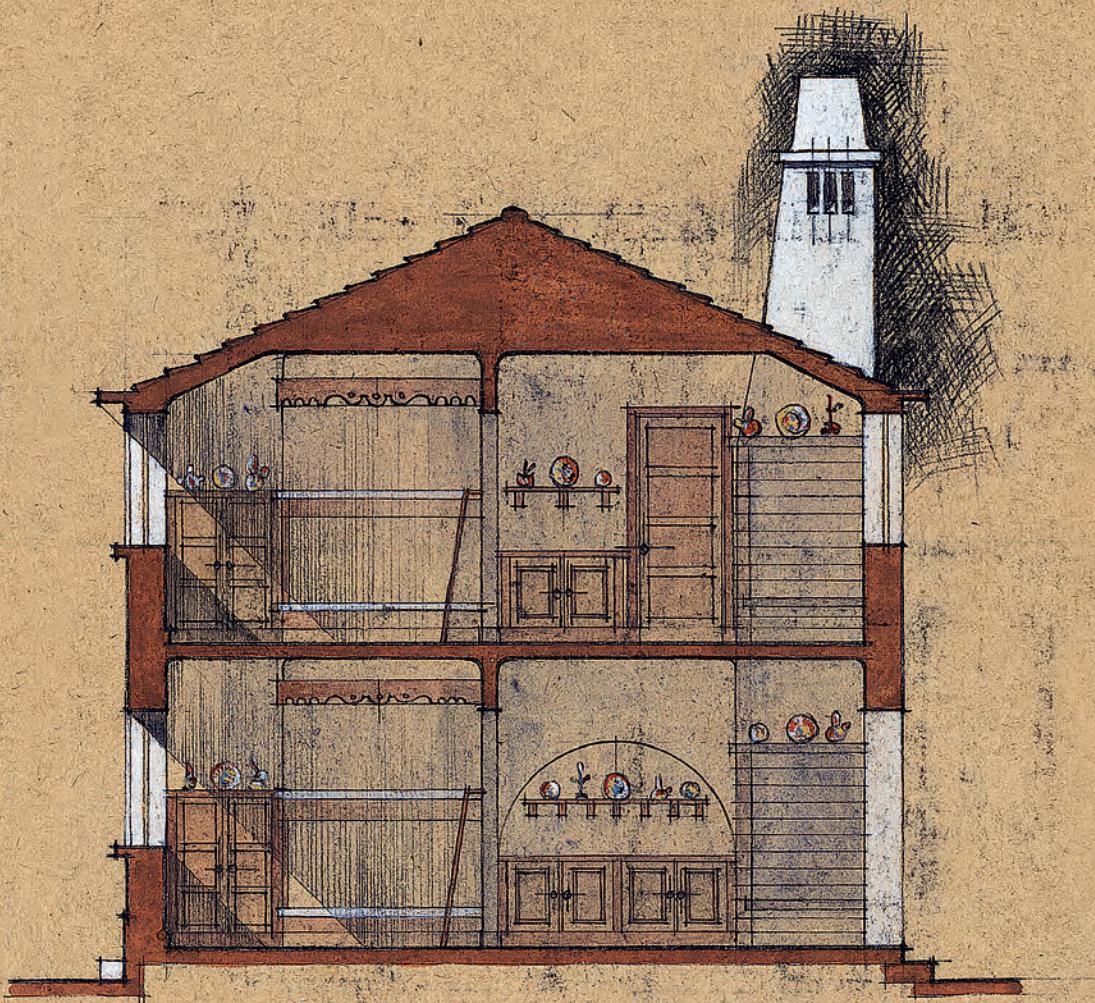


# HABITAÇÃO

## CEM ANOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PORTUGAL

1918-2018

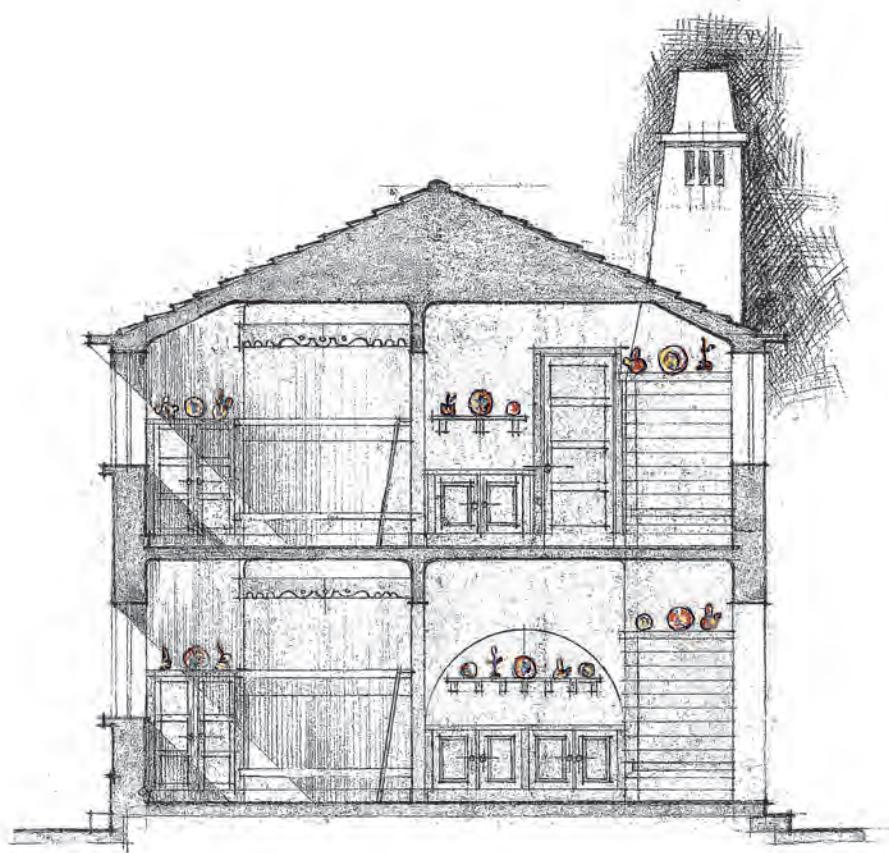


**HABITAÇÃO**  
CEM ANOS DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
EM PORTUGAL  
1918-2018

# HABITAÇÃO

## CEM ANOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PORTUGAL

1918-2018



**COORDENAÇÃO CIENTÍFICA E EDITORIAL**  
Ricardo Costa Agarez

**APOIO TÉCNICO E SECRETARIADO**  
Direção de Estudos, Planeamento e Assessoria / IHRU, I. P.

**TEXTOS**

Ricardo Costa Agarez  
Alessia Allegri  
Joana Gouveia Alves  
Nuno Arenga  
Rui Aristides  
José António Bandeirinha  
Pedro Namorado Borges  
Francielli D. Cardoso  
Tiago Castela  
João Miguel Couto Duarte  
Teresa Ferreira  
Maria Manuela da Fonte  
Dulce Freire  
Eliseu Gonçalves  
Filipa de Castro Guerreiro  
Tiago Castro Lemos  
Anna Ludovici  
Jorge Malheiros  
Margarida Malheiros  
Madalena Líbano Monteiro  
Sandra Oliveira  
Patrícia Santos Pedrosa  
Susana Pereira  
Virgílio Borges Pereira  
João Queirós  
Pedro G. Rodrigues  
Filipa Serpa  
Sérgio Dias da Silva  
Maria Tavares  
Eduardo Vilaça  
Romana Xerez  
José Luís Zêzere

**DESIGN GRÁFICO**  
José Domingues

**REVISÃO, IMPRESSÃO E ACABAMENTO**  
Imprensa Nacional-Casa da Moeda

© Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

Lisboa, dezembro de 2018

**ISBN** 978-972-27-2711-2

**DEPÓSITO LEGAL** 443 530/18

**EDIÇÃO N.º** 1022643

Imagen da capa:  
Bairro de Casas para Pescadores de Costa da Caparica, «tipo n.º 2. Corte por A. B.», 1946  
(arquitecto urbanista João Guilherme Faria da Costa, 1946-1949). SIPA/IHRU

Imagen do separador da página 8:  
Bairro de Santa Maria, Peniche. Estudo do fogo-tipo [1968] (arquitecto Vitor Figueiredo para as HE, 1968). SIPA/VF



# ÍNDICE

**9/** Prefácio

**PRESIDENTE DO CONSELHO DIRETIVO DO INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REabilitação URBANA**

**11/** Cem anos de políticas públicas para a habitação em Portugal: Notas para uma história em construção

**RICARDO COSTA AGAREZ**

**41/** A República e a questão social da habitação no rescaldo da Guerra (1918-1933)

**ELISEU GONÇALVES**

**83/** Casas económicas e casas desmontáveis: Génese, estruturação e transformação dos primeiros programas habitacionais do Estado Novo

**VIRGÍLIO BORGES PEREIRA, JOÃO QUEIRÓS, SÉRGIO DIAS DA SILVA e TIAGO CASTRO LEMOS**

**119/** O problema da habitação rural: Debates e políticas públicas durante o Estado Novo

**DULCE FREIRE e PEDRO NAMORADO BORGES**

**161/** Colónias agrícolas construídas pela Junta de Colonização Interna entre 1936 e 1960: Do desenho do território ao desenho da casa — Diversidade, circunstância e experimentação

