



IX CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

Portugal, território de territórios

ÁREA TEMÁTICA: Conhecimento, Ciência e Tecnologia [ST]

EXPERTS EM CONTEXTO. DANDO SENTIDO A POLICY EXPERTISE.

FERREIRA, Ana Catarina

Doutoranda em Estudos Urbanos, ISCTE-IUL/FCSH-UNL, catarinasferreira@gmail.com

ALLEGRA, Marco

Doutorado em Ciência Política, ICS-ULisboa, marco.allegra@ymail.com

FALANGA, Roberto

Doutorado em Sociologia, ICS-ULisboa, roberto.falanga@hotmail.it

Resumo

A maioria das questões políticas contemporâneas têm sido abordadas do ponto de vista da mobilização do conhecimento dos especialistas. Tal convida-nos a refletir sobre uma questão democrática e teórica crucial: até que ponto o papel dos especialistas – isto é, profissionais não-eleitos que aplicam "a particular body of knowledge, skills and techniques to the problems confronting [their] client" (Fischer, 2009, p. 18) – se estende para além dos limites da sua formação profissional, e a sua ação implica um uso estratégico do seu conhecimento e status profissionais? O foco da comunicação – informada por abordagens de análise política construtivistas e orientadas para a prática – será, em grande medida, teórico e metodológico; como esta reflexão se desenvolve no contexto de um projeto de investigação sobre o Programa Especial de Realojamento (PER), os nossos principais interesses de pesquisa apontam para as áreas do planeamento, governança urbana e política habitacional.

O papel dos peritos no processo político tem sido amplamente abordado numa perspectiva normativa, visando a identificação de um conjunto de "boas práticas profissionais". No entanto, os especialistas também desempenham um papel menos visível e inerentemente político nesse processo. Embora integrem a arena política devido ao seu domínio sobre alguma forma de conhecimento técnico; a sua ação é também executada através de julgamentos práticos, *coalition-building*, *lobbying* e ativismo político e, em geral, do uso estratégico do seu conhecimento e status profissionais. Nesse sentido, a sua contribuição para o processo político deve ser avaliada em função do ambiente sociopolítico em que operam, e de todo o espectro das implicações do seu trabalho.

Abstract

Most of contemporary policy issues are dealt with through the mobilization of experts' knowledge. This invites us to reflect on a crucial democratic and theoretical question: To what extent the role of policy experts – i.e. non-elected professionals who apply "a particular body of knowledge, skills and techniques to the problems confronting [their] client" (Fischer, 2009, p. 18) – extends beyond the narrow boundaries of their professional training, and their agency implies a strategic use of professional knowledge and status? The focus of the paper – informed by a constructivist and practice-oriented approaches to policy analysis – will be largely theoretical and methodological; as this reflection develops in the context of a research project on the Programa Especial de Realojamento (PER) our main research interests point to the fields of planning, urban governance, and housing policy.

The role of experts in the policy process has been largely addressed through a normative orientation aimed at the identification of a set of "good professional practices". However, policy experts also play a less visible and inherently political role in the policy process. Experts might join the policy arena because of their mastery of some form of technical knowledge; their agency, however, is also deployed through practical judgments, coalition-building, lobbying, and political activism and, in general, a strategic use of their professional knowledge and status; in turn, their contribution to the policy process and should be judged against the sociopolitical environment in which they operate, and the full spectrum of the implications of their work.

Palavras-chave: policy expertise; ação; conhecimento; teoria da prática; política pública

Keywords: policy expertise; agency; knowledge; practice theory; public policy

[COM0324]

Introdução

A reflexão que nos traz a este congresso, especificamente à área temática “Conhecimento, Ciência e Tecnologia”, enquadra-se numa tendência que podemos observar no âmbito do estudo das problemáticas políticas contemporâneas: a abordagem analítica às formas de mobilização, no contexto das políticas públicas, do conhecimento dos *experts*¹, ou antes, dos profissionais não eleitos que aplicam "a particular body of knowledge, skills and techniques to the problems confronting [their] client" (Fischer, 2009, p. 18). Neste sentido, centra-se em torno de uma questão que consideramos fundamental: até que ponto o papel dos *experts* nas políticas públicas se estende para além das fronteiras da sua formação académica e até que ponto a sua ação implica um uso estratégico do seu conhecimento e status profissionais?

