tema da governança nas políticas de habitação e constituem o objeto de atenção deste ensaio. Entre as várias mudanças de paradigma que a NGPH pretende introduzir, destaca-se a passagem “[d]e uma política centralizada e setorial para um modelo de governança multinível, integrado e participativo” e “[d]e uma política reativa para uma política proativa, com base em informação e conhecimento partilhado e na monitorização e avaliação de resultados” (RCM n.º 50-A/2018, de 2 de maio).

Assume-se que o desenho e a implementação de um modelo adequado de governança – face aos desafios que a questão habitacional coloca, bem como às ambições do NGPH – representam uma condição *sine qua non* para o sucesso desta iniciativa do governo.

Contudo, será necessário não cair na ilusão de que o desenho “inteligente” da governança “multinível, integrada e participativa” possa prescindir de grandes investimentos (aliás, não apenas financeiros) por parte do estado, assim como da ativação de recursos de diferentes naturezas (financeiros, humanos, organizacionais, etc.).

Genericamente, a governança das políticas de habitação reflete o posicionamento do setor no âmbito mais amplo da arquitetura do estado. Um exemplo neste sentido é representado pelo debate, recentemente retomado na agenda política, sobre descentralização e desconcentração de funções do Estado: os resultados desta discussão poderão ter um impacto significativo na dimensão da governança, criando novas instituições ou atribuindo novas competências e responsabilidades às entidades já existentes.<sup>4</sup>

## Investir nos atores: governança e capacidade institucional

O primeiro tema em relação ao desenho e implementação da governança da NGPH remete para a forma como as parcerias entre atores serão estruturadas e concretizadas.

A proposta da NGPH neste âmbito baseia-se implicitamente na ideia de que os atores que participam na governança do setor deverão ser mais proativos do que no passado, isto é, mais autónomos, mais criativos e mais capazes de estabelecer relações colaborativas entre si. Por outras palavras, baseia-se na ideia de que as vantagens que este modelo de governança pode trazer às políticas de habitação dependem, em boa medida, da qualidade e capacidade institucional dos atores envolvidos.

Este raciocínio interpela em particular dois dos atores principais das políticas de habitação – o IHRU e as câmaras municipais.

O IHRU é a instituição central no domínio das políticas de habitação portuguesas, desenvolvendo funções de “banco” da habitação; de gestor de uma porção considerável do parque habitacional público; de produção de informação e conhecimento para apoiar as políticas; de animador, acompanhador e avaliador das políticas; etc. Esta centralidade foi recentemente reforçada ao ser também atribuído ao IHRU um papel na recolha de capitais para o financiamento da reabilitação urbana.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Em agosto de 2018 foi aprovada a Lei-Quadro n.º 50/2018, de 16 de agosto, que regula a transferências de competências (inclusive no domínio da habitação) para os municípios; em setembro de 2019 foi criada a Comissão Independente para a Descentralização, presidida por João Cravinho; em fevereiro de 2019 o tema da descentralização foi o principal objeto de discussão do Fórum das Políticas Públicas 2019 organizado pelo IPPS-ISCTE. Veja-se também Monteiro & Romão (2018).

<sup>5</sup> É esse o caso do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbana 2020 (IFFRU 2020), no qual o IHRU se vê como entidade gestora de um “fundo de fundos” constituído para recursos nacionais (p. ex. as dotações dos Programas Operacionais Regionais) e europeus (p. ex. o Banco Europeu do Investimento e o Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa) que serão disponibilizados a entidades públicas e privadas sob a forma de empréstimos ou garantias através de bancos privados (Santander Totta, Banco BPI e Millennium BCP). Veja-se RCM n.º 52-A/2015, de 23 de julho.

Paralelamente, a NGPH coloca uma grande ênfase no papel das câmaras municipais através da retórica da “governança local”, que já estava presente nas propostas de políticas de habitação do passado, bem como na criação de instrumentos específicos, como as Estratégias Locais de Habitação (ELH).<sup>6</sup>

Nesta perspetiva, o sucesso da NGPH não poderá prescindir de uma reflexão em relação às três perguntas colocadas no início deste texto sobre os atores da governança das políticas de habitação, às suas responsabilidades e às relações que se estabelecem entre eles.

Em primeiro lugar, é preciso perguntar até que ponto o IHRU e as câmaras municipais estão preparados e podem/querem efetivamente concretizar as ambições da NGPH. É necessário averiguar se essas instituições têm os recursos necessários (organizacionais, humanos, tecnológicos, relacionais – inclusive a capacidade de programar e de elaborar estratégias coerentes) para enfrentar os desafios inerentes ao novo modelo de governança. Uma avaliação destes recursos é indispensável para perceber que tipo de investimento deverá ser realizado na capacitação destas instituições.