**FILIPA DE CASTRO GUERREIRO**

**197/** O arrendamento social público (1945-1969): Nova escala, novos programas e agentes

**MARIA TAVARES e JOÃO MIGUEL COUTO DUARTE**

**235/** O Fundo de Fomento da Habitação de 1969 a 1982: Ordenamento, alternativas e mercado

**JOSÉ ANTÓNIO BANDEIRINHA, TIAGO CASTELA, RUI ARISTIDES e JOANA GOUVEIA ALVES**

**281/** As cooperativas de habitação portuguesas: O jogo dos possíveis

**PATRÍCIA SANTOS PEDROSA**

**317/** Os anos de crescimento (1969-2002)

**EDUARDO VILAÇA e TERESA FERREIRA**

**365/** Um século de respostas habitacionais públicas a catástrofes: Experiências passadas e reflexões para o futuro

**JORGE MALHEIROS, JOSÉ LUÍS ZÉZERE, ANNA LUDOVICI, SUSANA PEREIRA, SANDRA OLIVEIRA e MARGARIDA MALHEIROS**

**407/** Habitação de promoção pública: Da construção nova à reabilitação, uma leitura dos projetos

**FILIPA SERPA (COORD.), MARIA MANUELA DA FONTE, ALESSIA ALLEGRI, NUNO ARENGA e MADALENA LÍBANO MONTEIRO**

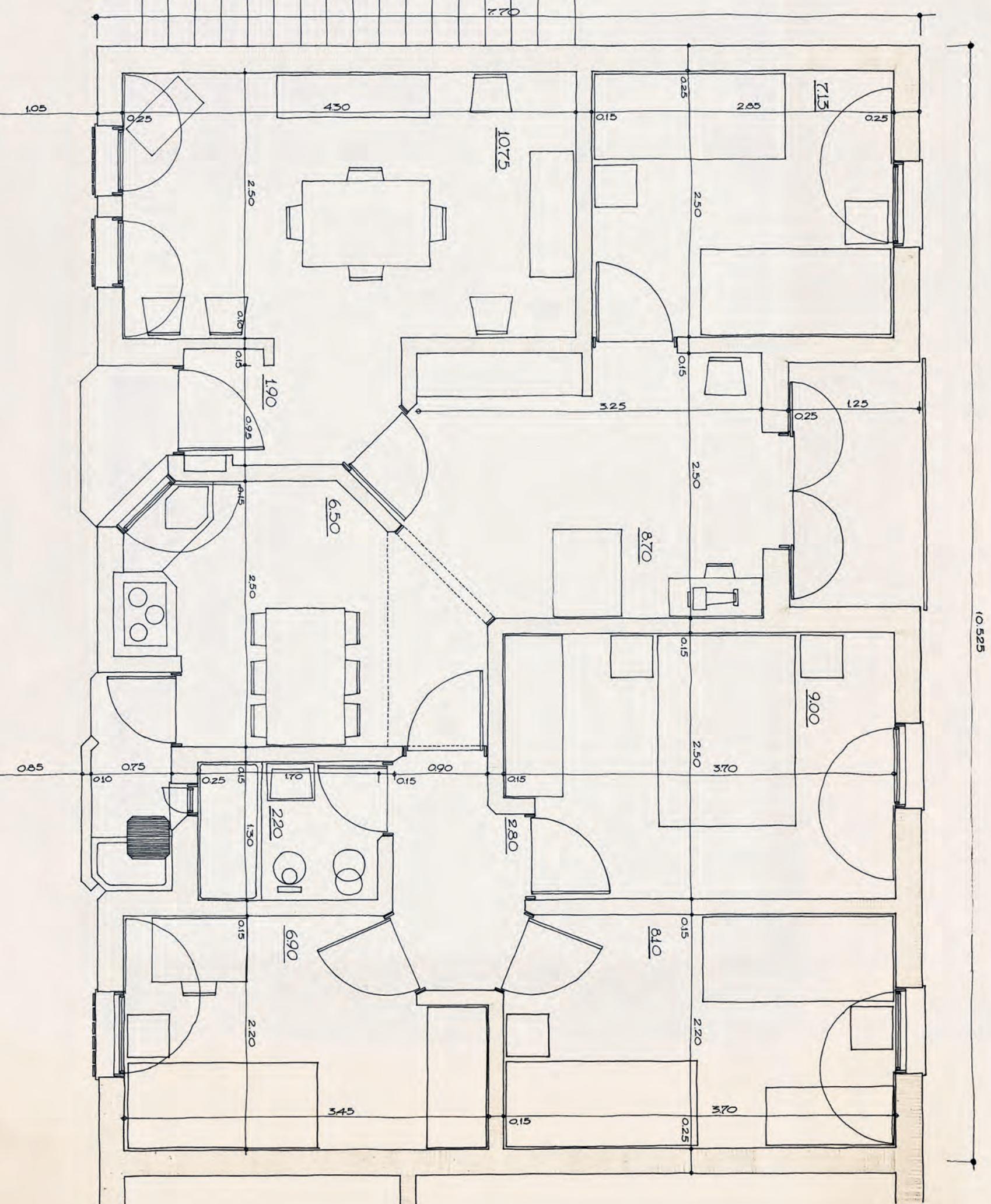
**465/** A política de habitação em Portugal de 2002 a 2017: Programas, políticas públicas implementadas e instituições envolvidas

**ROMANA XEREZ, PEDRO G. RODRIGUES e FRANCIELLI D. CARDOSO**

**512/** Cronogramas do centenário das políticas públicas de habitação em Portugal

**INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REabilitação URBANA**

**517/** Notas biográficas



# Prefácio

## Cansaço

Por trás do espelho quem está  
De olhos fixados nos meus?  
Alguém que passou por cá  
E seguiu ao Deus dará

Deixando os olhos nos meus.

Quem dorme na minha cama  
E tenta sonhar meus sonhos?  
Alguém morreu nesta cama  
E lá de longe me chama  
Misturado nos meus sonhos.

Tudo o que faço ou não faço  
Outros fizeram assim  
Daí este meu cansaço  
De sentir que quanto faço  
Não é feito só por mim.

Poema de Luís de Macedo (Chaves de Oliveira) para Amália Rodrigues.  
Escolhido pela Presidente do Conselho Diretivo do IHRU, arquiteta Alexandra Gesta, para prefaciar esta obra.

*Nota.* — Foram feitos todos os esforços para localizar os detentores dos direitos de autor do poema, sem sucesso até à data desta edição. Os editores comprometem-se a retificar a lacuna em edições futuras, caso seja possível fazê-lo.



# Cem anos de políticas públicas para a habitação em Portugal

## Notas para uma história em construção

«As questões sociais, interessando principalmente as classes proletárias, são hoje de palpitante actualidade em todos os povos cultos. [...] Uma dessas questões e da maior importância é a que se destina a conseguir a construção em grande escala de casas económicas, com todas as possíveis condições de conforto, independência e higiene, destinadas principalmente nas grandes cidades aos que, por carência de recursos materiais, têm sido obrigados até agora a viver em residências infectas, sem luz nem ar, e por isso gravemente nocivas à saúde dos que as habitam.» (Decreto n.º 4137, 1918, p. 451.)

Em 2018 completam-se os primeiros cem anos de políticas públicas de apoio à habitação em Portugal: o primeiro diploma que estabeleceu as condições de incentivo, pelo Estado, à construção de «Casas Económicas» — condições de expropriação de terrenos, de promoção, de conceção e de arrendamento das então alternativamente chamadas «casas baratas» — foi publicado em 1918. Por coincidência histórica, no *Diário do Governo* de 25 de abril desse ano. Iniciativa da Primeira República desde há anos em preparação, depressa posta em causa, revista e só mais tarde (residualmente) consequente, ficou sem embargo, constituindo o marco fundador de uma nova fase na forma como, neste país, se quis envolver a «coisa pública» no tratamento da questão habitacional.

A habitação apoiada pelo Estado é um dos pilares do modelo civilizacional de raiz ocidental, na sua feição contemporânea. Como sugere a citação em epígrafe,

**Ricardo Costa Agarez**  
Universidade de Évora

<  
Serviços da Repartição de Casas Económicas do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência. Lisboa [1930-1950].  
DGLAB/CPF. Fotografia Alvão.

com que o legislador de 1918 entendeu abrir – em palavras que ecoam até hoje – o extenso e detalhado preâmbulo do decreto fundador, a habitação é uma «corda tensa» no equilíbrio social das comunidades: em Portugal, o seu défice foi pretexto para uma sucessão de estratégias, medidas, estruturas, investigações e projetos, realizados e não, dirigidos à mitigação daquele e, tanto ou mais, ao colmatar de outras lacunas importantes na organização socioeconómica do País. De entre estas ressaltam, consistentemente ao longo destes primeiros 100 anos, as resultantes da grande dependência da economia portuguesa em relação à indústria da construção civil e obras públicas e, em direta consequência, das cíclicas crises de emprego que, por conjuntura interna e externa, levaram governos a veicular investimento público para um campo – a construção de habitação – que satisfaria, potencialmente, as carências verificadas nestas três frentes. Uma e outra vez, nos momentos-chave desta história – em 1918, 1933, 1976 e 1983 –, as políticas públicas de apoio à habitação foram também instrumentos de atuação do Estado na gestão da procura e oferta de mão de obra para a construção civil, bem como na tentativa de criação de uma força de trabalho mais produtiva, e politicamente coesa, através da melhoria das suas condições de vida. Com efeito, o «Trabalho» forma um veio importante, e relativamente inexplorado, do processo de gestão do problema habitacional em Portugal, que os capítulos da presente obra ajudam a iluminar.

Outros dois grandes filões, a par do «Trabalho», foram explorados na investigação coletiva de que aqui se dá conta: as relações da «Habitação» com a «Urbanização» e com a «Governação».

A história da conceção e realização das políticas públicas de habitação em Portugal desde 1918 é, em larga medida, a história da urbanização do País e da edificação dos seus principais centros urbanos. A definição do quadro construído urbano de Portugal nos séculos XX e XXI decorre muito significativamente do lançamento e concretização, ou fracasso, de iniciativas públicas – pelo Estado, pelos municípios, por outras entidades do âmbito público –, com ou sem participação privada, dirigidas ao alojamento de populações dos diversos estratos da sociedade e especialmente dos de menores recursos. Um percurso por 100 anos de habitação de promoção pública em Portugal permite, assim, abrir novas perspetivas não apenas sobre o modo como sucessivos regimes e governos responderam àquele requisito essencial do equilíbrio social contemporâneo – tornando patente a assinalável variedade de ideologias e matrizes civilizacionais ensaiadas – mas também sobre a forma como as cidades e vilas portuguesas se expandiram e consolidaram em função de sucessivos (e por vezes contraditórios) modelos urbanos, arquitetónicos, culturais e sociais.

Pretende-se aqui evidenciar o impacto de 100 anos de promoção pública de habitação no tecido edificado português, de modo a tornar clara a importância desta ação para a qualidade do ambiente construído urbano nacional – as cida-



**FIG. 1** «Fotografia aérea sobre Belém, com o Bairro Novo de Belém», Lisboa [c. 1938] (arquiteto Raul Lino para a DGEMN, 1934-1938). CML/AML. Eduardo Portugal (?) O «Bairro Novo de Belém», também chamado «das Terras do Forno» e oficialmente «de Casas Económicas de Belém», com 204 fogos, deu início à urbanização de extensões importantes desta área de Lisboa dedicadas a programas de habitação apoiada. Note-se (esquerda) o traçado antigo da atual Rua dos Jerónimos e a frente de quarteirão junto à capela-mor do mosteiro, mais tarde demolida.

des e vilas portuguesas, onde vive uma parcela importante da população. A urbe portuguesa, nas suas diversas escalas, é constituída por habitação apoiada, numa medida muito mais significativa do que o cidadão português, mais ou menos informado, está preparado para reconhecer: em grandes ou pequenos centros urbanos, desconhecemos com frequência a extensão, diversidade e importância para a qualidade do entorno construído, dos conjuntos edificados para habitação com apoio público. Tal desconhecimento é acentuado pelo tempo que passou sobre a sua criação, tendo muitos deles sido, bem ou mal, absorvidos pelo tecido urbano consolidado.

