



## **Innovation in Public Policies Impact Evaluation**

Proposta de Metodologia de Avaliação de Impacto da Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário do Plano de Recuperação e Resiliência (POAT-01-6177-FEDER-000068)

### **Relatório de resultados da revisão sistemática da literatura**

Lisboa, Janeiro de 2023

O projeto “ImpactPP – Inovação na Avaliação de Impacto em Políticas Públicas” procura identificar e testar métodos inovadores no domínio da avaliação de impacto numa perspetiva eminentemente operacional e empírica. Para tal, irá testar uma abordagem metodológica que terá como objeto a Prioridade de Investimento 08 do PT2020 e respetivas operações de apoio à habitação social, abordagem esta que está ancorada na triangulação de três métodos base (Abordagem Científica da Política, Análise Comparativa Qualitativa e Método de Valoração Contingente). Com esta opção procura-se construir uma metodologia de impacto enquadrada na lógica da «avaliação baseada na teoria» que maximize o potencial da conjugação de três teorias essenciais para a Ciência das Políticas Públicas da atualidade: a Teoria da Programação, a Teoria da Causalidade e a Teoria da Complexidade.

Project ImpactPP – Innovation in Public Policies Impact Evaluation seeks to identify and test groundbreaking impact evaluation methods in an eminently operational and empirical perspective. To this end, it will test and innovative impact Evaluation methodological approach focused on the PT2020 Investment Priority 08 and its corresponding social housing support operations, based on the triangulation of three base-methods (Policy Scientific Approach; Qualitative Comparative Analysis; and Contingent Appraisal Method), thereby seeking to build an impact methodology regulated by the «theory-based evaluation» principle, maximizing the combined potential of three crucial theories in contemporary Public Policy Science: Theory of Programming, Theory of Causation and Theory of Complexity.

#### **Equipa de projeto:**

Sérgio Caramelo (coord.)

Álvaro Oliveira

Nuno Alves

Sofia Portela

Marco Paschoalotto

Rodrigo Vieira de Assis

#### **Iscte Conhecimento e Inovação**

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa

Avenida das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa

Email: [conhecimentoinovacao@iscte-iul.pt](mailto:conhecimentoinovacao@iscte-iul.pt)

TEL: +351 217 903 000

## ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO (PORTUGUÊS) .....	1
SUMÁRIO EXECUTIVO (INGLÊS) .....	1
1. INTRODUÇÃO .....	2
2. ENQUADRAMENTO .....	2
2.1 Enquadramento no projeto ImpactPP .....	2
2.2 Enquadramento metodológico.....	5
3. RESULTADOS.....	7
3.1 CMR 1 – Habitação social, saúde e bem-estar subjetivo .....	8
3.2 CMR 2 – Habitação social e combate à pobreza energética .....	9
3.3 CMR 3 – Habitação social e sobrelotação urbana .....	10
3.4 CMR 4 – Habitação social e segregação urbana .....	11
3.5 CMR 5 – Habitação social, participação cívica e desenvolvimento local.....	12
3.6 CMR 6 – Habitação social e emprego.....	13
3.7 CMR 7 – Habitação social e proteção social .....	14
4. CONCLUSÃO.....	15
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	16
ANEXOS .....	19



## SUMÁRIO EXECUTIVO (PORTUGUÊS)

---

No âmbito do desenvolvimento da “Proposta de Metodologia de Avaliação de Impacto da Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário do Plano de Recuperação e Resiliência” (Projeto ImpactPP) este relatório apresenta e descreve a análise sistemática da bibliografia especializada em políticas públicas de habitação social que se integra ao método de Análise Científica da Política (ACP). O objetivo principal da análise bibliográfica realizada foi o de apreender os recursos teóricos existentes na literatura europeia necessários à identificação das relações causais requeridos pela avaliação realista para a explicação da articulação efetiva entre as dimensões de contexto, mecanismos e resultados (CMR). Através da análise sistemática procurou-se identificar quais dimensões de contexto, que mecanismos e quais resultados são apontados pela literatura especializada para a avaliação de impacto das políticas de habitação social na Europa. Para tanto, foi analisada uma base de referências bibliográficas composta por 30 artigos internacionais publicados em periódicos científicos indexados na *Web of Science* no decurso das duas últimas décadas (2000-2022). Os resultados alcançados permitiram mapear um conjunto de relações causais a partir das quais foram definidos 7 Pacotes CMR constitutivos da Teoria do Programa (Fase I).

## SUMÁRIO EXECUTIVO (INGLÊS)

---

As a development of the research “Proposal for impact evaluation methodology of the National Urgent and Temporary Housing Grant of the Recovery and Resilience Plan” (ImpactPP Project), this report presents and describes the systematic analysis of the specialized bibliography of public policies regarding social housing as part of the Political Scientific Analysis (PSA) method. Hence, the main objective of the bibliography analysis was to apprehend the existing theoretical resources in European literature, which are needed to identify the causal relationships required by the realistic evaluation to explain the effective articulation between the dimensions of context, mechanisms, and results (CMR). Through the systematic analysis, it was pursued to identify what dimensions of context, mechanisms, and results are pointed out by the specialized literature for assessing the social housing policies' impact in Europe. Therefore, a bibliography reference basis made up of 30 international articles issued in scientific journals indexed by the Web of Science over the last two decades (2000-2022) was analyzed. In the end, the results allow mapping a set of causal relationships from which 7 CMR Packages constitutive of the Program Theory (Phase 1) were defined.

## 1. INTRODUÇÃO

---

O presente documento visa descrever a análise sistemática da bibliografia integrada à Análise Científica da Política (Etapa I) empreendida no âmbito da “Proposta de Metodologia de Avaliação de Impacto da Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário do Plano de Recuperação e Resiliência” (Projeto ImpactPP). Diferente das revisões tradicionais da literatura que procuram estabelecer o estado da arte de uma dada discussão, ao adotar uma perspetiva realista, a etapa descrita neste relatório procurou identificar relações causais subjacentes às análises desenvolvidas no contexto europeu sobre as políticas públicas de habitação social com o objetivo de mapear as relações causais entre as dimensões de contexto, mecanismo e resultados (CMR). A identificação dessas dimensões representa etapa fundamental para a proposta de metodologia de avaliação de impacto desenvolvida neste projeto, uma vez que foi por meio desta revisão que foram definidos os Pacotes CMR integrados à primeira versão da Teoria do Programa orientada à avaliação de impacto da Prioridade de Investimento 08, do PT2020<sup>1</sup>. Para tanto, este documento é composto das seguintes seções: i) introdução – apresenta os objetivos do documento e desta etapa, assim como o enquadra dentro do projeto; ii) enquadramento – subdividido em enquadramento dentro do projeto ImpactPP e metodológico, em que o primeiro apresenta aonde esta etapa se encontra dentro do projeto, e a segunda apresenta os instrumentos metodológicos utilizados para realização desta etapa; iii) resultados – demonstra e discute os 7 Pacotes CMR identificados através da revisão sistemática da bibliografia; e iv) conclusão – retoma o objetivo e abre caminho para as próximas etapas do projeto.