Esta reflexão desenvolve-se no contexto do projeto de investigação “exPERts – Organizando o conhecimento do planeamento: política de habitação e o papel dos peritos no Programa Especial de Realojamento (PER)”, ao qual foi atribuído pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) um financiamento de 165.000 € no âmbito do Concurso de Projetos de I&D de 2014 (PTDC/ATP-EUR/4309/2014)². Este projeto teve início a 1 de Maio de 2016 e terá a duração de três anos. Tendo em conta a sua natureza multidisciplinar, a sua equipa é composta por investigadores de várias áreas científicas, nomeadamente, de ciência política, planeamento, antropologia, sociologia urbana, geografia e estudos urbanos. São eles: Marco Allegra (investigador do ICS-ULisboa e coordenador do projeto), Roberto Falanga (ICS-ULisboa), Eduardo Ascensão (IGOT-ULisboa), Rita Cachado (CIES-IUL), Simone Tulumello (ICS-ULisboa), Ana Stevens (IGOT-ULisboa), Ricardo Veludo (ICS-ULisboa) e Ana Ferreira (investigadora júnior, bolsista pelo CIES-IUL).

O projeto exPERts tem como objeto de estudo empírico a ação dos *experts* no âmbito da formação e implementação do Programa Especial de Realojamento (PER), o maior programa de habitação social realizado em Portugal em regime democrático. Considerando que nos encontramos num estágio inicial do desenvolvimento da pesquisa, esta comunicação focar-se-á sobretudo nos aspetos teóricos e metodológicos que a sustentam.

1. O PER

A 7 de Maio de 1993, por decreto-lei do governo de então, chefiado por Aníbal Cavaco Silva, nascia o Programa Especial de Realojamento (PER). Com o objetivo de erradicar, de forma “definitiva” e “rápida”, as inúmeras barracas existentes nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto e, simultaneamente, realojar os seus moradores em “habitações condignas” (Decreto-Lei nº 163/93 de 7 de Maio do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações), o PER era apresentado como um programa que compreendia

a disponibilização [aos municípios de ambas as áreas metropolitanas] de recursos financeiros através do IGAPHE [Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do] e do INH [Instituto Nacional da Habitação] para os custos de construção de habitações destinadas ao realojamento, assim como para a aquisição e infra-estruturação dos terrenos, e ainda a possibilidade de transferência gratuita do património edificado do IGAPHE para os municípios (ibidem).

A par da comparticipação à construção de habitações e aquisição e infra-estruturação dos terrenos, o programa previa ainda a extensão do financiamento do IGAPHE e do INH para a aquisição de fogos, de modo a tornar-se “mais flexível na sua execução”, possibilitando “o contributo do mercado para a rápida erradicação das barracas” (*ibidem*). Assim, enquanto à administração central cabia a responsabilidade de assumir “uma parte muitíssimo significativa dos encargos” (*ibidem*) – mais precisamente, a comparticipação de até 50% dos custos de aquisição e infra-estruturação dos terrenos e construção dos empreendimentos ou de aquisição de fogos, a fundo perdido, por parte do IGAPHE; e a comparticipação de até 50% dos custos de aquisição e infra-estruturação dos terrenos e construção dos empreendimentos ou de aquisição de fogos, sob a forma de empréstimo por parte do INH –, à administração local cabia a responsabilidade de gerir a sua implementação.

Se as competências da administração central e local se apresentavam claramente definidas no diploma legislativo do PER, o mesmo não se pode dizer, segundo Maria João Freitas (1994), do “conteúdo programático” das intervenções desses agentes.