A primeira hipótese formulada por este livro é pois que, com uma perspetiva o mais completa e abrangente possível do que se planeou e realizou ao longo dos últimos 100 anos, tais dimensões serão reveladas com alguma precisão. Quis-se evidenciar as marcas que este percurso deixou em Lisboa e Porto, mas também em Braga, Setúbal e Coimbra, por exemplo, nos industriais Olhão, Matosinhos e Covilhã e nos menos óbvios Vila Real, Faro ou Viseu.

Com semelhante impacto, a forma urbana e arquitetónica que tais políticas adquiriram teve, além das expressões quantitativa e qualitativa, a capacidade de ir refletindo, ao longo do território nacional, o desenvolvimento da arquitetura e do urbanismo em Portugal. Resultado de uma campanha de investigação integrada, de escala inédita entre nós, sobre o tema da habitação apoiada, este livro vem contribuir para uma visão mais completa e sustentada, não apenas deste processo urbanístico-arquitetónico mas também do desenvolvimento da engenharia, da construção civil, da introdução, produção e comercialização

de materiais, máquinas e técnicas; dos processos de conceção e descrição da empreitada, financiamento, encomenda, acompanhamento e fiscalização de obras; das formas de contratação, das relações e hierarquias laborais, e da composição e especialização da mão de obra utilizada. Os contributos aqui reunidos vão além da revisão, em alguns casos muito significativa, da literatura existente sobre os diferentes períodos da história da habitação apoiada em Portugal: ficam, aqui, abertas portas para novas abordagens que explorem aquelas

**FIG. 2** «Aspecto da Construção das Casas Económicas da [Quinta da] Calçada, em Telheiras», Lisboa, 17 de agosto de 1938 (CML, 1938-1939). ANTT/EPJS.

A realização do Bairro de Casas Desmontáveis da Quinta da Calçada, em Lisboa, 500 fogos construídos ao abrigo do programa com o mesmo nome lançado em 1938, implicou a utilização em larga escala de um sistema de gaiola estrutural em madeira com revestimento de paredes e coberturas em chapa de fibrocimento, então pouco comum em Portugal. A construção deste bairro provisório, substituído em 1959 pelo Bairro Padre Cruz, visou inicialmente o realojamento dos moradores das «barracas» do chamado Bairro das Minhocas, ao Rego.



dimensões do problema habitacional e seu tratamento no País, e outras ainda apenas afloradas.

Por outro lado, o foco colocado no papel do Estado como nó central das estratégias de abordagem à questão da habitação – sem dispensar a referência a outros agentes de relevo – decompõe-se, no trabalho agora publicado, na exploração das principais linhas de força da sua ação: dos grandes ciclos de política, filosofia de intervenção e organização administrativa seguidos, e da posição relativa (variável) assumida pela questão habitacional na governação de Portugal, ao longo do período.

Com efeito, a segunda hipótese aqui lançada sugere que a análise dos programas e políticas habitacionais concretizados ou planeados abre uma janela bem posicionada para entender os modelos de governo postos em prática ou equacionados no País.

Que presença quis o Estado ter no tratamento da questão habitacional e de que forma se relacionou a definição desta presença não apenas com o quadro ideológico vigente e as grandes políticas nacionais mas também com os diversos níveis de decisão envolvidos, seus protagonistas e referências? Para dar um exemplo que me parece especialmente relevante: em que contexto quiseram o Estado e os corpos administrativos públicos ser proprietários/senhorios do parque edificado habitacional e em que contexto quiseram ser apenas iniciadores, desenvolvendo modelos de transferência de propriedade que os afastassem gradualmente daquela posição? O que nos dizem estas diferentes conceções – os movimentos de aproximação e distanciamento dos poderes públicos em relação à posse da casa – acerca da faceta ideológica do tema «Habitação»? E quais as esferas de governo escolhidas para pôr em prática os programas de habitação apoiada – ou seja, como se foram as orgânicas do Estado ajustando à forma como a questão foi tratada, desde os campos do «Trabalho» e «Previdência» aos das «Obras Públicas» e do «Ambiente»? Estas, entre outras questões, encontram no que se segue possibilidades fecundas de resposta.

Os projetos delineados e as políticas (enunciadas ou levadas à prática) não se entenderão, por último, sem um olhar atento às instituições e indivíduos – os atores – que os conceberam e executaram: os arquitetos, engenheiros e urbanistas que os desenharam, decerto, mas também um leque alargado de técnicos trabalhando em departamentos e serviços, muitos dos quais (pessoas e gabinetes) hoje ignorados, bem como os gestores e responsáveis políticos e administrativos – diretores-gerais e de serviços, chefes de divisão e fiscais – por cujas mãos passou a definição de uma tão importante parcela do ambiente construído português.

A habitação de promoção pública em Portugal terá tido nos gabinetes da burocracia central, regional e local – desde a Secção de Casas Económicas da Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais até ao Gabinete Técnico da Habitação da Câmara Municipal de Lisboa, passando pelas direções de urbanização de cada

**FIG. 3** «O Senhor Ministro do Interior [Albino dos Reis] inaugurando o Bairro Social em Cascais», Cascais, 12 de março de 1933 (arquiteto Jorge Segurado, 1932-1933). ANTT/EPJS.

O chamado «Bairro Social» de Cascais terá sido uma das últimas obras realizadas no âmbito da legislação produzida a partir de 1918 para fomento da construção de habitação económica: foi inaugurado nas vésperas da entrada em vigor da Constituição de 1933 e da publicação dos seis diplomas corporativos fundadores do Estado Novo, entre os quais aquele que criou o primeiro programa de construção de «Casas Económicas». A presença do Ministro do Interior sinaliza a importância política dada já pela Ditadura Militar ao problema da carência de habitação acessível.



distrito — importantes focos de produção de conhecimento, teórico e prático, sobre o tema, que complementaram a produção de serviços públicos especializados como a Divisão de Arquitetura do Laboratório Nacional de Engenharia Civil e o Centro de Estudos de Urbanismo e Habitação do Ministério das Obras Públicas. Este trabalho quis também verificar esta hipótese e compreender a medida em que as entidades e atores públicos excederam um papel meramente gestor e financiador da habitação para partilharem o campo da especialização técnica sobre o tema nas suas dimensões urbanística, arquitetónica, sociológica e cultural.

### Habitação Apoiada, c. 1918

«Nos centros industriais a experiência mostra que a moralidade e a boa conduta desenvolvem-se por toda a parte onde a habitação melhora, condições estas que trazem como consequência o aumento de trabalho.» (António de Azevedo, *Relatório ao III Congresso da Liga Nacional contra a Tuberculose*, 1905, cit. in Gros, 1982, p. 18.)

Salubridade urbana e saúde pública, moralidade e «boa conduta», produtividade laboral: no início do século xx, a questão da habitação das classes trabalhadoras era formulada com recurso sistemático a estes termos-chave, em correspondência direta com as preocupações que, no mundo ocidental, iam levando governos a procurarem formas de conciliar o putativo bem público com o interesse privado, sob a pressão da industrialização e da urbanização crescente das popula-



ções. Em Portugal, iniciativas filantrópicas pontuais — são exemplos o Bairro de «O Comércio do Porto», nesta cidade (a partir de 1899), e o Bairro Económico e Gratuito da Penha de França, em Lisboa (1913-1914; cf. Agarez 2010) — tiveram um alcance modesto, enquanto sucessivos estudos e propostas legislativas faziam eco das medidas tomadas alhures: em Itália, com a criação do Istituto Case Popolari em 1903; em Espanha, com a fundacional Lei de Casas Baratas de 1911; em França, com a criação dos Offices publics d'habitations à bon marché em 1912.

Terá sido a aguda crise de emprego em Portugal, consequência da Primeira Grande Guerra, que forçou o governo de Sidónio Pais a assinar por fim, em 24 de abril de 1918, o primeiro instrumento legislativo especificamente dedicado ao incentivo da construção de «Casas Económicas»: ofereciam-se então vantagens (fiscais e outras) aos particulares, cooperativas, «sociedades anónimas de habitações económicas», associações de socorros mútuos, instituições de assistência ou previdência, câmaras municipais e instituições do Estado que tomassem a iniciativa da realização de conjuntos habitacionais sob bem definidas condições de salubridade

**FIG. 4** «Um aspecto das Casas Económicas no Bairro da Ajuda», Lisboa, 21 de outubro de 1933 (engenheiro Joaquim Craveiro Lopes, 1918-1934). ANTT/EPJS.

O Bairro da Ajuda-Boa Hora foi um de três conjuntos correspondentes à materialização do Decreto n.º 4137, primeiro instrumento legal pelo qual, em 1918, o governo da República procurou responder às crises laborais e de habitação no País. O projeto sugere a intenção marcada de criar um troço de malha urbana bem integrado na cidade existente, elegendo o modelo corrente de habitação multifamiliar em altura para instalar os seus 256 fogos.

e «preço locativo máximo» (Decreto n.º 4137, 1918, pp. 454-55). A história deste momento fundador da política pública de habitação em Portugal, aprofundada neste livro por Eliseu Gonçalves no capítulo 2, inclui o lançamento quase simultâneo de uma iniciativa governamental paralela, o plano de construção de «bairros sociais» do Ministério do Trabalho (em 1919), que trouxe o reconhecimento inédito de um «direito à habitação» pelo Estado (Tiago, 1997, p. 69): a partir de então, os empreendimentos projetados, iniciados e concluídos em tempo de Primeira República segundo estes dois eixos paralelos ficaram a sinalizar a urgência da questão na esfera pública e as muitas frentes da problemática socioeconómica que se quis abordar – ao mesmo tempo que as vicissitudes da sua concretização, ou não, refletiram um contexto de persistente instabilidade social e política.

Este é, ainda, um período com importantes zonas de sombra na historiografia sobre o tema. Se o texto de Gonçalves neste livro permite, por fim, distinguir claramente as iniciativas de 1918 e 1919 – incluindo, por exemplo, os Bairros da Ajuda-Boa Hora (Lisboa), da Arrábida (Porto) e das Ursulinas (Viana do Castelo), agora reveladas como as primeiras realizações do tipo em Portugal (em resultado da legislação de 1918), do Bairro do Arco do Cego (Lisboa), fruto do quadro legal de 1919 e recorrentemente citado como o empreendimento-fundador –, permanecem abertas inúmeras vias para exploração futura.

Apesar de trabalhos recentes que, centrados na importância da investigação temática e geograficamente descentralizada para a desmistificação da arquitetura portuguesa, têm trazido novos dados sobre iniciativas periféricas enquadráveis neste contexto legislativo – o meu estudo dos Bairros Operário Lucas & Ventura (1925) e Municipal (1929) em Olhão, projetos do arquiteto Carlos Chambers Ramos desde há muito envoltos em equívocos, pode incluir-se nesse grupo (Aga-rez, 2013) –, outros projetos e realizações deste período, em todo o país, continuam a exigir a nossa atenção.