No seguimento da realização dos *focus group* e das entrevistas e do apuramento dos seus resultados resultou a construção de um oitavo CMR intitulado “Habitação Social e Educação” (quadro síntese em anexo) que foi integrado conjuntamente com os outros sete no Estádio II da Teoria do Programa.

## 2. ENQUADRAMENTO

---

### 2.1 Enquadramento no projeto ImpactPP

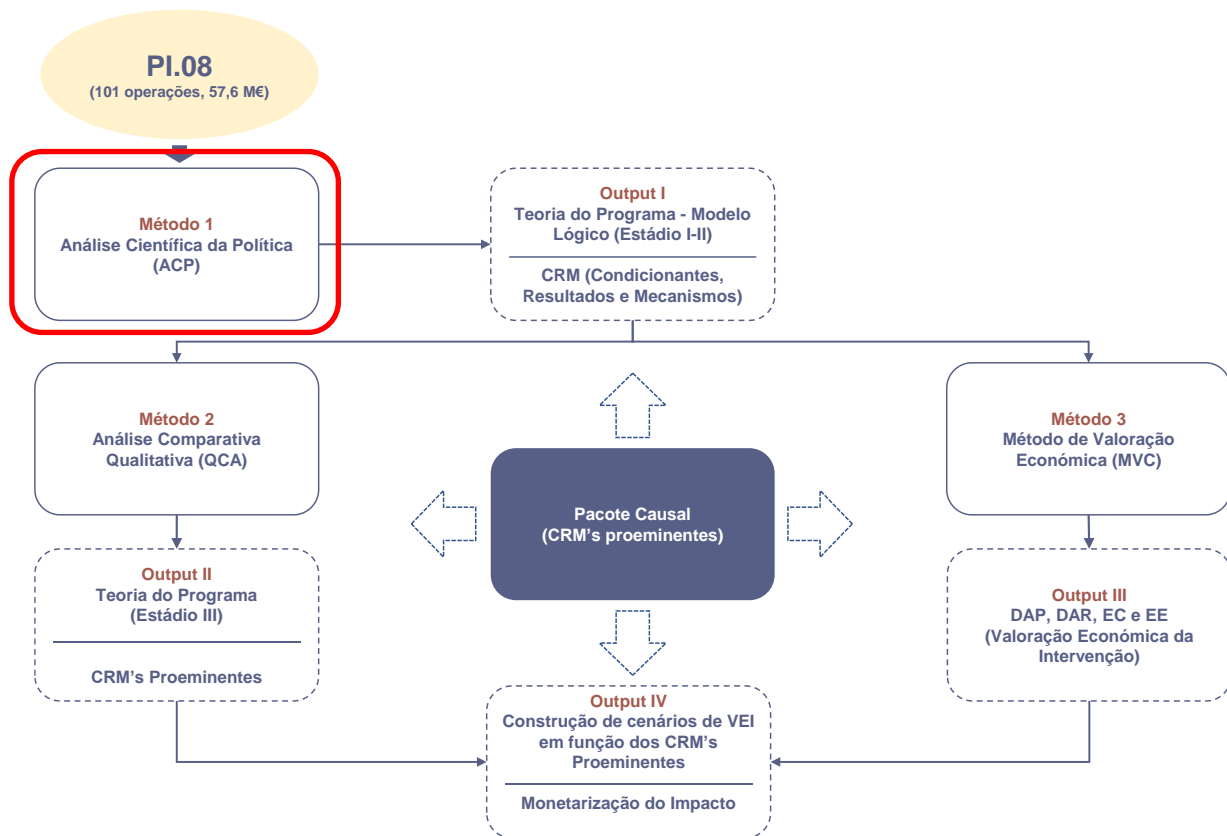
O Projeto Impacto PP procura articular diferentes métodos para o desenvolvimento de uma metodologia inovadora de avaliação de impacto de políticas públicas. A revisão sistemática da literatura está integrada num desses métodos, a Avaliação Científica da Política (ACP). A ACP representa o princípio dos esforços científicos desenvolvidos no ImpactPP e, por isso, é uma etapa obrigatória a ser cumprida para a aplicação dos outros dois métodos a serem utilizados para a definição de uma nova

---

<sup>1</sup> Embora o foco do Projeto ImpactPP recaia sobre a próxima geração de políticas públicas financiadas por fundos comunitários (2021-2027), nomeadamente no que concerne a “Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário” (BNA) previsto no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), a proposta metodológica, da qual a análise sistemática da bibliografia faz parte, foi testada a partir da avaliação de impacto das operações apoiadas no âmbito da “Concessão de apoio à regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas em zonas urbanas e rurais” (P.I.08, PT2020).

metodologia para a avaliação de impacto. A Figura 1 a seguir apresenta a lógica sequencial das etapas de desenvolvimento dessa metodologia e assinala o ponto no qual está integrada a revisão sistemática da bibliografia:

Figura 1 – Etapas do projeto ImpactPP

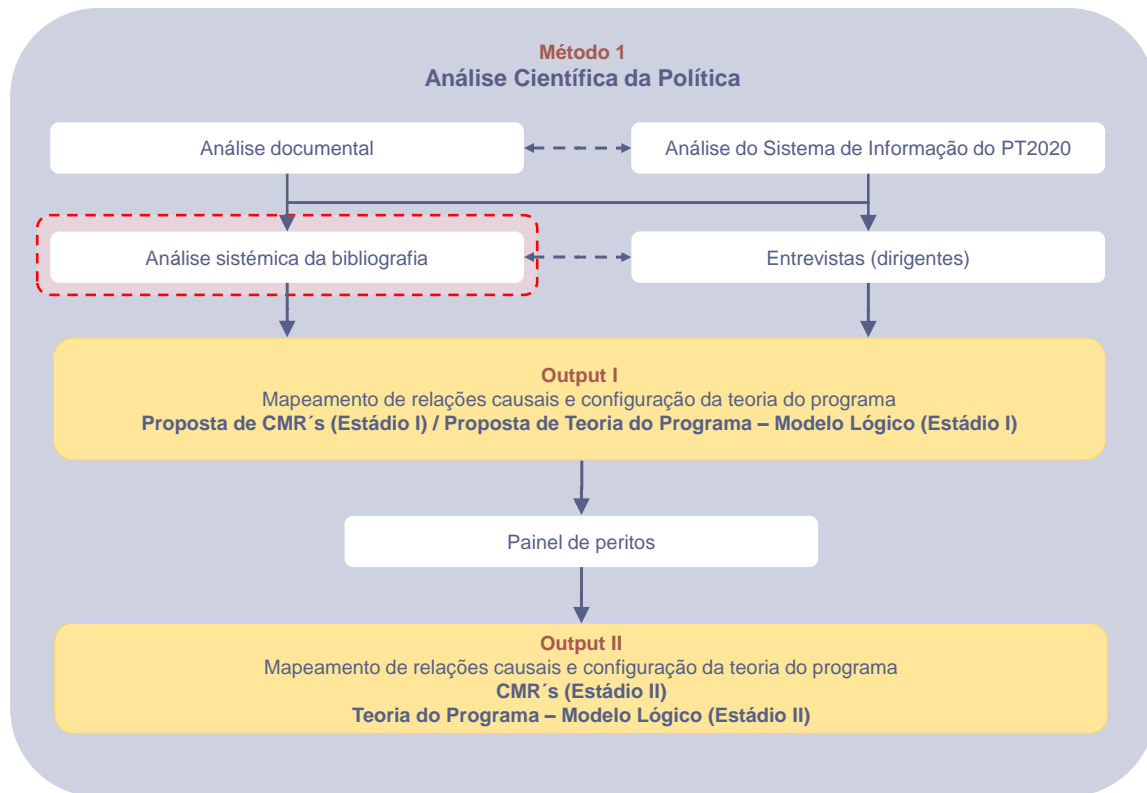


Fonte: Elaboração dos autores (2022).

A Figura 1 indica quais são os 3 métodos principais utilizados no Projeto ImpactPP: i) Análise Científica da Política (ACP); ii) Análise Comparativa Qualitativa (ACQ); e iii) Método de Valoração Contingente (MVC). A revisão sistemática da bibliografia integra-se à ACP. Este método destina-se à identificação ou reconstrução da teoria de um instrumento de política pública, dando especial relevo à dimensão política deste, à visão dos atores políticos sobre a intervenção e à identificação das razões pelas quais os responsáveis pela política entendem ser necessário resolver o problema a que essa política se dirige. É exatamente no processo de reconstrução da teoria que se situa a revisão sistemática da bibliografia, que visa, sobretudo, estabelecer as bases teóricas de sustentação das relações causais que servem de base à Teoria do Programa (Fase I).

Além da análise sistemática da bibliografia, a Análise Científica da Política resulta da articulação entre outras diferentes atividades. A Figura 2 a seguir apresenta quais são estas etapas e o modo como essas se relacionam constituindo um mesmo procedimento metodológico integrado ao escopo do Projeto ImpactPP.

**Figura 2 – Etapas da fase de Análise Científica da Política (ACP)**



Fonte: Elaboração dos autores (2022)

Na Figura 2 pode-se perceber precisamente a localização da revisão sistemática da bibliografia no interior da ACP. Nota-se ainda que essa revisão sistemática antecede a etapa de realização de entrevistas. Do mesmo modo que o método ACP é tratado enquanto pré-requisito para a Análise Qualitativa Comparativa (QCA) e para o Método Avaliação Contingente (MVC), como indicado na Figura 1, dentro da ACP a revisão sistemática da bibliografia antecede e é fundamental para alcançar as etapas das entrevistas. Isso porque, para a realização das entrevistas, é necessário estarem definidas teoricamente as relações causais a serem testadas junto aos atores políticos, definição essa que supõe a conclusão da revisão sistemática da literatura, cujo principal resultado são os Pacotes CMR constitutivos da primeira versão da Teoria do Programa.



## 2.2 Enquadramento metodológico

Ancorada sob o prisma realista, a análise sistemática da bibliografia empreendida procurou, para lá da perceção do estado da arte, responder a duas questões pertinentes e essenciais para o encontro dos subsídios teóricos requeridos ao enquadramento teórico do objeto empírico investigado no Projeto ImpactPP. As perguntas orientadoras da análise foram: i) quais são os mecanismos que decorrem do acesso à habitação social, segundo a literatura especializada? ii) quais são as condições de contexto e quais resultados decorrem de cada um dos mecanismos sugeridos pela bibliografia?

Essas duas questões nortearam a leitura de um conjunto amplo de referências bibliográficas internacionais. Contudo, de que modo essas referências foram identificadas e tornadas objeto desta análise? Para viabilizar esta análise e responder às questões orientadoras foi preciso construir uma base de referências bibliográficas dedicadas às políticas públicas de habitação social. Para a construção dessa base, foi utilizado um *software* apropriado para a recolha otimizada de publicações científicas, o *Harzing's Publish or Perish*<sup>2</sup>. Esse *software* opera integrado aos principais indexadores de publicações científicas internacionais e permite estabelecer e utilizar sistemas complexos de busca para a seleção orientada de referências bibliográficas, permitindo, deste modo, uma recolha eficaz de um volume considerável de informação num dado domínio temático num espaço de tempo reduzido. Assim, foram definidas combinações de palavras-chave e condições que, uma vez aplicadas à programação do *software*, possibilitou uma recolha ampla de textos especializados no tema das políticas públicas de habitação social. O Quadro 1 a seguir apresenta as combinações de palavras-chave e condições estabelecidas e aplicadas para a construção da base de referências objeto da revisão sistemática

Quadro 1 – Sistema de busca utilizado para a recolha das referências bibliográficas

Identificação Sistemática de Referências		
Título	Palavras-chave	Nº de Referências
Housing	Housing Policy Evaluation; Policy Impact; Realist;	2
Housing Policy Evaluation	Social Housing;	7
Social Housing	Policy Evaluation	44
Housing Policy Impact	Social Housing	17
Condições		
Período	2000-2022	
Fonte	Web of Science	

Fonte: Elaboração dos autores (2022)

<sup>2</sup> O *software* utilizado corresponde à versão Publish or Perish 8.6.4198.8332

O Quadro 1 informa que foram realizadas 4 rondas para a identificação de referências bibliográficas. Todas essas rondas foram realizadas sob a condição da pesquisa considerar apenas textos científicos produzidos entre os anos 2000 e 2022 publicados em periódicos indexados na *Web of Science* (WoS). Apesar desta condição comum, cada ronda foi definida por uma combinação distinta de termos presentes no título e palavras-chave. A variação dos sistemas de pesquisa implicou, naturalmente, numa variação do número de textos identificados em cada ronda. À medida em que um número maior de palavras-chave ou termos no título eram incluídos, mais restritiva se tornava a pesquisa, de modo a reduzir o número de referências identificadas para a posterior análise sistemática da bibliografia. Por isso, a primeira ronda, definida por um sistema de recolha definido por 1 termo no título e 3 palavras-chave, identificou apenas duas referências pertinentes à análise. Em contrapartida, nas demais rondas, definidas por 1 termo no título e 1 termo nas palavras-chave, o número de referências identificadas foram, respetivamente, 2, 44 e 17.