Em segundo lugar, é preciso refletir sobre o modo como o modelo de governança “multinível, integrado e participativo” da NGPH terá tradução em termos de responsabilização dos atores no que se refere ao desenho, coordenação, monitorização e avaliação da implementação dos programas ou, mais genericamente, da nova geração das políticas de habitação. Mais uma vez, uma definição clara do papel do IHRU e das câmaras municipais como líderes e dinamizadores das políticas de habitação – respetivamente, no âmbito nacional e municipal – será crucial.

Em terceiro lugar, a implementação da visão da NGPH requer o estabelecimento de formas de cooperação baseadas em princípios de ação comuns aos atores envolvidos e na assunção de responsabilidades recíprocas. Esta cooperação pressupõe o diálogo entre instituições e níveis administrativos diferentes e a integração entre políticas setoriais ao nível central e local – e tempo suficiente para que esta cooperação se possa desenvolver.<sup>7</sup>

### **Investir no conhecimento: aprendizagem e inovação institucional**

A lógica do modelo de governança da NGPH precisa, portanto, de instituições mais sofisticadas: organismos que tenham uma maior capacidade estratégica, pessoal técnico mais qualificado, uma cultura institucional orientada para a abertura e a cooperação com outros atores.

Tendo este objetivo em mente, argumentamos que um fator crítico para o sucesso da NGPH será a sua capacidade de abordar sistematicamente o tema do papel do conhecimento na governança das políticas de habitação, com o objetivo de ativar percursos de aprendizagem institucional que fortaleçam os atores das políticas e as suas formas de cooperação.

Mas do que falamos quando falamos de conhecimento nas políticas de habitação? A partir do projeto exPERTs, com enfoque no papel dos peritos nas políticas públicas de habitação ao nível local, surgem duas sugestões que vale a pena levar em consideração.

A primeira é que “informação” e “conhecimento” são duas coisas diferentes. A “informação” refere-se a dados e análises que podem ser arquivados em suportes materiais, como livros, relatórios, ficheiros electrónicos, etc. O “conhecimento”, pelo contrário, só pode ser arquivado em seres humanos (ou seja, em entidades individuais ou coletivas) e, portanto, pressupõe a existência de “conhecedores”.

A segunda sugestão é que o conhecimento é originado e apenas adquire significado no âmbito da interação entre os atores das políticas (processos de aprendizagem). Contrariamente ao paradigma das chamadas políticas baseadas em dados comprovados (*evidence-based policies*) – que defende que a aplicação do método científico na

---

<sup>6</sup> Às ELH é atribuída uma relevância em dois sentidos: em primeiro lugar, como instrumento definidor de uma visão estratégica ao nível local (particularmente no sentido da integração com as políticas de desenvolvimento urbano e territorial); em segundo lugar, a aprovação da ELH por parte do IHRU representa uma condição obrigatória para o acesso aos fundos do Programa 1.º Direito (Portaria n.º 230/2018, de 17 de agosto, que regulamenta o Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, que estabelece o 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação).

<sup>7</sup> Relembra-se aqui, também, que existem duas dimensões institucionais onde a habitação não está adequadamente representada. Primeiro, a dimensão da governança territorial a nível regional, que não tem entidades regionais responsáveis para a habitação e, neste sentido, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) poderiam assumir algumas competências nesta matéria. Segundo, a dimensão da coordenação intersetorial no governo: o IHRU poderia passar a ser uma das entidades que representam o Ministério do Ambiente no Conselho de Concertação Territorial.

recolha e análise dos dados representa a condição necessária, e quase suficiente, para produzir políticas públicas adequadas – as políticas precisam tanto de informações rigorosas quanto de redes que lhes possam atribuir sentido nas arenas de negociação.

A questão do conhecimento surge timidamente na NGPH: fala-se na necessidade de basear a “proatividade” das medidas no “conhecimento partilhado”, mas a maior ênfase é colocada na produção e disponibilização de informação (particularmente, apoiando os cidadãos nas suas decisões) e num modelo que ecoa o paradigma da *evidence-based policy*.<sup>8</sup> Segundo o documento estratégico da NGPH,