## 1928

«Não poucos exemplos [de construção de ‘habitações baratas’ pelo Estado e municípios] se viram em Portugal, onde todavia não foi nem é possível o Estado auxiliar com financiamentos directos ou indirectos as empresas edificadoras.

O que mais provado ficou neste período foi que as obras a realizar não podem ser executadas pela administração do Estado ou [...] pelos municípios.»  
(Decreto n.º 16 055, 1928, pp. 2166-7.)

Em outubro de 1928, o Governo Português – com António de Oliveira Salazar como Ministro das Finanças – expressou em lei as críticas que vinha dirigindo desde 1926 às iniciativas republicanas no campo da habitação acessível



**FIG. 5** «Um aspecto das Casas Económicas na Rua Heróis de Quiongá, hoje inauguradas», Lisboa, 24 de março de 1936 (arquiteto José Sobral Branco, 1934-1936). ANTT/EPJS.

O «bloco de casas económicas» da Rua Heróis de Quiongá, em Lisboa, foi construído pela Sociedade Construções Aperfeiçoadas, L.<sup>da</sup>, constituída ao abrigo do Decreto n.º 16 055, de 12 de outubro de 1928. Trata-se de um dos cerca de 300 conjuntos de casas com projeto submetido por particulares a licenciamento camarário na capital, até 1937, ao abrigo das disposições introduzidas por aquele diploma. A partir de 1933, a designação oficial «Casas Económicas» passou a aplicar-se a projetos tanto públicos quanto privados.

e procurou novamente envolver nele a promoção privada, tornando a sua ação economicamente atrativa. Os decretos então publicados ofereciam facilidades e incentivos à fixação de rendas, expropriações, fiscalidade e crédito à construção de «Casas Económicas», insistindo na possibilidade de canalização, para este fim, do património de instituições de assistência, mutualidade e beneficência. Este pouco estudado quadro legal, de transição para o papel mais claramente intervventivo do Estado Novo, terá tido materialização (no bairro de Cascais acima citado, por exemplo) e originado projetos (possivelmente o caso do não realizado Bairro Municipal de Olhão) em iniciativas do poder local. Os contornos e relevância do envolvimento privado nesta iniciativa, no País, são ainda desconhecidos; em Lisboa, o Registo de Atestados Definitivos passados pela Comissão de Casas Económicas do concelho contabilizou, entre outubro de 1930 e janeiro de 1934, 176 obras concluídas, em larga medida por empresas constituídas para o efeito, ao abrigo daquele quadro (distribuídas por locais como a Quinta do Guarda-Mor, em Telheiras, a Estrada de Chelas, o Bairro Santos, Penha de França, Benfica, Carnide e Marvila)<sup>1</sup>. Entre 1928 e 1937, o número de processos de licenciamento camarário submetidos àquele município para construção destes conjuntos de «Casas Económicas» privadas aproximou-se das três centenas – um total que, dependendo da atividade construtora geral no período, poderá ter sido, ou não, significativo. Este é ainda, sem dúvida, um episódio pouco discutido na história da habitação em Portugal.

Note-se como a Ditadura Militar (1926-1933) foi, em iniciativas como esta, preparando instrumentos-base que o Estado Novo viria a desenvolver; a neces-

<sup>1</sup> Comissão de Casas Económicas do Município de Lisboa, «Registo de Atestados Definitivos», 1930-1934. Arquivo Municipal de Lisboa/Arco do Cego, PT/AMLSB/CMLSB/UROB-OP/23. Câmara Municipal de Lisboa, Lisboa.

sidade de envolvimento da iniciativa privada na questão da habitação apoiada pontuou, também ela, os últimos 100 anos, traduzindo-se em modelos diversos de atuação que ciclicamente expuseram a incapacidade do sistema público para, sozinho, satisfazer as necessidades do País.

De entre os instrumentos estabelecidos ainda em 1932 destacam-se dois, pela sua importância para a prossecução subsequente da estratégia delineada: a criação da figura legal de «Melhoramentos Urbanos», MU, para obras co-participadas pelo Estado e executadas sob orientação técnica e fiscalização da Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais, DGEMN (pela sua Secção de Melhoramentos Urbanos, SMU), e a criação do Fundo de Desemprego, FD, a canalizar pelo Ministério das Obras Públicas, MOP, para o financiamento de MU e outras obras de interesse público. As «Casas Económicas» a edificar segundo o regime instituído em 1933 foram consideradas MU a partir de 1934, facilitando a expropriação de terrenos para este fim e o suporte financeiro à sua realização.

## 1933

«Como é do conhecimento de V. Ex.<sup>a</sup>, alguns dos bairros de Casas Económicas entregues a este Instituto têm sofrido constantes reparações por defeitos e deficiências verificadas na construção, o que vem trazer quase sempre embaraços na distribuição por tal constar entre os pretendentes às moradias.

Estes factos têm geralmente repercussão no campo político, o que compete a este Instituto evitar, pois nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 23 052, é o Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social quem ‘superintende na realização dos fins económicos e sociais das casas económicas [...]’

Nestas condições, foi resolvido que de futuro este Instituto não receba quaisquer bairros económicos sem que do respectivo auto de entrega conste a declaração de não existência de quaisquer imperfeições de construção, e que, se acaso tal for verificado, essa Direcção-Geral se compromete, pelo menos dentro do prazo de um ano, a reparar ou refazer, sem o mínimo encargo para o Fundo das Casas Económicas, todas as moradias onde se hajam verificado defeitos de construção.»<sup>2</sup>

O teor desta reclamação, dirigida pelo organismo responsável pela gestão do novo parque edificado residencial público criado pelo Estado Novo — o Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, INTP — ao serviço encarregado do seu projeto e realização — a DGEMN —, após seis anos de colaboração, indica algumas das dificuldades que marcaram o funcionamento da estrutura bicéfala que Salazar, com Pedro Teotónio Pereira como Subsecretário de Estado das Corporações e Previdência Social, instituiu em 1933. Tais palavras sugerem claramente,

<sup>2</sup> Ofício 1198 da Secção das Casas Económicas do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência ao diretor-geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais, de 21 de fevereiro de 1940. SIPA/IHRU, CE-0058 («Defeitos e Deficiências Verificados na Construção de Casas Económicas»).



**FIG. 6** «Bairro Económico do Alvito. Casas em construção para os operários da Câmara Municipal de Lisboa», Lisboa, 15 de setembro de 1937 (arquiteto Paulino Montez, 1937-1944). ANTT/EPJS.

A iniciativa de construir o conjunto de 152 casas na Estrada do Alvito pertenceu à Caixa de Socorros e Reformas dos Operários e Assalariados da Câmara Municipal de Lisboa, segundo um projeto de Paulino Montez caracterizado pela cobertura plana utilizada na totalidade dos edifícios. Depois de numerosas dificuldades na conclusão da obra — e deficiências sistemáticas na garantia de estanqueidade dos terraços —, a maioria dos edifícios acabou por ser coberta por telhados de quatro águas, antes de o bairro ser oficialmente entregue, em 1944, ao INTP.

por outro lado, um dos propósitos centrais desta estrutura: a prossecução de uma política de apoio à habitação com estratégicos «fins económicos e sociais», nomeadamente a manutenção de um campo político de feição ao regime através da distribuição de casas a grupos socioprofissionais importantes para a sua implantação e consolidação.

Com efeito, a inclusão do decreto-lei que autoriza o governo a promover a construção de «Casas Económicas» (em colaboração com câmaras municipais, corporações administrativas e organismos corporativos) no conjunto dos seis primeiros diplomas publicados pelo Estado Novo, em setembro de 1933, é já sintomática da importância daquele aspeto. A participação da esfera pública na resolução do problema da habitação de setores bem definidos da sociedade — aqueles mais bem posicionados para beneficiarem de, logo apoiarem ou pelo menos não perturbarem, a nova ordem — terá então sido uma prioridade do Estado; o capítulo 3 do presente livro, coordenado por Virgílio Borges Pereira, desenvolve este argumento em pormenor, ao mesmo tempo que sugere um faseamento para o programa e abre novas vias para a sua discussão — que, embora relativamente popular na historiografia da arquitetura portuguesa, continua a ter aspectos menos explorados.

Tem sido, por exemplo, pouco notado como o papel do programa de construção de casas económicas lançado em 1933 na estratégia sociopolítica do regime, privilegiando a sua base de apoio em detrimento das camadas (ainda) mais necessitadas da população, foi abertamente assumido pelas próprias estruturas que, na

orgânica do governo, dele se encarregaram. Em 1960, o responsável máximo pela sua execução informou, em carta a uma editora comercial:

«[...] o Serviço de Construção de Casas Económicas não tem por finalidade resolver o problema habitacional das famílias de modestos recursos que não dispõem sequer do que se possa considerar habitação. Constrói, sim, habitações num regime especial para permitir o acesso à sua propriedade.»<sup>3</sup>

Assim, entre 1933 e 1938 – quando a necessidade de realojamento das populações deslocadas por demolições no centro de Lisboa e/ou residentes em aglomerados improvisados («bairros de lata») forçou o governo a autorizar o financiamento pelo Estado da construção de conjuntos das chamadas «Casas Desmontáveis» na capital (os Bairros da Quinta da Calçada, Boa Vista e Furnas, executados e administrados pelo município) –, o único programa de envolvimento direto do Estado na realização de habitação acessível foi dedicado a quem pudesse encetar o caminho em direção à propriedade plena, individual, de um bem imóvel. O Estado Novo não quis, de início, ser proprietário de casas, senão de modo transitório. O cidadão-proprietário foi visto como um garante da estabilidade da situação, e a figura de «Propriedade Resolúvel» introduzida pelo programa de 1933 – prevendo o pagamento mensal de amortizações pelos moradores-adquirentes – foi pedra basilar das políticas públicas até 1945, quando os regimes foram diversificados.

**FIG. 7** «O Chefe do Estado acompanhado do Ministro das Obras Públicas, do Subsecretário das Corporações, do General Amílcar Mota e de outras individualidades quando da inauguração do Bairro Económico do Alto da Ajuda», Lisboa, 12 de junho de 1938 (arquiteto Eugénio Correia, 1934-1938). ANTT/EPJS. Na inauguração do bairro também chamado «dos Telheiros da Ajuda», 198 fogos que viriam a fazer parte de uma importante mancha de conjuntos de habitação apoiada dos anos 1940 e 1950 na capital, estavam presentes os representantes máximos da estrutura bicéfala que tutelou o Programa das Casas Económicas — Duarte Pacheco, pelo MOP, e Manuel Rebelo de Andrade, pelo SSECP/INTP — ladeando o General Carmona.