O PER (Programa Especial de Realojamento) veio aliviar um pouco esta discussão de competências, vindo a definir, com exigências de grande rigor, as atribuições de cada agente de intervenção, mas continua a deixar completamente em aberto e a esquecer a discussão acerca do conteúdo programático dessa mesma intervenção (definição do guião da história que se vai passar e escrever no tecido social e urbano português em sequência desta intervenção, das linhas orientadoras para a identificação dos actores em cena e do seu papel, dos compassos de entrada em cena, etc.) impondo como única baliza a obrigação temporal de a cumprirem. Enfim, um palco onde todos os agentes de intervenção trabalham para o bom sucesso de uma história, mas para a qual se esqueceram de escolher um argumento, as personagens e os cenários (pp. 31-32).

De facto, contrariamente ao que acontecia na grande maioria dos países europeus, era lançado em Portugal, no final do século XX, um programa de realojamento que continuava a apostar na “construção intensiva de bairros sociais reprodutores de exclusões prévias e novas” (Cachado, 2013, p. 148), um programa que continuava a entender o realojamento, de acordo com Isabel Guerra (1994), como um problema fundamentalmente financeiro e urbanístico e não como um problema social e urbano:

Não parece útil continuar a pensar nos programas de realojamento como se todo o problema fosse financeiro e urbanístico. O problema do realojamento é, antes de mais, um problema social e não um problema de edifícios, tudo isto porque as pessoas não são coisas que se ponham em gavetas. (...)

(...) Quando a maioria dos países europeus lança programas de requalificação social e urbana dos bairros degradados em prol de um processo de «desenvolvimento urbano», Portugal continua a ver os problemas da carência de alojamento tal como vê as auto-estradas, ou seja, um problema de financiamento e de betão. Não se enquadram os programas de realojamento em políticas urbanas pertinentes que incluam o conhecimento e a participação daqueles para quem se destinam os imóveis e são, necessariamente, os principais interessados (pp. 11-12).

Enquanto Isabel Guerra atribui o principal motivo do atraso de Portugal na implementação de novos paradigmas de intervenção à “dessolidariedade entre a administração central e local” (p. 12), Rita Cachado (2013) entende que “A valorização dos terrenos onde se erigiram os bairros informais coagiu a uma aposta política e social de habitação social de alguma forma datada na Europa” (p. 149). Segundo a autora – pertencente à equipa do projeto exPERts –, a passagem de uma condição periférica a uma condição central no âmbito dos processos de suburbanização de Lisboa e Porto provocou não só uma valorização dos terrenos e uma consequente “pressão urbanística” sobre os mesmos, mas também uma “visibilidade excessiva” destes bairros. Neste sentido, Cachado realça ainda a pressão resultante da “exibição da capital a um nível internacional, tanto através da Lisboa Capital Europeia da Cultura em 1994, como da Expo’98” (p. 149) como um fator eventualmente determinante do surgimento do PER. Segundo esta perspetiva, estes “grandes eventos”, desencadeados no âmbito de um processo de “modernização” (ou antes de “capitalização”) do país e da cidade, resultam, numa “ocasião para pôr em marcha processos de valorização (e de expulsão-troca de populações), uma ocasião para activar processos especulativos” (Indovina, 1996, p. 26).

Também para Margarida Pereira e Isabel Pato (2013), “a projecção da Área Metropolitana de Lisboa (e também do Porto) na cena internacional contribuiu para a aceleração de processos de regeneração urbana há muito traçados para as metrópoles” (pp. 750-751), mais precisamente, para a “urgência na erradicação de bairros de habitação precária” (p. 750). Esta “urgência” explica, por sua vez, no entender das autoras, o facto de o PER surgir “como uma política em contra corrente”, tendo em conta as “tendências evolutivas das políticas de habitação social identificadas na Europa” (p. 750). “Esta situação ocorre quando na Europa se assiste à generalização da venda dos imóveis ligada à retração dos meios para a manutenção e gestão, e a

processos de externalização de funções anteriormente estatais, que muitos Estados preconizam sob a sigla da modernização” (p. 750). Além de realçarem o impacto da projeção internacional de Lisboa e Porto na criação do PER, Pereira e Pato (2013) confirmam os processos “de expulsão-troca de populações” que Indovina (1996) associa aos “grandes eventos” urbanos, através de uma análise do processo de periferização das populações realojadas. Na continuidade do estudo do geógrafo Fabien Lambertin (2006) sobre o processo de periferização em Cascais, as autoras analisam a integração urbana dos bairros PER noutros municípios da Área Metropolitana de Lisboa (AML), concluindo a existência de duas tipologias de bairros:

os de grandes dimensões fortemente periferizados (dominantes na 1ª fase do PER, e seguindo tendências de localização e de conceção anteriores), e os de menor dimensão, mais inseridos na malha urbana que na maior parte das vezes os precede (mais comuns na 2ª fase do PER).