A vantagem evidente do recurso a este *software* para a recolha de referências é a de maximizar o alcance da pesquisa, que rapidamente obtém publicações de interesse disponíveis em geografias distantes a quem realiza a procura global de elementos teóricos necessários a uma avaliação realista de de fenómenos complexos, como é o caso da avaliação de impacto das políticas públicas de habitação social. A desvantagem é que nesta recolha automatizada o *software* pode incluir nas rondas que realiza publicações que não atendem precisamente aos interesses de investigação, o que exige, *a posteriori* à identificação dessas referências, de um trabalho de seleção mais qualitativa do material recolhido para a confirmação da eficiência dos sistemas de busca estabelecidos. Por isso, foi preciso definir critérios de exclusão dos textos identificados.

Os critérios de exclusão estabelecidos foram:

- 1) **Identificação e exclusão de textos duplicados:** caso um texto identificado numa ronda seja novamente incluído na base de textos por uma das rondas seguintes, serão excluídas as suas repetições, de modo a evitar duplicações. Este critério foi aplicado diretamente no documento Excel disponibilizado pelo *software Publish or Perish* a partir do cruzamento das variáveis título do artigo, autoria, título do periódico científico e ano de publicação;
- 2) **Identificação e exclusão de textos publicados fora do domínio científico do projeto:** caso um texto identificado tenha sido publicado num periódico científicos demasiadamente distante do domínio da Ciência das Políticas Públicas, serão excluídos se confirmado que a análise nele desenvolvida não contribuir para a avaliação de impacto, eixo central do projeto. Este critério foi aplicado considerando não apenas variáveis como título do artigo e periódico científico no qual o texto foi publicado, mas também a partir de uma análise transversal do conteúdo dos resumos dos artigos, nos quais eram revelados os objetivos e, em maior e menor grau, as metodologias utilizadas e resultados alcançados;
- 3) **Exclusão de textos dedicados à análise de contextos não europeus:** uma vez que o interesse aqui recai sobre a avaliação de impacto de programas europeus, priorizou-se a análise de publicações dedicadas aos países da Europa. Logo, os textos cuja análise recaem sobre outras geografias do globo foram excluídos da análise sistemática da bibliografia, mas deram lugar a

uma base de textos alternativa, neste caso dedicada às políticas de habitação social em contextos não europeus<sup>3</sup>. Este critério foi aplicado considerando-se, especialmente, as informações apresentadas no título dos artigos e em seus respectivos resumos, os quais foram objeto de uma leitura transversal para possibilitar a seleção dos textos dedicados ao contexto europeu.

Após a aplicação dos três critérios de exclusão, do total dos 70 textos identificados durante as quatro rondas, permaneceram na base de dados 30 artigos. Portanto, foram estes 30 artigos objeto da análise sistemática da bibliografia e foi a partir deste *corpus* que foi possível identificar as relações causais que permitiram estabelecer os Pacotes CMR, que serão descritos na próxima seção.

### 3. RESULTADOS

---

Orientada pelas duas questões de investigação anteriormente indicadas, a análise sistemática da bibliografia procurou quais os contextos, mecanismos e resultados (CMR) frequentemente mobilizados pela literatura internacional para apontar relações causais potencialmente capazes de explicar o impacto das políticas públicas de habitação na Europa. Ao todo foram identificados 7 Pacotes CMR, cada um dos quais voltados para uma dimensão distinta do impacto dessas políticas públicas, segundo a bibliografia dos últimos 20 anos. O resultado desta análise será apresentado nesta seção a partir da síntese de cada um dos Pacotes CMR teoricamente definidos a partir da revisão sistemática da bibliografia. Cada um dos 7 Pacotes CMR denotam relações causais específicas, todas essas correspondentes a um tipo de mudança comportamental provocada nos indivíduos cujas vidas foram afetadas pelos financiamentos e produtos finais dos programas de habitação social em diferentes países europeus.

Os Pacotes CMR identificados na revisão sistemática foram os seguintes:

- CMR 1 - Habitação social, saúde e bem-estar subjetivo;
- CMR 2 – Habitação social e combate à pobreza energética;
- CMR 3 – Habitação social e sobrelotação habitacional;
- CMR 4 – Habitação social e segregação urbana;
- CMR 5 – Habitação social, participação cívica e desenvolvimento local;
- CMR 6 - Habitação social e emprego;
- CMR 7 - Habitação social e proteção social.

A seguir os 7 Pacotes CMR são apresentados através de quadros síntese nos quais são apontados os indicadores que definem as suas dimensões de contexto, mecanismo e resultados. Após cada quadro

---

<sup>3</sup> Apesar desta base de referências sobre países localizados em contextos não europeus não se converter em objeto direto da análise sistemática da bibliografia empreendida, foi assegurada a sua construção para eventuais comparações internacionais a serem realizadas *a posteriori*.

síntese é feita uma breve descrição, apoiada na bibliografia objeto da análise sistemática, do Pacote CRM correspondente, pondo em evidência as relações causais que teoricamente o sustentam.

### 3.1 CMR 1 – Habitação social, saúde e bem-estar subjetivo

1º CMR Habitação social, saúde e bem-estar subjetivo	
Contexto	- Problemas de saúde (física e mental) gerados pela condição precária de habitação
Mecanismo	- Práticas de cuidado individual e familiar
Resultados	- Promoção da saúde individual e familiar - Promoção do bem-estar subjetivo

O primeiro Pacote CMR identificado através da revisão sistemática da literatura tem em sua dimensão de contexto uma relação causal teoricamente consolidada entre as condições precárias de habitação e probabilidade elevada de ocorrência de problemas de saúde (Braubach et al., 2011; Rolfe et al., 2020). A bibliografia sugere que existe um conjunto de riscos associados às habitações precárias que tornam os indivíduos mais suscetíveis a doenças derivadas da continuada exposição ao mofo, à umidade e às toxinas presentes no meio ambiente propiciadas pela ausência de saneamento básico apropriado (Rolfe et al., 2020). Essa exposição a riscos causadas por moradias vulneráveis, portanto, aumentam as chances de os habitantes desenvolverem enfermidades físicas e problemas que afetam o bem-estar subjetivo, como promoção de quadros de ansiedade, estresses, depressão e hostilidade (Zhang et al., 2021; Avanzini et al., 2022).