<sup>3</sup> Ofício 12 431 do diretor-geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais à Empresa Editorial Electrotécnica Edel, L.ª, de 11 de outubro de 1960. SIPA/IHRU, CE-0039 [«Vários assuntos respeitantes a 'Estudos sobre Habitação'. Comissão Permanente (para Revisão da Legislação)»].



Note-se a potencial eficácia daquele modelo para o controlo político-social: «resolúvel» porque, nos termos do Código Civil, o título podia ser revogado pela Administração independentemente da vontade do adquirente, por motivos que incluíam o «mau comportamento moral ou social» de um membro do respetivo agregado familiar<sup>4</sup>.

O ano de 1933 marcou ainda, como acima se sugeriu, o início de quatro décadas de partilha de responsabilidades entre as esferas das Obras Públicas e da Previdência na definição e materialização do apoio público à habitação. Através da Secção de Casas Económicas (Serviço de Construção de Casas Económicas, SCCE, a partir de 1938), da DGEMN, o MOP projetou, construiu e fiscalizou os chamados «agrupamentos de casas económicas», antes de os entregar ao INTP, também criado em 1933; a Repartição de Casas Económicas deste Instituto — cuja atividade ilustra o separador de abertura deste capítulo — planeou, coordenou, administrou, cofinanciou (pelo Fundo das Casas Económicas), distribuiu as casas e cobrou as prestações. Partilha potencialmente problemática, justificada pela determinação inicial do governo em associar intimamente o apoio à habitação e a pertença dos beneficiários aos organismos corporativos criados, fazendo reverter para aquele fim os capitais acumulados pelas contribuições individuais obrigatórias; partilha potenciadora de descoordenação institucional e dispersão de esforços públicos, apenas revertida em 1973 quando, na sequência da criação do Fundo de Fomento da Habitação, FFH, no Ministério das Obras Públicas (em 1969), e da extinção da Direção-Geral da Previdência e Habitações Económicas, DGPHE, do Ministério das Corporações e Previdência Social (em 1972), foi transferido para o novo organismo o património do Fundo das Casas Económicas.

## 1945

A estratégia governamental de possibilitar a aquisição progressiva de casa própria a determinados setores da população conheceu novas frentes ao longo dos anos 1930. A criação da Junta de Colonização Interna, JCI (em 1936), e da Junta Central das Casas de Pescadores, JCCP (em 1937), foram processos através dos quais o Estado multiplicou o número de centros de produção de habitação de iniciativa pública destinados a grupos socioprofissionais específicos, não assalariados públicos mas igualmente sujeitos a controlo corporativo. Criada para dinamizar o aproveitamento produtivo dos baldios e áreas incultas do País e a instalação de casais agrícolas em novos povoamentos construídos de raiz, a JCI foi dotada de repartições técnicas de projetos e obras onde, como demonstra Filipa Guerreiro na detalhada análise aqui publicada (capítulo 5), se experimentou uma assinalável diversidade de soluções. Com o contributo de importantes arquitetos do século xx português, de Eugénio Correia a Henrique Brando Albino, os serviços da

<sup>4</sup> Direção-Geral da Previdência e Habitações Económicas — 2.ª Repartição, «Súmula de Um Estudo sobre Casas Económicas», 1972, p. 6. Arquivo da Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Fundo Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social, s/ ref. Biblioteca do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Lisboa.

**FIG. 8** «Bairro de Casas para Famílias Pobres em Aldeia Nova de São Bento», Serpa, s. d. [c. 1952] (arquiteto Leonardo de Castro Freire, 1948-1953). SIPA/APML. Manuel Laginha.

Com 32 fogos, o Bairro de Aldeia Nova de São Bento — aqui registado em fotografia pelo arquiteto Manuel Laginha, em trabalho de campo para preparação da revisão do Anteplano de Urbanização de Vila Verde de Ficalho (1952) — tem a dimensão média do empreendimento-tipo do Programa de Casas para Famílias Pobres (1945), na sua aplicação a núcleos urbanos de pequena e média dimensão por todo o país. Faz parte de um conjunto de quatro empreendimentos concebidos em simultâneo para localidades do mesmo concelho (Serpa) e partilha, com o seu congénere da sede concelhia, uma imagem arquitetónica fortemente caracterizada que justificou o epíteto de «Bairro Árabe» dado a este último.

JCI produziram projetos e assentamentos informados pela (então já longa) experiência europeia na colonização interna, pelos modelos de ordenamento territorial, arquitetura e desenho urbano adotados, cuja realização foi sendo matizada pelas circunstâncias nacionais.

Com efeito, a ação da JCI parece ter acompanhado de perto inflexões importantes na forma como o Governo Português se posicionou em relação ao «mundo rural» e respetivos problemas. Com uma cultivada feição ruralista, e perante as deficiências gritantes das condições de vida nas províncias de Portugal, o Estado Novo não deixou de procurar enquadrar esta vertente (e a importante base de apoio social de que ali dispunha) nos seus programas de apoio à habitação. A problemática da habitação em espaço rural, os discursos e debates que suscitou ao longo da ditadura e as soluções ensaiadas pelos diversos intervenientes são o objeto central do capítulo 4, assinado por Dulce Freire e Pedro Namorado Borges. A perspetiva integrada, inédita, desenvolvida por estes autores traz luz a uma constelação de programas e intervenções, disseminados pelo território nacional, em que se traduziu o esforço público: o Programa de Aldeias Melhoradas



montado pelo Serviço de Bem-Estar Rural da JCI em 1960; os bairros chamados de «Património dos Pobres» promovidos pela Obra do Padre Américo nas décadas de 1950 e 1960; os bairros de iniciativa do Movimento Nacional de Auto-Construção, MONAC, realizados com apoio público a partir de 1962; os bairros da Fundação Salazar, de inícios da década de 1970, e os conjuntos de casas destinadas, por legislação de 1945, ao «alojamento de famílias pobres» nos centros populacionais do continente e das ilhas adjacentes.

Os cerca de 220 agrupamentos de casas para «familias pobres» planeados para concelhos de todo o país, identificados no âmbito deste projeto, sugerem a expressão substancial deste mecanismo de promoção pública de habitação, cujo significado para a história deste processo é inquestionável e que, inexplicavelmente, até hoje ficou ausente das investigações publicadas sobre o tema. Trata-se do «elefante na sala» da história da habitação apoiada em Portugal: ignorar os projetos e realizações do programa de casas para «familias pobres» permite reforçar a ideia de que, durante o Estado Novo, a produção de habitação para os grupos verdadeiramente necessitados, e excluídos dos programas dirigidos à base de apoio do regime, foi meramente residual; mas menoriza o papel dos restantes atores (locais) no processo e resulta na omissão de uma produção urbana e arquitetónica muito importante nas décadas intermédias do século passado em Portugal. Enquanto não for feito um trabalho exaustivo, heurística e criticamente sólido, deste programa — os dois capítulos deste livro que nele tocam formam apenas um primeiro contributo —, será difícil conhecer os seus contornos precisos e o peso que adquiriu no âmbito global do apoio público à habitação; mas mesmo um percurso mais atento pelas aldeias, vilas e cidades portuguesas permite verificar a importância destes conjuntos — muitos hoje perfeitamente absorvidos — na expansão e consolidação dos tecidos urbanos. Foi porventura também a sua descrição formal que contribuiu tanto para a notável absorção destes bairros pelos núcleos populacionais onde se inseriram quanto para a sua exclusão dos temas de interesse para arquitetos e historiadores da arquitetura, cuja atenção tem sido monopolizada pela relação «Casa Portuguesa»/«Casas Económicas» e pelo concentrado estilístico-ideológico no trabalho de nomes como Raul Lino para este programa.

O programa de construção, em todo o país, de 5000 «Casas para Famílias Pobres», também conhecidas como «Casas para as Classes Pobres», foi criado em abril de 1945 e corresponde a uma ampliação importante e duradoura do âmbito de intervenção pública na questão habitacional, já apontada pelo lançamento do programa de «Casas Desmontáveis» em 1938: ao canalizar subsídios diretos para a construção de casas por comparticipação sistemática e substancial (40 %-100 %), o Estado reforçou a possibilidade de entidades públicas e para-públicas assumirem o papel de proprietário-senhorio, em complemento ao regime de propriedade resolúvel existente. Os conjuntos foram urbanizados



**FIG. 9** «Bairro de Casas para Pescadores em Olhão», Olhão, s. d. [c. 1948] (arquiteto Inácio Perez Fernandes, 1945-1949). FCG/BAA. Estúdio Novais.

Parte de uma «vila dentro da vila», o bairro erguido por iniciativa da Junta Central das Casas de Pescadores em Olhão foi planeado para alojar 2480 famílias em 1240 casas geminadas de quatro tipos, em conjunto que incluiria escolas, mercado e igreja; apenas um décimo das habitações foi realizado, em empreitada conjunta com o empreendimento correspondente na Fuseta, projeto paralelo de Perez Fernandes. O arquiteto foi ainda o autor dos bairros realizados em Portimão e Ferragudo, incluídos no mesmo lote de primeiras iniciativas da JCCP no Algarve.

e construídos pelos municípios e misericórdias com assistência técnica e financiamento (FD) do MOP, para arrendamento «a título precário» em condições ajustadas ao contexto local e aos moradores. Substituía-se o programa (e designação) «Casas Desmontáveis», mantendo-se os propósitos: gerir os efeitos das campanhas de demolição nos centros urbanos, cuja generalização se previa nos planos de urbanização lançados em 1944, e criar alojamentos de transição para soluções definitivas. Extinto apenas em 1979, o novo instrumento permitiria também, assumidamente, captar importantes contributos, até então desperdiçados: os «donativos e oferecimentos dos particulares», legados e «facilidades em materiais e mão-de-obra» que os agentes locais — câmaras, juntas de freguesia e de província — eram encorajados a dirigir para este fim (Decreto-Lei n.º 34 486, 1945, p. 232).

Em sentido semelhante apontou, também em 1945, a criação do regime de «Casas de Renda Económica», alargando significativamente o leque de potenciais intervenientes na promoção pública de habitação (cooperativas, organizações corporativas ou de coordenação económica, instituições de previdência social, empresas concessionárias de serviços públicos, indústrias e privados) e de potenciais arrendatários (estratos médios e médios-baixos, não abrangidos pelos programas existentes). Ter-se-á assim procurado dar um impulso decisivo às políticas de arrendamento social, assentes na premissa da propriedade pública do parque habitacional; o modelo de propriedade tendencialmente privada perdeu a predominância que só voltaria a ganhar na década de 1980.

Esta substancial diversificação dos jogadores no tabuleiro da habitação apoiada em Portugal foi suportada por desenvolvimentos fundamentais na orgânica dos serviços do Estado com responsabilidades — então tornadas mais complexas e multifacetadas — no seu tratamento.