“(…) a rapidez com que se operam as mudanças, bem como a necessidade crescente de efetuar uma judiciosa gestão e aplicação dos recursos públicos, aliada a uma vontade de maior escrutínio, rigor e transparência em matéria de políticas públicas, exige a *disponibilização de informação rigorosa, de fácil acesso e a uma escala territorial adequada, sobre o mercado habitacional e o acesso à habitação*. Esta informação permitirá [...] diagnosticar com rigor os problemas e dinâmicas presentes no território e apoiar a criação dos instrumentos de política pública [...]. Permitirá ainda [...] acompanhar e avaliar a eficácia e eficiência destes instrumentos, detetar áreas de aperfeiçoamento e analisar os retornos do investimento público em cada caso. [...] [A] *disponibilização regular e de fácil acesso de informação sobre preços e acessibilidade no mercado da habitação é, por si só, um instrumento de política do setor, ao apoiar os cidadãos nas suas escolhas e decisões*, que passarão a ter por base dados fiáveis, capacitando as famílias para uma das decisões com maior impacto na gestão do seu orçamento. Permitirá também aos proprietários e empresas uma avaliação mais rigorosa do risco e dos retornos dos seus investimentos nos mercados do arrendamento e reabilitação.” (RCM n.º 50-A/2018, de 2 de maio, Anexo; ênfase dos autores)

A produção e disponibilização de informação rigorosa são fatores essenciais. Mas a mudança de paradigma invocada pela NGPH parece indicar implicitamente que o investimento no conhecimento é igualmente determinante para realizar os objetivos desta iniciativa proposta pelo governo.

Destacamos quatro áreas em que o conhecimento tem um papel-chave:

- Primeiro, a produção de dados de qualidade no âmbito das políticas pressupõe a colaboração de vários atores e instituições. Por outras palavras, os dados mais sofisticados são criados através do envolvimento colaborativo de diferentes tipos de “conhecedores”.
- Segundo, o âmbito da discussão técnica representa um canal privilegiado para o desenvolvimento das dinâmicas de governança que a NGPH pretende ativar, promovendo, por exemplo, formas de cooperação que ultrapassem as fronteiras administrativas e institucionais próprias dos atores envolvidos ou permitindo que as instituições-líder das parcerias exerçam funções de coordenação e de animação em relação aos outros atores.
- Terceiro, o investimento em conhecimento (por exemplo, através de dispositivos de formação, monitorização e avaliação permanente) é parte fundamental da construção de competências indispensáveis face aos desafios que a NGPH coloca.
- Por último, a construção de conhecimento com base no diálogo dos atores contribui para delimitar um quadro de referência partilhado, reforçando a adesão destes a princípios de ação comuns, incentivando a

<sup>8</sup> Entre as várias medidas promovidas pela NGPH neste âmbito, destacam-se o programa Porta ao Lado e a criação de uma base de dados das transações imobiliárias. Recentemente, a Lei n.º 10/2019, de 7 de fevereiro, criou o Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana (OHARU), com a missão de “acompanhar a evolução do mercado do arrendamento urbano nacional [...] e apresentar ao membro do Governo responsável pela área da habitação relatórios anuais de execução, com a identificação dos progressos alcançados, eventuais constrangimentos e propostas de soluções alternativas para melhor desempenho do mercado do arrendamento urbano nacional”.

assunção de responsabilidades recíprocas e, em última análise, conferindo maior coerência às políticas públicas.

## Reflexões finais

A NGPH apresenta uma visão inovadora no âmbito das políticas de habitação nacionais. Apesar disso, importa sublinhar que não é a primeira vez que se veem ser publicados documentos estratégicos sobre habitação que tratam de governança integrada, participação, planos locais de habitação, monitorização e avaliação contínua, “políticas” em vez de “programas”, etc.<sup>9</sup>

Olhando para a trajetória do debate sobre as políticas de habitação em Portugal, constata-se que estes elementos (inclusive o tema do papel do conhecimento nas políticas) têm estado no centro da discussão pelo menos nos últimos 25-30 anos. Por exemplo, as sugestões avançadas por Isabel Guerra (1999) no primeiro relatório sobre o PER continuam pertinentes nos dias de hoje.<sup>10</sup> Qual será então a chave de sucesso para que a NGPH transforme este património de reflexões em realidade?

Neste breve ensaio apresentámos algumas sugestões nesse sentido: primeiro, levar a sério a ambição da NGPH de introduzir um modelo de governança mais “multinível, integrado e participativo” no setor da habitação, investindo na capacidade institucional dos atores; segundo, considerar a coprodução de conhecimento como um canal privilegiado para ativar dinâmicas de aprendizagem institucional e alcançar os objetivos inerentes a este modelo.

Na nossa opinião, um primeiro e importante teste das ambições da NGPH será constituído através da concretização das Estratégias Locais de Habitação (ELH).<sup>11</sup>

A introdução de planos locais tem sido longamente considerada como uma das condições fundamentais para a territorialização das políticas de habitação e para a integração à escala local com outras políticas setoriais (veja-se, por exemplo, Guerra 2008b, pp. 81-83).

Na NGPH, as ELH representam o instrumento principal da governança enquanto forma privilegiada de parceria entre atores locais e elemento principal na avaliação das estratégias autárquicas por parte do estado central. Ao mesmo tempo, a definição das ELH representa uma primeira oportunidade de abordar sistematicamente o papel do conhecimento nas políticas de habitação.