Os resultados provocados pelas políticas de habitação social seriam o de apaziguar essa relação, reduzindo as chances de ocorrência de problemas de saúde física e mental associados às condições precárias de habitação (Lawson et al., 2013; Tagliabue et al., 2013; Avanzini et al., 2022). Há aqui um antes e um depois, portanto. A oferta de habitação social retira indivíduos de condições de vulnerabilidade, oportunizando o acesso a condições de habitabilidade seguras. Nesse sentido, os programas de habitação social acabam por contribuir para a promoção da saúde individual e familiar (Avanzini et al., 2022), por um lado, e, por outro, para a promoção do bem-estar subjetivo. Esses resultados se refletem no comportamento individual, isto é, na dimensão do mecanismo, estimulando

a adesão individual a novas práticas de cuidado cujos efeitos se traduzem em menos problemas de saúde para a família.

### 3.2 CMR 2 – Habitação social e combate à pobreza energética

2º CMR Habitação social e combate à pobreza energética	
Contexto	- Baixa eficiência energética das habitações
Mecanismo	- Manutenção e zelo para potenciar a eficiência energética da habitação
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menor suscetibilidade às altas e baixas temperaturas</li> <li>- Redução dos gases de efeito estufa</li> <li>- Redução dos custos financeiros com meios ativos de condicionamento ambiental</li> </ul>

O segundo CMR identificado através da revisão sistemática da bibliografia estabelece uma dimensão de contexto na qual se revela uma relação de causalidade entre habitações precárias e o fenómeno da pobreza energética (Gibb et al., 2006; Tagliabue et al., 2013; Pretlove & Kade, 2016; Rolfe et. al., 2020). Para os autores, moradias fisicamente inapropriadas proporcionam dificuldades para garantir o conforto no ambiente habitacional do ponto de vista da proteção perante as baixas e as altas temperaturas (Escandón, 2019; Rolfe et al., 2020). Tal como no 1º CMR, supõe-se uma temporalidade dividida entre um momento anterior e posterior à intervenção política orientada à promoção de habitação social. O impacto das políticas habitacionais destinadas às populações mais vulneráveis economicamente emerge como um instrumento de combate à pobreza energética (Guarini & Battisti, 2014; Guarini & Battisti, 2017; Kourachanis, 2019; Avanzini et al., 2022), uma vez que as habitações ofertadas procuram atender a um conjunto de recomendações de organismos nacionais e internacionais que visam elevar a capacidade de resposta às intempéries climáticas, inclusive ao considerar fundamental a instalação de meios passivos de condicionamento ambiental, como formas de produção de energias limpas e renováveis, caixilharia oscilobatentes, disponibilização de janelas para a circulação de ar e luz natural e vidros duplos para maior proteção face ao frio durante o inverno (Lami & Abastante, 2017; Rangiwhetu, 2020, Ozarisooy & Altan, 2022).

Desse modo, os resultados causados pelas políticas públicas de habitação social contribuem para reduzir a suscetibilidade às altas e baixas temperaturas, a emissão de gases de efeito estufa e os amenizar o

peso financeiro causados pelo recurso a meios ativos de condicionamento ambiental (Moore et al., 2016; Escandón, 2019; Ozarisooy & Altan, 2022). Em que pese esses resultados sejam, em larga medida, provocados pela infraestrutura utilizada nas reabilitações e construções de habitações sociais, os seus efeitos ao nível dos comportamentos individuais são também apontados pela literatura. Esses efeitos se traduzem no aumento do comprometimento dos indivíduos quanto à manutenção e zelo dos equipamentos que lhes são ofertados, sobretudo pelo entendimento de que é esta atitude que assegurará, ao longo do tempo, a eficiência energética da habitação (Gibb et al., 2006; Moore et. al., 2016; Ozarisooy & Altan, 2022).

### 3.3 CMR 3 – Habitação social e sobrelotação urbana

3º CMR Habitação social e sobrelotação habitacional	
Contexto	- Sobrelotação habitacional
Mecanismo	- Alteração dos usos do espaço (interno) da habitação
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melhores condições de habitabilidade</li> <li>- Melhoria das condições da esfera íntima e pessoal</li> <li>- Redução dos constrangimentos e conflitos associados à sobrelotação</li> </ul>

A dimensão de contexto no 3º Pacote CRM resulta da constatação de uma relação de causalidade entre condições precárias de habitação e problemas entre os membros do agregado familiar (Guo, 2012; Braubach et al., 2011; Rolfe et al., 2020). Está em questão a sobrelotação habitacional: a inadequação do número de cômodos por dimensão do agregado familiar pode provocar conflitos ao nível das relações familiares. Esses conflitos podem ser ligeiros, mas também podem causar questões graves que põem em risco o convívio solidário suposto entre indivíduos que habitam numa mesma morada. A complexificação dessa relação causal é provocada seja pela intensificação do desajuste entre a dimensão do agregado familiar e a habitação, porém há a hipótese dessa complexificação ser gerada por questões geracionais e pelo alargamento das ramificações familiares que se vão formando em virtude da transição dos mais jovens para a fase da vida adulta (Guarini & Battisti, 2014; Guarini & Battisti, 2017; Lami & Abastante, 2017).

Os resultados alcançados face a este contexto a partir da implementação dos programas de habitação social permitem melhores condições de habitabilidade, isto é, um melhor equilíbrio entre a dimensão do agregado familiar e a habitação, de modo a reduzir os conflitos familiares e constrangimentos associados aos desajustes previamente vividos em condições inapropriadas no que tange a este quesito (Korsu, 2016; Rangiwhetu, 2020). De modo mais sensível, o equilíbrio ofertado por esse ajustamento também impacta a esfera íntima e pessoal, na medida em que se supera eventuais situações anteriores em que os espaços de cultivo dessa esfera podiam inexistir em função da sobrelotação habitacional. Ao nível da resposta individual, a literatura estima que alterações nos usos do espaço interno da habitação são evidentes, aumentando a abrangência das práticas sociais propelidas dentro da própria morada, criando-se um maior vínculo afetivo com a habitação (Lami e Abastante, 2017).