Na esfera das Obras Públicas, destaca-se a criação da Direção-Geral dos Serviços de Urbanização, DGSU, em dezembro de 1944, medida intimamente relacionada com o estabelecimento de uma política urbanística nacional, poucos meses antes, e do quadro montado em 1945 para comparticipação financeira e apoio técnico às iniciativas locais para arrendamento social: coube à sua Secção de Melhoramentos Urbanos, que para aqui transitou da DGEMN, e a partir de 1957 ao seu Gabinete de Estudos da Habitação, assegurar a elaboração dos projetos e fiscalização das empreitadas dos bairros de Casas para Famílias Pobres; coube também a esta prestar idêntico apoio à Junta Central das Casas de Pescadores, JCCP, já antes criada na órbita do INTP para administrar o Fundo Comum das Casas de Pescadores (1937), na prossecução do seu plano de construção de habitação apoiada (os bairros de «Casas para Pescadores»), a que foi dado novo impulso em 1945 com o lançamento, por exemplo, dos empreendimentos de Olhão/Fuseta, Portimão/Ferragudo, Setúbal e Matosinhos. A importância da valência «habitação» nos propósitos da JCCP ficou patente na criação de serviços



**FIG. 10** «Exposição de Projectos de Casas Económicas – Plano de Urbanização da Zona a Sul da Avenida Alferes Malheiro», Lisboa, agosto de 1945 (arquiteto urbanista João Guilherme Faria da Costa e arquiteto Miguel Jacobetty Rosa, a partir de 1945). CML/AML. Fernando Martinez Pozal.

Em 1945, a Câmara Municipal de Lisboa procurou dar toda a visibilidade à sua primeira iniciativa de grande escala no pós-Guerra — a urbanização do Sítio de Alvalade e construção de importantes malhas com habitação apoiada segundo diversos programas nacionais, tais como o de Renda Económica — e ao Bairro de Casas para Famílias Pobres da Quinta do Jacinto através de uma exposição, no átrio dos Paços do Concelho, dos projetos elaborados e em vias de realização.

técnicos próprios (1951) e no delinear de um ambicioso plano de construção de bairros nas décadas de 1950 e 1960, parcialmente realizado até à transformação da Junta em Caixa de Previdência (1976).

Note-se que a criação da DGSU, tendo implicado a primeira retirada importante de responsabilidades inicialmente detidas pela DGEMN (a que se seguiram outras nas décadas seguintes, tais como as relativas a instalações escolares e hospitalares), implicou também a dispersão de competências em habitação entre dois braços do MOP, uma vez que os conjuntos de Casas Económicas permaneceram em 1945 sob a alçada da DGEMN/SCCE (até 1969). Tal bicefalia interna às Obras Públicas, a que se somava aquela resultante das competências detidas pela esfera da Previdência no mesmo campo, constituiu um problema repetidamente referido pelos serviços nos 25 anos seguintes. De resto, o Estado prosseguiu também políticas de habitação apoiada setorial através das quais foi produzindo habitação «de função», para funcionários de serviços com grande desenvolvimento no período (prisionais e correionais, correios e telégrafos, caminhos de ferro, estradas), no quadro de programas próprios e comissões criadas no/com o MOP.

A diversificação acima apontada incluiu ainda, do lado da Previdência, a criação, em 1946, na órbita do Ministério das Corporações, da Federação de Caixas de Previdência — Habitações Económicas, FCP-HE, para desempenho das novas competências decorrentes de ter sido autorizado, no mesmo ano, que as federações de instituições da Previdência Social aplicassem capitais na

realização de obras sociais, nomeadamente Casas Económicas e Casas de Renda Económica. O papel das instituições de previdência (e o potencial caudal financeiro canalizado por estas) foi reforçado em 1955, e alargado para incluir as Casas do Povo, em 1958, ano em que se abriu também a possibilidade de concessão de empréstimos diretos a beneficiários e contribuintes daquelas instituições para construção de habitação própria. O trabalho desenvolvido no contexto da FCP-HE constituiu, na perspetiva de Maria Tavares e João Duarte (capítulo 6), um campo de pesquisa particularmente fecundo no que se refere tanto às tipologias de fogo apoiado desenvolvidas (desde a experiência pioneira de Alvalade, em Lisboa) como ao papel dos bairros de «Renda Económica» na geração de novos modelos urbanos e periurbanos. Construindo uma sub-história da FCP-HE com as suas fases e inflexões, os autores destacam o segundo fôlego que as alterações de 1958 trouxeram e a subsequente montagem de uma rede regional de arquitetos dedicados aos programas da instituição, notavelmente a par dos debates internacionais (sobre urbanismo, arquitetura e habitação) e empenhados na sua tradução local.

Na verdade, e muito para além do caso da FCP-HE, a diluição das competências na promoção de habitação apoiada por distintos serviços públicos se, por um lado, teve alegadas consequências funcionais negativas, trouxe, por outro, uma multiplicação positiva de núcleos de conhecimento especializado sobre o tema, cuja atividade tem, entre outros motivos de interesse, o de poder contribuir para contrariar a percepção – enraizada em Portugal – do aparelho burocrático do Estado como um lugar estéril, criador de obstáculos à produção arquitetónica de qualidade. Graças a estudos integrados como o que este livro representa, vai-se sabendo mais sobre estes núcleos de conhecimento especializado – sobre o trabalho da FCP-HE sob a batuta dos arquitetos Nuno Teotónio Pereira e Bartolomeu da Costa Cabral, decerto, mas também sobre os esforços desenvolvidos pelo engenheiro Fernando Jácome de Castro nos serviços de Casas Económicas da DGEMN para estabelecer e manter contactos com congêneres europeus, como notam os autores do capítulo 3. Fica, contudo, muito caminho para percorrer no estudo crítico, detalhado e rigoroso do contributo de centros e repositórios especializados tão importantes em Portugal quanto o Gabinete de Estudos de Habitação da DGSU (cujo responsável máximo, o engenheiro Manuel de Sá e Melo, foi também dirigente da International Federation for Housing and Planning, importante organização fundada em 1913 por Ebenezer Howard), o Centro de Estudos de Urbanismo e Habitação Engenheiro Duarte Pacheco (1963-1977), o Gabinete Técnico da Habitação da CML (1960), a Divisão de Arquitetura do Laboratório Nacional de Engenharia Civil (1963) e, em certa medida, as 20 direções de urbanização distritais estabelecidas em 1948 como serviços descentralizados da DGSU, onde se cruzavam políticas, estratégias e conhecimentos centrais e locais.

## 1969

«Como é do conhecimento geral, a resolução do problema da habitação não alcançou ainda no nosso País o desenvolvimento que lhe é indispensável e seria para desejar, como elemento base do equilíbrio social e factor preponderante na formação, estabilidade e moral da família portuguesa. Consequentemente, torna-se indispensável coordenar, analisar, promulgar e dirigir, com o máximo de resultados válidos, os planeamentos ao nível nacional, de forma a garantir a satisfação crescente das necessidades dos indivíduos e das famílias, como princípio da organização do Estado e seu fundamento político-social.

De facto, entre nós não se dispõe de uma coordenação efectiva para assuntos de habitação, desdobrando-se as actividades respeitantes a este sector por diversas entidades, ou órgãos administrativos de vários graus e dependências, com acção directa ou indirecta no estudo, na execução e na satisfação das disposições legais no campo da habitação.»<sup>5</sup>

O desdobramento das responsabilidades públicas no campo da habitação foi repetidamente apontado, no discurso interno da Administração – em especial pelos Serviços de Construção de Casas Económicas da DGEMN, cuja implícita admissão de derrota acima se transcreve –, como causa de sérios embaraços à eficácia da resposta do Estado, impelindo os agentes no terreno a procurarem formas alternativas de colaboração. Proposta em 1959 pelo Ministro das Corporações e Previdência Social ao MOP, a constituição de uma «comissão permanente dos dois Ministérios para estudar, num plano de estreita colaboração, assuntos relacionados com a preparação da execução dos programas habitacionais», a resultante Comissão Interministerial reuniu, ao longo da década seguinte, responsáveis da DGPHE e da DGEMN no propósito de articular estratégias de atuação, definir que tipo de programas deveriam ter aplicação (Casas Económicas ou Casas de Renda Económica) em localidades candidatas e deliberar sobre alterações ao quadro regulamentar vigente. Com um âmbito mais alargado, o «Grupo de Coordenação de Estudos de Habitação», organizado em 1961 «com carácter semi-oficioso», juntou regularmente «todas as entidades que directa ou indirectamente estivessem relacionadas com a construção de habitações de carácter económico» – a DGEMN/SCCE, a JCI, a Comissão Administrativa das Novas Instalações para as Forças Armadas, a Câmara Municipal do Porto, a FCP-HE, a DGSU, o LNEC e a CML/GTH – para debater «assuntos relativos à construção propriamente dita de habitações e sua correlação com problemas urbanísticos». Da responsabilidade deste Grupo foi, por exemplo, o Documento Base sobre a Unificação das Normas Mínimas e Categorias de Habitação, apresentado em fevereiro de 1967. Por fim, em setembro de 1967, foi criada por despacho do Ministro das Corporações e Previdência Social a Comissão para Estudo de Revisão da

<sup>5</sup> Ofício 2205 do diretor-geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais ao chefe de gabinete do MOP, de 12 de abril de 1965. SIPA/IHRU, CE-0038 («Estudos sobre Habitação»).

**FIG. 11** «Inauguração da carreira de autocarros, Restauradores-Bairro Padre Cruz, a que assistiram o presidente França Borges, o vice-presidente Aníbal David, Vicente Rodrigues, o director de Finanças Manuel dos Santos Ferreira, o capelão do bairro, padre Francisco, e outras individualidades», Lisboa, 1963. CML/AML. Armando Maia Serôdio.

O Bairro Padre Cruz, criado em 1959 ao abrigo do Programa de Casas para Famílias Pobres com 1117 casas em banda — estruturas de madeira e revestimento de chapa ondulada de fibrocimento (*Lusalite*), inicialmente, a que se juntaram depois estruturas em alvenaria e betão armado —, foi instalado pela Câmara Municipal de Lisboa em Carnide, na fronteira administrativa deste concelho com o da Amadora (Pontinha). A falta de acesso por transporte público aos grandes empreendimentos de habitação apoiada — erguidos por regra em terrenos periféricos e não antes urbanizados — foi um problema persistente ao longo dos últimos 100 anos, em especial em Lisboa e Porto.



Legislação sobre Habitações Económicas — um novo elo de articulação DGPHE-DGEMN cujo trabalho de uniformização das normas praticadas nos diferentes programas estava concluído em abril de 1969<sup>6</sup>.