Em termos conceituais, a elaboração de uma ELH como plano local de habitação tem várias vantagens: (i) impõe que a autarquia delineie uma estratégia de médio prazo que garanta o acesso à habitação; (ii) obriga a levantar, sistematizar, analisar e circular a informação relevante; (iii) permite a integração das políticas de habitação com as políticas urbanas e setoriais; e (iv) representa uma arena de diálogo entre os atores locais.

Assim sendo, a elaboração das ELH poderá ser um elemento-chave para viabilizar o desenvolvimento das políticas de habitação. Contudo, nada impede que as ELH venham a constituir meros contratos unicamente orientados para a regulação do acesso das autarquias aos financiamentos do estado central numa lógica programática – semelhante, por exemplo, ao que sucedeu com os Acordos de Adesão estipulados entre os municípios e o estado central no âmbito do Programa Especial de Realojamento (PER).<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Veja-se, por exemplo, a proposta de Plano Estratégico de Habitação (PEH) 2008-2013 (Guerra 2008a).

<sup>10</sup> A proposta de criação de um “Observatório de acompanhamento e avaliação do PER” baseada em três eixos: (i) flexibilização do PER e integração de programas e recursos (através da criação de uma comissão interministerial); (ii) valorização do “papel pedagógico” e da liderança do INH através de instrumentos de “soft power” baseados nas dinâmicas do conhecimento, como, por exemplo, circulação de informação, formação avançada, incentivos à inovação e às boas práticas; (iii) monitorização e avaliação permanente do programa, baseadas tanto na recolha sistemática de dados quanto na participação dos atores (através do chamado “Observatório dos atores”) (Guerra 1999: 106-111).

<sup>11</sup> Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho; Portaria n.º 230/2018, de 17 de agosto.

<sup>12</sup> O Acordo de Adesão permitia que a autarquia pudesse aceder aos financiamentos disponibilizados no âmbito do PER pelos então Instituto Nacional de Habitação (INH) e Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) – instituições estas posteriormente fundidas no IHRU. Com base no recenseamento das barracas efetuado em 1993, as partes contraentes comprometiam-se simplesmente a disponibilizar os recursos necessários para realojar as famílias recenseadas; a construir novos fogos tendo como referência um nível de custo padrão; a demolir as barracas, evitando novas ocupações dos terrenos liberados; e a respeitar o cronograma do acordo.

O modelo dos Acordos de Adesão traz consigo, aliás, as vantagens inerentes à simplicidade e à rapidez. Todavia, para introduzir mudanças radicais no setor da habitação, será necessário escolher um caminho mais difícil e demorado, onde o ritmo dos avanços dependerá necessariamente do grau de maturação de processos de aprendizagem, da coprodução de conhecimento, da capacitação e da inovação institucional.

### **Agradecimentos**

Os autores agradecem a todos os que contribuíram para este ensaio com sugestões, ideias e críticas – e particularmente aos membros da equipa do projeto exPERts; a João Ferrão, e a todos os técnicos camarários que tivemos a oportunidade de entrevistar no âmbito da nossa investigação e que participaram nos eventos do Fórum da Habitação realizado no ICS-ULisboa. Este trabalho resulta das atividades do projeto “exPERts Making sense of planning expertise: housing policy and the role of experts in the Programa Especial de Realojamento (PER)” (financiado pela FCT; PTDC/ATP-EUR/4309/2014).

### **Referências bibliográficas**

- Ferrão, J. (2018) “A Habitação regressa à agenda política?”, Blogue ATS, 18 Janeiro 2018. Disponível em: <https://ambienteterritoriosociedade-ics.org/2018/01/17/a-habitacao-regressa-a-agenda-politica/>
- Ferreira, A.F. (1993), *Livro Branco sobre a Política da Habitação em Portugal*, Lisboa: ENH.
- Guerra, I. (org.) (2008a) *Diagnostico e proposta para uma estratégia de habitação - Sumário Executivo para Debate Público*, Lisboa: IHRU.
- Guerra, I. (org.) (2008b) *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008-2013 - Estratégia e modelo de intervenção*, Lisboa: IHRU.
- Guerra, I. (org.) (1999) *Diagnóstico sobre a implementação do programa PER nos municípios das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto*, Lisboa: Instituto Nacional de Habitação.
- Monteiro, S., Romão, N. (2018), "Governança Multinível em Portugal: Descentralização sub-regional e local e o papel dos Fundos Europeus", Working Paper n.04, Agência para o Desenvolvimento e Coesão I.P, Unidade de Política Regional, Núcleo de Estudos e Políticas Territoriais, Outubro 2018.