### 3.4 CMR 4 – Habitação social e segregação urbana

4º CMR Habitação Social e Segregação Urbana	
Contexto	- Segregação urbana e social das cidades
Mecanismo	- Novas sociabilidades baseadas no reconhecimento das desigualdades territoriais
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diversificação social das áreas urbanas segregadas</li> <li>- Maior integração entre diferentes grupos socioeconómicos</li> <li>- Reclassificação do valor simbólico das áreas urbanas</li> <li>- Reconfiguração dos conflitos de segurança pública entre comunidades</li> </ul>

A relação de causalidade entre a habitação social e promoção da diversidade socioeconómica e cultural em territórios urbanos emerge como dimensão de contexto no 4º Pacote CMR. Os autores que colocam em evidência essa relação partem do pressuposto de que a segregação social nos centros urbanos europeus tem exigido, cada vez mais, políticas que assegurem a “mistura” social (social mix policies) (Korsu, 2016). Desse modo, as políticas de habitação social são formas de intervenções potenciais para evitar a segregação nas cidades, contribuindo para a “mistura” social, na medida em que propiciam, a depender do seu desenho, a “diluição” (mover pessoas ricas para áreas pobres), a “dispersão” (mover pessoas mais pobres para áreas ricas) e a “diversidade” (mesclar grupos sociais com rendimentos

diferentes em uma mesma edificação) (Korsu, 2016; Buch-Geertsema, 2017; Melis et al., 2013; Ferrari, 2011).

Os resultados das políticas de habitação que operam como instrumento de combate à segregação dos territórios urbanos seriam, segundo esses autores, a diversificação social das áreas urbanas segregadas, com intensificação do convívio entre grupos socioeconomicamente distintos (Kuminoff et al., 2013; Della Spina, 2020; Nicolai et al., 2013). Consequentemente, abre-se margem para formas de solidariedade social entre classes sociais, mas também para a emergência de novas formas de conflito ancoradas nas hierarquias simbólicas instituídas entre as classes (Nicolai et. al., 2013; Vila-Vazquez e Petsimeris, 2022; Della Spina, 2020).

Os mecanismos associados as relações entre essa condição de contexto e esses resultados são marcadamente orientados à subjetividade dos grupos sociais que experimentam os efeitos das políticas de mistura social (Korsu, 2016). Supõe-se respostas comportamentais associadas à emergência de novas formas de sociabilidades e a reconfiguração dos conflitos de segurança pública entre comunidades baseadas no reconhecimento das desigualdades territoriais da cidade (Bingöl, 2019; Korsu, 2016; Melis et al., 2013).

### 3.5 CMR 5 – Habitação social, participação cívica e desenvolvimento local

5º CMR Habitação Social, Participação Cívica e Desenvolvimento Local	
Contexto	- Participação cívica para a descentralização dos programas de habitação social
Mecanismo	- Maior interesse em iniciativas de participação cívica à escala local
Resultados	- Descentralização administrativa da política - Constituição de redes sociais para o desenvolvimento local - Sentimento de pertencimento à habitação e à comunidade

As políticas de habitação social procuram fundamentalmente garantir o direito à habitação a pessoas cujos recursos são insuficientes para assegurar, para si, uma moradia digna. Em alguns contextos europeus, como no Reino Unido, por exemplo, é suposto que os beneficiários finais das políticas de habitação social tenham um papel ativo no planeamento, na provisão e na avaliação das políticas públicas que os assistem (Simmons & Birchall, 2007). Embora a eficiência desta participação possa ser



questionada do ponto de vista do aumento da eficiência dos resultados das políticas públicas, é suposto que o estímulo à participação cívica na esfera do planeamento e à gestão dos programas de habitação social contribuam para que o desenvolvimento local baseado em princípios democráticos tão diversos quanto na intensificação dos laços sociais entre vizinhanças que coexistem num dado território e ao aumento do interesse na vida política orientada para o exercício da cidadania (Simmons & Birchall, 2007; Podawca & Pawlat-Zawrzykraj, 2017).

Os resultados de um programa preocupado com esta dimensão contextual associada à esfera da política se traduzem na construção de redes sociais de desenvolvimento local (Vila-Vázquez, & Petsimeris, 2022; Simmons & Birchall, 2007), na promoção do sentimento de pertencimento à comunidade e à habitação (Taylor, 2020) e numa maior descentralização administrativa da política (Simmons & Birchall, 2007), o que implica numa democratização das responsabilidades face às experiências bem-sucedidas e problemáticas que se podem colocar no decurso do processo de implementação e manutenção do programa.

Os autores que identificam a relação de causalidade entre o contexto descrito e os resultados apontados enquanto possíveis consequências das intervenções sublinham que o mecanismo daí derivado se expressa no aumento de interesse pela política e, conseqüentemente, em iniciativas de participação cívica em redes sociais à escala local (Simmons & Birchall, 2007; Taylor, 2020).

### 3.6 CMR 6 – Habitação social e emprego

6º CMR Habitação Social e Emprego	
Contexto	- Transferência de ações do programa para a escala local dinamiza o mercado de trabalho e emprego
Mecanismo	- Busca de emprego e realização de atividades remuneradas
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participação ativa na procura de emprego;</li> <li>- Aumento das taxas de emprego;</li> <li>- Aumento dos rendimentos;</li> <li>- Efetuação de contribuição para a segurança social;</li> <li>- Promoção do bem-estar subjetivo;</li> </ul>

A literatura aponta ainda para uma possível relação causal entre a habitação social e o emprego. Para alguns autores, embora o objetivo principal dos programas de habitação social seja a disponibilização de moradias para grupos socialmente vulneráveis (Korsu, 2016; Melis et al., 2013; Avanzini et al., 2022), ocorre que há um efeito indireto sobre as experiências de procura de emprego e inserção no mercado de trabalho formal (Zhang et al., 2021). Dito de outro modo, uma vez garantida uma habitação estável, aumenta-se a probabilidade de o beneficiário ter êxito na procura por emprego. Zhang et al. (2021), por exemplo, afirmam que esta relação causal pode ocorrer de modo eficaz na medida em que há transferências de ações do programa para a escala local, estimulando o emprego tanto para os beneficiários finais quanto para outros indivíduos residentes nas proximidades dos empreendimentos públicos de habitação social (Alvarez-Perez et al., 2021; Vila-Vázquez, & Petsimeris, 2022).