A urgência do processo construtivo do Programa Especial de Realojamento (PER), sobretudo até 2003, justifica projetos de realojamento que reforçaram o isolamento e a periferização (como o do bairro de Mira Sintra (Sintra), ou da Quinta da Fonte (Loures) ou ainda a Bela Vista, (Setúbal), entre outros) do edificado e das populações (Pereira e Pato, 2013, p. 756).

As razões que justificam a criação de um programa de realojamento assente num paradigma de intervenção que se poderia considerar, à época, ultrapassado, encontram-se ainda por aprofundar. O mesmo se pode afirmar quanto às suas consequências territoriais ao longo da sua execução. Embora existam avaliações sectoriais sobre os processos de implementação, estas foram realizadas sobretudo em fases iniciais do programa (Morais *et al.*, 1997; Guerra, 1999). Ao mesmo tempo, apesar dos contributos de Lambertin (2006) e Pereira e Pato (2013), o processo de periferização das populações realojadas encontra-se ainda pouco explorado à escala metropolitana. Assim, aquilo que propomos realizar no âmbito do exPERts é um estudo do PER segundo uma nova perspectiva: em primeiro lugar, uma análise geográfica sobre o modo como o programa transformou a área metropolitana de Lisboa – tendo o fenómeno de construção informal e, consequentemente, o número de fogos recenseados para realojamento, muito maior expressão na Área Metropolitana de Lisboa (AML) do que na Área Metropolitana do Porto (AMP), o projeto exPERts irá centrar-se no estudo da implementação do PER nos municípios da AML –; e, em segundo lugar, uma visão abrangente sobre o mesmo num contexto de longo prazo. Acima de tudo, este tipo de análise tem por objetivo fornecer elementos que sejam úteis à formulação de políticas na atualidade.

2. Políticas em contexto

A nível teórico-metodológico, a nossa abordagem ao PER sustenta-se, essencialmente, na ideia de que a contextualização das práticas é fundamental à sua compreensão. Assumindo o princípio de Bourdieu (1977), “practice has a logic that is not that of logic” (p. 109), propomos situar o programa no seu contexto histórico, social e político, na sequência do trabalho iniciado por Rita Cachado (2013). Será este contexto que irá definir, de acordo com Flyvbjerg (2001), o tipo de fenómeno em presença e a teoria na qual o iremos enquadrar: “The context cannot be excluded because... context defines the type of phenomenon which the theory encompasses. However, a theory must necessarily be context-free, otherwise it’s not a general theory” (p. 47).

No caso específico da análise das políticas de habitação, a importância da contextualização foi especialmente abordada por Judith Allen *et al.* (2004). Considerando-as como construções sociais, como “the outcome of a system of relationships among the different actors involved” (p. 157), os autores defendem que, caso a sua análise não seja situada “within their societal contexts, it is impossible to explain why different approaches to housing policy are taken and how their outcomes vary” (p. 189). É esta a perspectiva que seguimos no âmbito da investigação sobre o PER³. Entendemos que o contexto social e político em que o programa foi criado e implementado será fundamental na clarificação do porquê da aposta num modelo de intervenção obsoleto, tendo em consideração, segundo Cachado (2013), não só “a história dos realojamentos na Europa”, como

também “algumas experiências em Portugal” (p. 148). Porque razão, “ao invés de levarem em conta os erros cometidos nos anos 1960 e 1970 e procurarem modelos próprios, as políticas portuguesas reproduzem, no PER, a habitação social europeia do pós-guerra, produzindo pequenos guetos nos subúrbios das áreas metropolitanas” (Cachado, 2013, p. 148)?