Tais mecanismos e estruturas de ligação *ad hoc* — hoje também ainda por estudar — não terão permitido ultrapassar as deficiências de gestão de um campo cujas responsabilidades se encontravam, na orgânica do Estado, tão pulverizadas. No contexto da elaboração do Plano Intercalar de Fomento (1965-1967) e do III Plano de Fomento (1968-1973), em que um Estado Novo desenvolvimentista procurou integrar estratégias de promoção do acesso a bens de relevância social (saúde, habitação), foram intensamente questionados os efeitos negativos da dispersão de serviços e instituições com responsabilidade na promoção pública de habitação e foi apontada a necessidade de revisão dos modelos institucionais de intervenção pública, enquanto se assistia ao agudizar inegável das carências nas áreas suburbanas de Lisboa e Porto. Críticas, carências e realinhamentos institucionais convergiram no ano-charneira de 1969: foi o ano da criação do Fundo de Fomento da Habitação, FFH, que concentrava todas as atribuições do MOP em matéria de habitação — integrando funções e pessoal do Gabinete de Estudos da Habitação (DGSU) e do Serviço de Construção de Casas Económicas (DGEMN) — com vista a uma maior eficácia de atuação, economia de meios e de pessoal e «mais perfeita racionalização de processos». Quis então o governo, nas palavras do preâmbulo ao diploma instituidor, «concentrar o estudo da problemática

<sup>6</sup> Ofício 333 E/69 do diretor dos Serviços de Construção da DGEMN ao diretor-geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais, de 28 de abril de 1969. SIPA/IHRU, CE-0040 («Comissão Permanente dos Ministérios das O. Públcas e das Corporações, incumbida do estudo dos assuntos relativos à habitação»).



**FIG. 12** «Transferência de 45 famílias da Avenida de Ceuta para os Olivais Sul e Bairro da Boavista», Lisboa, 8 de junho de 1966. CML/AML. Armando Maia Serôdio.

Em vésperas da inauguração da ponte sobre o Tejo em Lisboa (6 de agosto de 1966), uma parte dos realojamentos tornados necessários pela demolição dos núcleos de habitação informal que ocupavam o Vale de Alcântara — onde surgiu o acesso norte à ponte — foi feita em fogos recentemente concluídos em Olivais Sul. Note-se a forma aparentemente desordenada e improvisada que terá caracterizado a logística desta operação de realojoamento — implementada, como era regra, literalmente «da noite para o dia».

social da habitação num único organismo que, pela sua inserção funcional, tornasse possível uma visão conjugada da temática da habitação e do urbanismo».

Note-se que o FFH reuniu dois ramos do serviço público na esfera das Obras Públicas autonomizados 25 anos antes (com a criação da DGSU em 1944) mas não integrou, inicialmente, as funções da FCP-HE, que somente foram para ali transferidas com a criação da Secretaria de Estado de Urbanismo e Habitação, a extinção da DGPHE e a reorganização do Fundo, em 1972. O Fundo surgiu, inicialmente, como um instrumento de política para resolução do problema da habitação das classes não beneficiárias dos planos das caixas de previdência e semelhantes. Técnica e administrativamente, o FFH apoiou-se não apenas na experiência acumulada pelos diferentes serviços do MOP nas décadas anteriores mas também em processos muito mais recentes: a conceção e realização do plano de realojoamento dos desalojados pelas inundações de novembro de 1967 na Grande Lisboa (pelo MOP/DGSU e câmaras municipais, com cofinanciamento da Fundação Calouste Gulbenkian) foi considerada, no texto daquele diploma, «autêntica experiência piloto em matéria de habitação social» e importante ensaio de formas de parceria público-privado no tratamento do problema habitacional. Neste particular, o FFH e seus sucessores institucionais têm sido chamados, até hoje, a suprir necessidades especiais de realojoamento decorrentes de catástrofes naturais (como sismos, inundações, incêndios e intempéries, suscitando mecanismos de resposta analisados no capítulo 10 desta obra, coordenado por Jorge Malheiros) e emergências

**FIG. 13** «Cerimónia de Posse do Presidente [do Fundo] de Fomento da Habitação, Engenheiro Jorge Carvalho de Mesquita, director do Gabinete Técnico de Habitação, no Ministério das Obras Públicas», Lisboa, 27 de julho de 1969. CML/AML. João Brito Geraldes. Em julho de 1969, o Ministro das Obras Públicas, Rui Sanches (1968-1974), deu posse como presidente do novo FFH ao engenheiro responsável pela montagem e funcionamento do Gabinete Técnico da Habitação da CML desde 1960, cujas capacidades tinham ficado patentes no planeamento e realização dos grandes projetos de habitação coletiva dos Olivais e Chelas.



político-sociais (como a descolonização, um dos temas tratados no capítulo 7 por José António Bandeirinha, Tiago Castela, Joana Alves e Rui Aristides).

O contexto de criação do Fundo foi, por sua vez, o de movimentações transversais e abrangentes na reavaliação do problema da habitação e suas soluções integradas – veiculadas, por exemplo, no Colóquio sobre Política de Habitação em 1969, mas também em iniciativas jurídico-administrativas coevas: as Leis dos Solos e do Licenciamento Urbanístico de 1970; a revisão da legislação relativa aos planos de urbanização e de enquadramento da construção clandestina, de 1971; a reestruturação da DGSU em 1972; e a conclusão da transferência do património e funções da FCP-HE para o FFH e Caixa Nacional de Pensões, em 1973-1974. A consolidação do papel oficial do Fundo como eixo privilegiado das políticas públicas habitacionais, em 1974, encerrou o período de 41 anos – coincidente com a vigência do Estado Novo – de divisão de competências entre as esferas das Obras Públicas e da Previdência, iniciado em 1933, e o ciclo de diversificação de atores e entidades envolvidas, iniciado em 1944 com a criação da

DGSU e, no ano seguinte, dos programas para realojamento em moldes permanentes. Com as funções concentradas no FFH, o Estado assumiu-se como senhorio e promotor direto de habitação (para arrendamento social), seguindo modelos múltiplos em função dos destinatários: entre outros, os chamados Planos Integrados de Habitação, para intervenções de grande escala, e as Realizações Diversas, para iniciativas de pequena e média dimensão. Os capítulos 7 e 9 do presente livro – este último da autoria de Eduardo Vilaça e Teresa Ferreira – discutem esta atividade em especial profundidade, segundo abordagens interpretativas assumidamente diferentes.

### **1975-1976, e de então ao virar do século**

«A Habitação exige a participação efectiva do Estado na definição, programação, lançamento e distribuição dos alojamentos e dos equipamentos sociais necessários ao bem-estar das populações.

Esta participação só será válida quando a política habitacional, tal como foi definida, for servida por agentes oficiais – os Serviços – capazes de a interpretar e aplicar, que a si mesmos se imponham o papel de dinamizadores do processo.»  
(Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo, 1975.)

Como sugeria o *Programa de Política Habitacional* acima citado, elaborado pelo 4.º Governo Provisório entre maio e julho de 1975, ao Estado foi exigido um papel ativo, reforçado, no tratamento do problema habitacional do País em contexto pós-revolucionário. O diagnóstico recolhido naquele documento, considerando claramente insuficiente a construção de 280 000 fogos verificada entre 1966 e 1974, estimou em 531 000 fogos a «carência total» de habitação no final da Ditadura. Como resposta imediata ao problema, o *Programa* previu a construção, em 1975-1976, de 100 000 fogos: 35 000 através dos programas-padrão do FFH (2058 fogos em Casas Económicas, 9389 fogos em Realizações Diversas, 13 593 fogos em Planos Integrados e 4267 fogos em Obras Comparticipadas, entre outros); 30 000 por Contratos de Desenvolvimento para Habitação; 12 000 pelos programas SAAL e EPUL (este em Lisboa); 6000 pelas cooperativas de habitação; 2000 por «organismos vários» (Caixa Nacional de Pensões, Casas dos Pescadores, Fundação Salazar), e 15 000 por iniciativa privada. «Devem, no entanto», afirmava-se candidamente no *Programa* de 1975, «os promotores [privados] desta construção terem consciênciade que não será mais possível a especulação de terrenos ou da construção dos edifícios, convindo-lhes iniciar uma importante reconversão das suas empresas que lhes permita construir bem, dentro do prazo e a custo reduzido, uma vez que as suas construções se devem dirigir, sobretudo, para as camadas de população que procuram a habitação social.»



**FIG. 14** «Bairro da Boavista», Lisboa, 1975.  
CML/AML. Armando Maia Serôdio.  
Os primeiros 488 fogos do Bairro da Boavista foram construídos pelo município de Lisboa no âmbito do Programa de Casas Desmontáveis (1938) e concluídos em 1944, no limite norte do Parque Florestal de Monsanto. As bandas de casas retratadas na imagem — conjunto chamado «Bairro Novo da Boavista» — foram erguidas na quarta fase do bairro (1971-1975), e encontravam-se ainda por atribuir ou em fase de conclusão quando, na sequência do 25 de Abril de 1974, foram ocupadas por famílias carenciadas.

Sem tomar em consideração, aqui, a medida em que aquele programa foi concretizado, ressalta da sua leitura o lugar central nele conferido ao Fundo como realizador e possibilitador das diversas vertentes da política pública de habitação apoiada durante o período de estabilização democrática.

De facto, foi ao FFH que coube organizar em 1974, e em «face das graves carencias habitacionais, designadamente nas principais aglomerações, aliadas às dificuldades em fazer arrancar programas de construção convencional a curto prazo», um corpo técnico especializado, designado por Serviço de Apoio Ambulatório Local, SAAL, para, segundo o despacho de criação, «apoiar, através das câmaras municipais, as iniciativas de populações mal alojadas no sentido de colaborarem na transformação dos próprios bairros, investindo os próprios recursos latentes e, eventualmente, monetários». Não foi a primeira vez que o Estado canalizou apoios à iniciativa individual para mitigar o problema — um regime específico de apoio à autoconstrução de habitação por famílias não abrangidas pelas instituições de previdência fora criado em 1962 (com projetos-tipo e assistência técnica assegurados pelo MOP/DGSU, através dos municípios) e reforçado em 1977 — mas tratava-se, agora, de capitalizar sobre a capacidade coletiva de comu-

nidades e grupos, aproveitando o momento político vivido, para realizar agrupamentos residenciais de maiores dimensões, em contextos urbanos e periurbanos de grande diversidade.