Os resultados identificados neste CMR apontam para aspetos representativos de uma maior inserção social dos indivíduos, com reflexo sobre os graus de segurança social e de estabilidade financeira. Em grande medida esse resultado está ancorado no fato de a habitação social representar não raras vezes uma forma de estabilização num território, de modo a acentuar as relações e redes de sociabilidade que podem funcionar como engrenagens para a resolução de problemas individuais, como, por exemplo, o enfrentamento das dificuldades domésticas associadas à instabilidade financeira (Montrone et al., 2009; Taylor, 2020; Garnham et al., 2022)). Não obstante isso, há também a expectativa de reflexos macroestruturais, no sentido do aumento das taxas de emprego causadas pelo maior êxito na procura por empregos. Dessa forma, as respostas individuais deste pacote incluem aspetos comportamentais e emocionais, nomeadamente relacionados à identidade social, produzidos pela participação no mercado de trabalho e em formas de sociabilidade laboral (Zhang et al., 2021; Garnham et al., 2022);

### 3.7 CMR 7 – Habitação social e proteção social

7º CMR – Habitação Social e Proteção Social	
<b>Contexto</b>	- A habitação social como equipamento de proteção e integração social
<b>Mecanismo</b>	- Estabilidade emocional
<b>Resultados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento da sensação de bem-estar individual;</li> <li>- Aumento da sensação de segurança individual e de proteção social;</li> <li>- Integração social segura;</li> </ul>

Os contributos teóricos identificados no conjunto de textos objeto da análise sistemática da bibliografia possibilitou identificar, por fim, um 7º Pacote CRM. O contexto subjacente a este CMR descreve a habitação social como um instrumento de proteção social, assim entendido na medida em que concedido a grupos socialmente vulneráveis (Graham et al., 2009; Ginevicius & Podvezko, 2008). Neste sentido, alguns autores formulam uma justificação para as políticas públicas de habitação social como estratégia para a promoção de segurança individual e integração social, por exemplo, para vítimas de violência doméstica, refugiados políticos e minorias étnicas (Korsu, 2016; Garnham, 2022; Rangiwetu, 2020).

Os resultados previstos quando acionado este contexto para explicar as funções sociais dos programas apontam para efeitos sobre a sensação de bem-estar individual (Álvarez-Pérez et al., 2021), maior cobertura de proteção social e, consequentemente, estabelecimento de um processo de integração social seguro (Korsu, 2016; Álvarez-Pérez et al., 2021). Desta forma, o mecanismo associado a este CMR enfatiza os reflexos subjetivos provocados pela oferta da habitação social como instrumento de segurança social, de modo a abrir caminho para um processo de ressignificação da identidade social, associada ao novo local de moradia (a habitação social), mas também associada às formas de inserção social promovidas pelo aparato público responsável pelo monitoramento dos resultados práticos das intervenções.

#### 4. CONCLUSÃO

---

Portanto, ao final do “Relatório de resultados da análise sistemática da bibliografia”, conclui-se que as referências identificadas por meio da metodologia aplicada na recolha do material para a análise permitiram mapear quais são os mecanismos mais frequentemente apontados nas avaliações de impacto das políticas públicas de habitação no contexto europeu. Mais ainda, possibilitou estabelecer teoricamente relações causais entre contextos e resultados associados a cada um dos mecanismos examinados.

O resultado substantivo do desenvolvimento desta análise sistemática da bibliografia são os 7 Pacotes CMR elaborados com apoio à literatura internacional, os quais, em conjunto, permitiram a formulação da primeira versão da Teoria do Programa a ser testada junto aos atores políticos envolvidos aos programas que interessam ao Projeto ImpactPP.

Com estes 7 Pacotes CMR definidos, será possível, na fase subsequente, avançar para a realização de entrevistas semi-directivas e com o painel de peritos, nos quais serão apresentadas as relações causais de modo a verificar em que medida essas se aplicam ao caso português. Após a testagem da Teoria do Programa (Fase I), sobretudo junto aos peritos, será possível reexaminar os Pacotes CMR e aprimorá-los no sentido de alcançar uma nova Teoria do Programa (Fase II), como prevista na metodologia original

da “Proposta de Metodologia de Avaliação de Impacto da Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário do Plano de Recuperação e Resiliência”.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS<sup>4</sup>

- 1 Álvarez-Pérez, P. et al. (2021). What are social workers currently doing to positively impact how people access public housing services in Spain? *SAGE Open*, 11(1). <https://doi.org/10.1177/21582440211003086>
- 2 Avanzini, M. et al. (2022). Energy retrofit as an answer to public health costs of fuel poverty in Lisbon social housing. *Energy Policy*. vol. 160. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2021.112658>
- 3 Bingöl, Ö. (2019) Production of Urban Space in Social Housing Settlements: İstanbul Kayabaşı 24th District Social Housing Settlement. *Megaron*. 14(Özel Sayı): 83-99
- 4 Braubach, M. (2011). Key challenges of housing and health from WHO perspective. *Int J Public Health* 56, 579–580. <https://doi.org/10.1007/s00038-011-0296-y>
- 5 Della Spina L. et. al. (2020). Social Housing: An Appraisal Model of the Economic Benefits in Urban Regeneration Programs. *Sustainability*. 2020; 12(2):609. <https://doi.org/10.3390/su12020609>
- 6 Escandón, R. et al. (2019). Field assessment of thermal comfort conditions and energy performance of social housing: The case of hot summers in the Mediterranean climate. *Energy Policy*. 128, p. 377-392. DOI: 10.1016/j.enpol.2019.01.009
- 7 Ferrari, E. (2011). Conceptualising Social Housing within the Wider Housing Market: A Vacancy Chain Model. *Housing Studies*, 26:1, 95-116, DOI: 10.1080/02673037.2010.512786
- 8 Garnham, L. et al. (2022) Intervening in the cycle of poverty, poor housing and poor health: the role of housing providers in enhancing tenants’ mental wellbeing. *J. Hous. and the Built. Environ.* n. 37, p. 1–21. <https://doi.org/10.1007/s10901-021-09852-x>
- 9 Gibb, K. and Nygaard, C. (2006) Transfers, contracts and regulation: a new institutional economics perspective on the changing provision of social housing in Britain. *Housing Studies*, 21 (6). pp. 825-850. DOI: [10.1080/02673030600917719](https://doi.org/10.1080/02673030600917719)
- 10 Ginevicius, R. & Podvezko, V. (2008). Housing in the context of economic and social development of Lithuanian regions. *International Journal of Environment And Pollution*. 35(2), p. 309-330. DOI: 10.1504/IJEP.2008.021363
- 11 Graham, E. et al. (2009). Mixing Housing Tenures: Is it Good for Social Well-being? *Urban Studies*, 46(1), p. 139-165. <https://doi.org/10.1177/0042098008098640>
- 12 Guarini, M. R., & Battisti, F. (2013). Social Housing and Redevelopment of Building Complexes on Brownfield Sites: The Financial Sustainability of Residential Projects for Vulnerable Social Groups.

<sup>4</sup> Foram utilizadas neste relatório todas as referências objeto da análise sistemática da bibliografia. Deste modo, esta seção não apenas fundamenta as análises apresentadas neste relatório, mas deve ser lida também como a enumeração das publicações analisadas no âmbito desta etapa do Projeto ImpactoPP.