Segundo António Fonseca Ferreira (1994), até à criação do PER não havia existido em Portugal “uma política de habitação social quantitativamente significativa” (p. 8), o que, no seu entender, justificava a menor dimensão, até à data, dos problemas associados aos bairros de realojamento no país, comparativamente com outros países europeus como a França, a Itália ou a Inglaterra. O autor não questionava “a necessidade de realojar as populações que vivem em barracas e noutras situações de realojamento precário” (p. 9), mas colocava em causa “a *forma e as condições* como o realojamento é feito” (p. 9).

A dimensão dos problemas e a ambição (quantidade de fogos e prazos de execução) do PER fazem deste Programa um objectivo complexo, um desafio difícil.

O PER tem à partida todos os ingredientes para o desastre: construção massiva, realojamentos concentrados, populações de grande precaridade económica e com graves problemas sociais, serviços da administração burocratizados (Ferreira, 1994, p. 10).

Se a ambição do PER relativamente a uma “total extinção” das barracas (Decreto-Lei nº 163/93 de 7 de Maio do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações) não era tida por todos como um problema por si só – Eduardo Vilaça (1997) salienta como o “aspecto mais positivo” do programa “a dinâmica que veio imprimir para uma resolução definitiva e coordenada do problema das barracas, por via da necessidade de apresentação de uma solução global e planificada, na sua área de actuação, por parte de cada um dos municípios aderentes” (p. 113) –, a sua ambição quanto à urgência dessa extinção era encarada por vários como um receio (Portas, 1995). De acordo com os comentários de Nuno Portas (1995) ao debate promovido sobre o PER por ocasião dos 10 anos da revista *Sociedade e Território*, em Novembro de 1994, o “*timing* do programa” (previa-se a sua conclusão até ao início do novo século) é considerado, à época, incompatível “com as transformações por que passa a sociedade portuguesa” (p. 150), apesar da “vontade política do Governo” e do “entusiasmo” dos municípios em acabar definitivamente com as barracas (p. 151).

Os argumentos que justificam a intenção do Governo em eliminar esta “chaga” no tecido social português – assim são metaforicamente designadas as barracas no texto legislativo do PER (Decreto-Lei nº 163/93 de 7 de Maio do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações) –, prendem-se essencialmente com “situações de mau-alojamento e de sobrealojamento” (*ibidem*). Uma vez que estas situações não se limitavam às condições de alojamento dos habitantes destas construções – tal como refere Nuno Portas (1995), a restrição do acesso ao PER às populações que vivem em barracas é redutora do conceito de realojamento de populações mal alojadas (p. 148) –, o discurso produzido pelo governo não se afigura suficiente para a compreensão do seu foco exclusivo no realojamento dos habitantes dos bairros de barracas das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Neste sentido, reforçamos a importância da análise do contexto deste programa.

3. Experts em contexto

Relativamente à abordagem à ação dos *experts* no âmbito do PER, procuramos contrariar uma tendência neste campo de estudo. Embora se verifique uma mudança da noção tecnocrática positivista do *expertise* no sentido da ideia de *experts* como mediadores, segundo Fischer (2009), “*operating between the available analytic frameworks of social science, particular policy findings, and the differing perspectives of the public actors*” (p. 11), a análise da sua ação continua a seguir uma orientação normativa, centrando-se sobretudo na identificação de um conjunto de “boas práticas”. Em oposição a uma análise desta natureza, propomos investigar a ação dos *experts* em relação às funções menos visíveis do *expertise*.

De um modo geral, os *experts* integram o processo político devido ao seu reconhecimento como especialistas em relação a algum tipo de conhecimento tecnológico, não sendo a sua ação formalmente sancionada e passando, em grande parte, despercebida no âmbito da avaliação das políticas. No entanto, consideramos que esta ação vai além do papel formalmente definido, incluindo, julgamentos práticos, *coalition-building*, *lobbying*, ativismo político e, no geral, um uso estratégico do seu conhecimento e status profissionais (Flyvbjerg, 1998; Wagenaar 2004; Allegra e Rokem 2015). São estas as funções que procuramos investigar no âmbito do PER e que julgamos poderem vir a corresponder, a título de exemplo, a um sistema invisível de coordenação do programa à escala regional.

No *Diagnóstico sobre a Implementação do Programa PER nos Municípios das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto* (Guerra, 1999), concluído em 1997 pelo CET (Centro de Estudos Territoriais) e pelo GES/LNEC (Grupo de Ecologia Social do Laboratório Nacional de Engenharia Civil) por encomenda do INH, encontra-se expresso que, embora o PER se apresentasse como uma medida de carácter excepcional para a resolução de “uma situação com uma incidência metropolitana”, não existia “uma abordagem metropolitana do problema” (Guerra, 1999, p. 63). Cada autarquia assumia gerir o programa de forma isolada, sem contacto com as autarquias vizinhas (p. 64). Apesar da existência de “um Grupo de trabalho na AML dedicado exclusivamente ao PER”, o seu funcionamento era considerado “irregular” (p. 64). Neste sentido, o estudo apontava para a necessidade de uma “leitura do fenómeno a nível metropolitano” (p. 64).

Apesar de cada autarquia estar a realojar localmente as famílias que se encontram nos seus territórios, o facto é que as repercussões do PER em termos de requalificação sócio-urbanística, exigiria o repensar do parque de equipamentos de apoio e as redes de acessibilidades aos novos cenários residenciais que vai criar, e sobretudo, obrigar, a um olhar metropolitano sobre a importância destas novas dinâmicas (Guerra, 1999, p. 64).

Considerando a inexistência de um sistema formal de coordenação horizontal do programa, colocamos a hipótese dos *experts* nele envolvidos desempenharem, informalmente, essa função.

4. Experts no terreno

A questão da autonomia dos *experts* nos processos políticos está presente no debate académico desde o trabalho de Michael Lipsky (1980). Este autor foi o precursor de uma corrente de análise sobre o carácter discricionário dos atos dos funcionários públicos do nível hierárquico mais baixo, os quais define como “*frontline workers*” por serem aqueles que interagem diariamente com a população. Segundo o autor, a larga margem de manobra que estes funcionários apresentam na aplicação das políticas públicas provoca a ocorrência de variações entre os seus resultados e os seus objetivos originais e é alimentada quer pela dificuldade que sentem em enquadrar os problemas com que se defrontam no terreno em programas concretos, quer pela crença dos cidadãos, induzida pelo próprio sistema, de que os funcionários possuem a solução adequada para o seu bem-estar. Esta observação de Lipsky desencadeou uma série de reflexões que se posicionam em dois pólos: as que assumem a autonomia dos funcionários como um problema que deve ser controlado, e as que entendem a autonomia como um recurso que deve ser potencializado.

Os autores que assumem a autonomia como um problema, preocupam-se, essencialmente, em analisar: o modo como os resultados das políticas podem corresponder efetivamente aos seus objetivos iniciais, defendendo uma maior avaliação dos programas (Theodoulou e Kofinis, 2004); o modo como se pode ajustar a desordem na governação local e aumentar os mecanismos de controlo de pares (Hupe e Hill, 2007); ou, ainda, a forma de assegurar a responsabilidade dos governos (Bovens e Zouridis, 2002).

Já os autores que entendem a autonomia como um recurso, focam-se, sobretudo: no potencial criativo dos funcionários, na compreensão do tipo de competências “empreendedoras” e de conhecimento situado que são desenvolvidos (Durose, 2009, 2011); nas estratégias de resolução de modelos “confusos” de governação local (Lowndes, 2005); no tipo de cultura de empreendedorismo cívico (Leadbeater e Goss, 1998); e nas

formas de melhorar o conhecimento local como estratégia para o sucesso das políticas (Yanow, 2003). Estas reflexões encontram-se mais próximas da nossa abordagem à ação dos *experts* no âmbito do projeto.