- Advanced Materials Research*, 869–870, 3–13.  
<https://doi.org/10.4028/www.scientific.net/amr.869-870.3>
- 13 Guarini M. R, Battisti F. (2017). A Model to Assess the Feasibility of Public–Private Partnership for Social Housing. *Buildings*. 7(2):44. <https://doi.org/10.3390/buildings7020044>
  - 14 Guo, X. F. (2012). Analysis of Social Value of Affordable Housing Project. In *Advanced Materials Research* vols. 524–527, p. 2712–2716. <https://doi.org/10.4028/www.scientific.net/amr.524-527.2712>
  - 15 Kourachanis, N. (2019). From camps to social integration? Social housing interventions for asylum seekers in Greece. *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 39 No. 3/4, pp. 221-234. <https://doi.org/10.1108/IJSSP-08-2018-0130>
  - 16 Korsu, E. (2016). Building social mix by building social housing? An evaluation in the Paris, Lyon and Marseille Metropolitan Areas. *Housing Studies*. 31:5, p.598-623, DOI: 10.1080/02673037.2015.1114075
  - 17 Kuminoff, N. V. et al. (2013). The New Economics of Equilibrium Sorting and Policy Evaluation Using Housing Markets. *Journal of Economic Literature*, 51 (4), p. 1007-62. DOI: 10.1257/jel.51.4.1007
  - 18 Lami, I. M. & Abastante, F. (2017). Social Housing evaluation procedures: literature review and steps forward. *Geam - Geoingegneria Ambientale e Mineraria*. 150, p. 15-28.
  - 19 Lawson K. D et al. (2013). Investing in health: is social housing value for money? A cost-utility analysis. *J Epidemiol Community Health*. 67(10), p. 829-34. DOI: 10.1136/jech-2012-202137
  - 20 Moore, T. et. al. (2016). Utilising Mixed Methods Research to Inform Low-carbon Social Housing Performance Policy. *Urban Policy and Research*, p. 1-15. DOI: 10.1080/08111146.2015.1077805
  - Montrone, S. et al. (2009). Economic Evaluation and Statistical Methods for Detecting Hot Spots of Social and Housing Difficulties in Urban Policies. In: Gervasi, O. et al. (eds) *Computational Science and Its Applications – ICCSA 2009*. ICCSA 2009. Lecture Notes in Computer Science, vol 5592. Springer, Berlin, Heidelberg. [https://doi.org/10.1007/978-3-642-02454-2\\_18](https://doi.org/10.1007/978-3-642-02454-2_18)
  - 21 Ozarisooy, B. & Altan, H. (2022). Bridging the energy performance gap of social housing stock in south-eastern Mediterranean Europe: Climate change and mitigation. *Energy And Buildings*. 258. DOI: doi.org/10.1016/j.enbuild.2021.111687
  - 22 Podawca, K. & Pawłat-Zawrzykraj, A. (2017). Social and infrastructural conditions of the rural area development in the tarczyn municipality with respect to location of housing areas. *Acta Scientiarum Polonorum. Formatio Circumiectus*, 16(2), 15-31. <https://doi.org/10.15576/ASP.FC/2017.16.2.15>
  - 23 Pretlove, S. & Kade, S. (2016). Post occupancy evaluation of social housing designed and built to Code for Sustainable Homes levels 3, 4 and 5. *Energy And Buildings*. v. 110, p. 120-134. DOI: doi.org/10.1016/j.enbuild.2015.10.014.
  - 24 Rangiwetu L. et al. (2020). Public Housing and Well-Being: Evaluation Frameworks to Influence Policy. *Health Educ Behav*. 47(6), p. 825-835. DOI: 10.1177/1090198120917095
  - 25 Rolfe, S. et al. (2020). Housing as a social determinant of health and wellbeing: developing an empirically-informed realist theoretical framework. *BMC Public Health* 20, 1138. <https://doi.org/10.1186/s12889-020-09224-0>

- 26 Simmons, R. & Birchall, J. (2007) Tenant Participation and Social Housing in the UK: Applying a Theoretical Model, *Housing Studies*, 22:4, 573-595, DOI: 10.1080/02673030701408535
- 27 Tagliabue, L. C. et al. (2013). Social housing retrofit towards energy efficiency thresholds extensible on public housing in Italy. *International Conference on Clean Electrical Power (ICCEP)*, 2013, p. 717-723. DOI: 10.1109/ICCEP.2013.6586935
- 28 Taylor, H. (2020). Capabilities, Housing, and Basic Justice: An Approach to Policy Evaluation. *Housing, Theory and Society*. 37:3, 311-316, DOI: 10.1080/14036096.2019.1708453
- 29 Vila-Vázquez, J. & Petsimeris, P. (2022). Limits of and opportunities for urban planning and social change in decaying housing estates: Some lessons from Barcelona. *J Hous and the Built Environ.* <https://doi.org/10.1007/s10901-022-09934-4>
- 30 Zhang, M. L. et al. (2022). The effects of social housing regeneration schemes on employment: The case of the Glasgow Stock Transfer. *Urban Studies*. 59(13), 2756–2773. <https://doi.org/10.1177/00420980211047044>

## ANEXOS

8º CMR – Habitação Social e Educação	
Contexto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- As condições de vida e de habitabilidade em moradias precárias afetam diretamente os desempenhos escolares dos indivíduos que estão a se dedicar aos estudos. A incidência maior desse efeito negativo se dá sobre as crianças e nos jovens, mas também se reflete em jovens adultos e mais velhos que estejam eventualmente a dar seguimento às suas formações (técnicas, superiores etc.) tendo em vista a qualificação profissional para o ingresso no mercado de trabalho.</li> <li>- Ao ser beneficiado por uma habitação social que melhor atende às necessidades do agregado familiar, supõe-se que há uma resposta diretamente orientada à resolução das más condições para a concentração e para o estudo. Se, antes, a ausência de um espaço adequado para o estudo era uma característica da moradia, agora, espera-se que haja espaço(s) para este fim.</li> <li>- Não obstante essa relação entre presença e ausência de espaço adequado às horas de estudo, deve-se considerar que há múltiplos fatores que podem amenizar as dificuldades que afetam os desempenhos escolares e educacionais, que estão relacionados a diversos dos pacotes CMR anteriores, como, por exemplo, a questão da eficiência energética e a sobrelotação habitacional. Assim, embora este seja um pacote específico, a análise das correlações que podem favorecer ou reduzir os desempenhos escolares deverá considerar elementos presentes em diferentes CMR.</li> </ul>
Mecanismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento das horas de dedicação ao estudo e às atividades educativas;</li> </ul>
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melhoria dos desempenhos escolares;</li> <li>- Redução das chances de evasão escolar;</li> <li>- Aumento das chances de dar continuidade ao estudo ao longo da vida;</li> </ul>