De acordo com Fonseca Ferreira (1994), de um programa de realojamento social como o PER exigia-se a atenuação, e não o agravamento, dos problemas económicos, sociais e culturais das famílias realojadas, a par da melhoria das suas condições de habitação (p. 9). Segundo o autor, tal implicava “mudar as mentalidades e comportamentos dos funcionários e, fundamentalmente, a lógica e forma de funcionamento dos serviços da administração habitacional, criando novas formas de gestão dos processos de concepção, construção, ocupação e gestão dos bairros” (p. 10). Estas observações são reveladoras não só do poder de ação dos funcionários públicos no processo de realojamento, mas sobretudo do recurso que essa ação poderia constituir para o sucesso do PER. Segundo Ferreira, “Ninguém poderá ser responsabilizado por não ter conseguido, mas sim por não ter tentado” (p. 10). Cabe-nos então investigar as estratégias potencialmente adotadas pelos funcionários municipais na tentativa de evitar que o PER se transformasse num “desastre” (p. 10).

5. Experts: do local ao nacional

Procurando operacionalizar a análise contextual do PER e da ação dos *experts* nele intervenientes, situá-la-emos em diferentes níveis espaciais, o que possibilitará compreender diferentes dimensões do problema em questão: “*An urban issue can occur at various spatial levels, and (...) different spatial levels offer different opportunities to understand related but different dimensions of a particular urban issue.*” (Andranovich e Riposa, 1993, p. 18). Ao mesmo tempo, encontrando-se essas dimensões inter-relacionadas, a análise multinível do PER (nomeadamente, à escala nacional, regional e local) irá possibilitar uma visão abrangente sobre o programa (p. 32). Um dos instrumentos que facilitará essa compreensão à escala metropolitana e local será o PER-ATLAS, uma plataforma online criada a partir de uma sistematização dos dados, dispersos e incompletos, existentes sobre o PER, que funcionará não só como repositório ou agregador de dados, mas também como blog de pesquisa e fórum para o debate sobre o projeto e outras questões subjacentes.

Reflexão final

Esta comunicação teve por objetivo a apresentação da investigação a conduzir no âmbito do projeto exPERts, centrando-se, assim, nos aspetos teóricos e metodológicos que a suportam. Considerando que o foco do projeto incide na ação dos *experts* no contexto de um programa de realojamento direcionado para as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, merecerão especial atenção ao longo da pesquisa as ações dos especialistas em planeamento urbano. Assim, seguindo as visões que defendem a importância da contextualização das políticas, as que assumem a ausência de neutralidade na ação dos *experts* e, ao mesmo tempo, as que encaram a sua autonomia como um recurso que deve ser potencializado, procuramos investigar as práticas de planeamento enquanto ações estratégicas em relação ao seu contexto sociopolítico (ver, p.e., Forester, 1988; Fisher e Forester, 1993; Albrechts, 2003; Allegra e Rokem, 2015).

Estando o projeto numa fase inicial, consideramos que a sua divulgação em encontros científicos como este em que participamos permitirá suscitar o debate em torno das questões teóricas e democráticas com as quais nos defrontamos e, conseqüentemente, enriquecer a pesquisa que propomos desenvolver.

Referências

Albrechts, L. (2003). Reconstructing Decision-Making: Planning versus Politics, *Planning Theory*, 2(3), 249–268.

Allegra, M., & Rokem, J. (2015). “Planners Amid the Storm: Planning and Politics in the Contested Metropolitan Area of Jerusalem”. In E. Gualini (Ed.). *Planning and Conflict. Critical Perspectives on Contentious Urban Developments* (pp.476-479). New York e London: Routledge.

- Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T., & Padovani, L. (2004). *Housing and welfare in Southern Europe*. Oxford: Blackwell Science.
- Andranovich, G., & Riposa, G. (1993). *Doing Urban Research*. Newbury Park: Sage.
- Bourdieu, P. (1977). *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control, *Public Administration Review*, 62 (2), 174-184.
- Cachado, R. Á. (2013). O Programa Especial de Realojamento: Ambiente histórico, político e social, *Análise social*, 206, 134-152.
- Decreto-lei nº162/93 de 7 de Maio, Diário da República nº106 – I Série A, Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Lisboa.
- Durose, C. (2009). Front-line workers and “local knowledge”: neighbourhood stories in contemporary UK local governance, *Public Administration*, 87 (1), 35-49.
- Durose, C. (2011). Revisiting Lipsky: Front-Line Work in UK Local Governance, *Political Studies*, 1, 1-18.
- Ferreira, A. F. (1994). Habitação social: lições e prevenções para o PER, *Sociedade e Território*, 20, 8-10.
- Fischer, F., & Forester, J., (Eds.) (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press.
- Fischer, F. (2009). *Democracy and expertise: Reorienting policy inquiry*. Oxford: Oxford University Press.
- Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Chicago: University of Chicago Press.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How it Can Succeed Again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Forester, J. (1988). *Planning in the Face of Power*. Berkeley: University of California Press.
- Freitas, M. J. (1994). Os Paradoxos do Realojamento, *Sociedade e Território*, 20, 26-34.
- Guerra, I. (1994). As Pessoas não são Coisas que se Ponham em Gavetas, *Sociedade e Território*, 20, 11-16.
- Guerra, I. (coord.) (1999). *Diagnóstico sobre a Implementação do Programa PER nos Municípios das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto*. Lisboa: Instituto Nacional de Habitação.
- Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street Level Bureaucracy and Public Accountability, *Public Administration*, 85 (2), 279-99.
- Indovina, F. (1996). “Os ‘Grandes Acontecimentos’ e a Cidade Ocasional”. In L. Trigueiros, C. Sat & C. Oliveira (Ed.). *Lisboa Expo '98 – Projectos* (pp. 25-32). Lisboa: Editorial Blau.
- Lambertin, F. (2006). *Eradication des bidonvilles et politique de relogement dans les périphéries de Lisbonne; exemple de recompositions sociale et territoriale dans le cadre d'une politique de résorption du sous habitat*, Mémoire de Master Recherche en Géographie, Université de Bordeaux III.
- Leadbeater, C., & Goss, S. (1998). *Civic Entrepreneurship*. London: DEMOS.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lowndes, V. (2005). Something Old, Something New, Something Borrowed ...How Institutions Change (and Stay the Same) in Local Governance, *Policy Studies*, 26 (3/4), 291–309.

- Morais, I. A., Duarte, G., Vieira, B., & Madruga, M. (1997). *Caracterização do Programa Especial de Realojamento na Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa.
- Pereira, M., & Pato, I. (2013). “Coesão Social e Cidade Segregada: construção e gestão de bairros do Programa Especial de Realojamento na Área Metropolitana de Lisboa”. In J. R. Fernandes, L. Cunha, & P. Chamusca (Org.), *Geografia & Política, Políticas e Planeamento* (pp. 747-761), Porto: FLUP/CEGOT.
- Portas, N. (1995). Breves comentários ao debate sobre o PER. Alguns receios e muitas dúvidas, *Sociedade e Território*, 21, 148-151.
- Theodoulou, S. Z., & Kofinis, C. (2004). *The Art of the Game: Understanding Policy Making*. Belmont CA: Thomson Wadsworth.
- Vilaça, E. (1997). “Habitação Social – Uma Abordagem Sistemática”. In CES (Org.), *Colóquio “A Política da Habitação”* (pp. 103-119), Lisboa: CES.
- Wagenaar, H. (2004). “Knowing” the rules: administrative work as practice, *Public Administration Review*, 64(6), 643-656.
- Yanow, D. (2003). Practicing Discipline, *Political Science and Politics*, 36 (3), 397-399.

¹ Ao longo do texto, faremos uso dos termos *experts* e *expertise* para designar, respetivamente, “*a well-informed person, skilled in a particular field of knowledge or practice*” e “*a widely acknowledged source of reliable knowledge, skill, or technique that is accorded status and authority by the peers of the person who holds it and accepted by member of the larger public*” (Fischer, 2009, p. 17).

² Ver <http://expertsproject.org/>

³ Este facto justifica a integração de Judith Allen no conselho científico do projeto exPERTs.