A curta existência do SAAL (em contraste com a aura duradoura de algumas das suas realizações na cultura arquitetónica portuguesa) deu-se no quadro do aparente reforço pós-revolucionário da intervenção do Estado nas políticas habitacionais, através de diversas linhas de ação: programas «clássicos» (promoção direta do FFH destinada ao arrendamento a estratos sociais desfavorecidos); novos mecanismos de promoção cooperativa e associativa (desde o referido SAAL ao novo regime jurídico-financeiro do cooperativismo habitacional apoiado pelo Estado, cuja materialização é discutida por Patrícia Pedrosa no capítulo 8 deste livro); suporte à promoção municipal (criação de linhas de crédito bonificado aos municípios para construção de habitação para venda, seguindo parâmetros do programa, antigo, de «Renda Limitada» e reutilizando projetos de arquitetura produzidos pelo FFH, pela FCP-HE ou pelos municípios) e das misericórdias (comparticipação), e apoio estratégico à construção de custos controlados e reconversão produtiva da indústria através dos chamados Contratos de Desenvolvimento para Habitação, CDH (parcerias Estado/Banca/promotores privados). Deste naipe de ferramentas, elencadas no *Programa* de 1975 antes citado, se terão servido as políticas públicas de habitação na primeira década pós-Ditadura; a elas se juntou, na situação de emergência nacional representada pela descolonização e repatriamento dos residentes no antigo Ultramar, a da Comissão para o Alojamento de Retornados, CAR (1976-1981), cujo «programa habitacional extraordinário» foi inicialmente articulado com o Instituto de Apoio ao Retorno de Nacionais, IARN, e mais tarde (1978) com o FFH. E se o «processo» SAAL tem merecido atenção, nacional e internacional, o «processo» CAR e suas realizações formam outra das grandes zonas de sombra da história daquelas políticas em Portugal no século xx; o capítulo 7 desta obra inclui uma das primeiras abordagens tentadas ao papel deste programa no período, assente em documentação de arquivo inédita, que se espera possa dar origem a novos contributos.

«Tem constituído uma das prioritárias preocupações e acções do VI Governo o relançamento da indústria de construção civil. Espera-se, por essa via, contribuir para a criação de novos postos de trabalho, quer por efeito directo, quer por efeito intersectorial.

Cumpre, porém, orientar a indústria para a construção de habitações [...]. Todavia, reconhece-se que uma política mais favorável de financiamento ao comprador é condição indispensável em ordem a proporcionar a muitos agregados familiares a possibilidade de adquirirem a sua própria casa. [...] Com efeito, entende-se que é elementar princípio da política habitacional o acesso à com-

pra de habitação própria por todas as famílias, independentemente do nível de rendimento.» [Resolução do Conselho de Ministros, de 24 de fevereiro de 1976, p. 566-(3).]

Com estas palavras do preâmbulo à resolução pela qual o Conselho de Ministros presidido por Pinheiro de Azevedo criou, em 1976, a primeira versão do regime de crédito bonificado à aquisição de habitação própria, a história que vimos delineando, em traços largos, nesta introdução, volta de certa forma ao seu ponto de partida. De novo, e sempre – em 1918 e repetidamente desde então –, a criação de habitação nova foi vista como um recurso para incentivo à indústria da construção civil e esta como garante da criação de postos de trabalho. De novo, como em 1933, o Estado encarou a propriedade individual da casa como um desenvolvimento desejável na abordagem ao problema de carência habitacional – agora fomentada já não mediante o estabelecimento de um vínculo reversível em caso de indisciplina «moral ou social» mas sim através da introdução de «condições de prazo, juro e sinal discriminatórias a favor das famílias de menor rendimento» no crédito bancário à habitação – ou seja, da canalização de avultados montantes de investimento público para a subsidiação do crédito a privados.

O mesmo período pós-revolucionário que possibilitou experiências marcantes no âmbito da habitação apoiada de iniciativa coletiva (o SAAL, por exemplo) parece afinal ter assistido também ao lançamento de uma modalidade de abordagem ao problema de sentido oposto, que veio a constituir-se inicialmente em política alternativa e depois predominante: a criação e reforço estratégico de medidas de apoio individual à aquisição de casa própria, e por consequência de incentivo à construção de preço livre pelo setor privado, foi substituindo gradualmente a promoção de habitação de custos controlados ou para arrendamento até 2002, quando as medidas de bonificação de crédito foram suspensas. Um estudo do IHRU (2015) traduz com clareza a importância que esta via assumiu no esforço orçamental desenvolvido pelo Estado Português para apoio à habitação, ao estimar que, entre 1987 e 2011, 73,3% (quase três quartos) do investimento realizado se destinou a bonificações de juros do crédito à construção ou à aquisição de habitação.

Em 1982, a extinção do FFH – organização de macroestrutura, centralizada e centralizadora, concebida especificamente para a promoção direta e entretanto esvaziada de sentido em função das políticas seguidas – deu outro sinal deste redirecionamento; no mesmo sentido apontou, também em 1982, a instituição do princípio da venda gradual de casas de renda social aos respetivos inquilinos, operacionalizada em 1987 com a criação do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado, IGAPHE, para manutenção do parque edificado público e concretização daquela política de venda progressiva. Por último,

a abertura de uma nova fase na interpretação do papel do Estado na resposta a carências habitacionais — no contexto neoliberal da revisão da carga do serviço público nos Estados-previdência e dos preparativos para adesão de Portugal à Comunidade Europeia — ficou ainda marcada pela fundação do Instituto Nacional da Habitação, INH, estrutura vocacionada para o apoio à definição de políticas, para a prossecução de estudos e normativa e para o financiamento de promoção apoiada descentralizada (por municípios, cooperativas e CDH). O Estado retirava-se então de promotor direto e proprietário de habitação e concentrava-se em responsabilidades de planeamento estratégico, regulação normativa e canalização de investimento público, nacional e comunitário, para apoio à promoção por terceiros — funções assumidas mais recentemente pelo sucessor do INH, o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IHRU, combinando numa só entidade (na esfera governamental do Ambiente e Ordenamento do Território) as políticas nacionais da habitação, das cidades e da reabilitação urbana.

O final do século xx e o início do século xxi — discutidos neste livro em profundidade, nas suas vertentes urbano-arquitetónica e sociopolítica, pelas equipas coordenadas por Filipa Serpa (capítulo 11) e Romana Xerez (capítulo 12), respetivamente — viram assim os governos de Portugal descentralizar a promoção apoiada de habitação, intensamente focada nos programas especiais de realojamento de populações residentes em bairros de construção informal em áreas maioritariamente suburbanas (PER 1987, 1993; Venda Apoiada 1988; PROHABITA 2004), e prosseguir na via, aberta também em 1976, de instituir mecanismos de incentivo à renovação do parque edificado existente, através do financiamento bonificado a proprietários para a recuperação de imóveis e outros instrumentos (Programa de Recuperação de Imóveis Degradados, PRID, 1976-1983; Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas, PRAUD, 1984; RECRIA, 1988; RECRIPH e REHABITA, 1996; SOLARH, 1999; Reabilitar para Arrendar, 2013; financiamentos CE e EFTA, 1994-2012). A integração de políticas trazida pelo IHRU terá pretendido reforçar o enquadramento dos programas de reabilitação do parque habitacional numa dimensão estratégica de escala urbana.

O livro *Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal, 1918-2018* é um dos resultados do projeto com o mesmo nome, que o IHRU decidiu lançar em 2016 para assinalar a passagem, neste ano de 2018, do primeiro centenário das políticas de habitação apoiada no nosso país. A decisão sinaliza a consciência da missão histórica que esta instituição detém, como mais recente representante de uma longa linhagem de serviços públicos a quem coube a tarefa de intervir na resolução — ou tentativa de mitigação — do problema da habitação acessível entre nós. Louvando semelhante consciência e a determinação convicta demonstrada em todos os momentos, agradeço aos anterior e atual

conselhos diretivos do IHRU, nas pessoas dos seus presidentes, respetivamente o Sr. Arquiteto Victor Reis e a Sr.<sup>a</sup> Arquiteta Alexandra Gesta, pelo desafio que me foi dirigido de assegurar a coordenação científica deste projeto, o comissariado das iniciativas de divulgação dos respetivos resultados e a edição do volume agora publicado. O meu agradecimento estende-se a toda a dedicada equipa de colaboradores do IHRU.

Como coordenador científico, coube-me não apenas definir as diretrizes principais, filosofia, metodologia e estrutura geral do projeto, incluindo o guião de conteúdos a assegurar — que esta introdução pretendeu sintetizar —, mas também reunir um conjunto de equipas de investigação capazes de olhar para diferentes períodos destes 100 anos com uma visão simultaneamente informada e curiosa, solidamente fundada e aventurosamente inquiridora. Foi meu privilégio que as e os melhores especialistas nacionais na história e culturas da habitação apoiada em Portugal, representantes de instituições de ensino e investigação de todo o país, tivessem aceitado os convites que lhes dirigi. Acredito que o trabalho que levaram a cabo abre novas perspetivas sobre temas que têm conhecido fortuna variável na historiografia da arquitetura, do urbanismo, da sociologia, da política e da administração da habitação no nosso contexto; narrativas superficiais foram revistas e enriquecidas, novas hipóteses de trabalho foram formuladas, zonas de sombra foram iluminadas pela primeira vez. Agradeço às autoras e aos autores deste livro e às equipas de investigação que com eles trabalharam, fazendo votos para que possam seguir as pistas aqui lançadas em estudos futuros, ainda mais aprofundados e texturados.

Em nome de todas as equipas cujo trabalho de investigação incluiu os arquivos do SIPA no Forte de Sacavém (atualmente sob a alcada da Direção-Geral do Património Cultural) e em meu nome pessoal, agradeço ao Dr. João Nuno Reis, cuja determinação e dedicação inexcedíveis tornaram possível tal trabalho. É para mim motivo de especial satisfação ter conseguido, no âmbito deste projeto, tornar conhecidos e acessíveis às equipas os incontornáveis fundos documentais herdados pelo IHRU (da DGEMN ao FFH, passando pela DGSU) e hoje depositados no SIPA. Este foi o primeiro projeto de investigação em Portugal a trabalhar com esta documentação, até agora desconhecida, e a qualidade do que aqui se publica traduz bem tal facto.

O tema da habitação apoiada mantém, hoje, toda a atualidade. Quando a intervenção dos Estados na mitigação de problemas dos cidadãos é questionada, e ciclicamente atacada, sobrevivendo a custo em Portugal, a habitação persiste como problema incontornável no equilíbrio social contemporâneo.

Importa, então, a quem entende a história como instrumento de atuação, olhar para o percurso descrito nos últimos 100 anos com algum desassombro e objetividade, e refletir sobre ele. Não com um sentido celebratório cego, recapitulando feitos e lamentando passos em falso, em democracia ou fora dela, mas com

a intenção serena de analisar, comparar, quantificar, conhecer os contextos, os protagonistas, os modelos e as ideias subjacentes a esta produção.

Da leitura do que se segue resultará claro que este não é apenas um projeto de história da arquitetura e das cidades: é um projeto sobre o País, a sua sociedade e a sua cultura, nos últimos 100 anos.

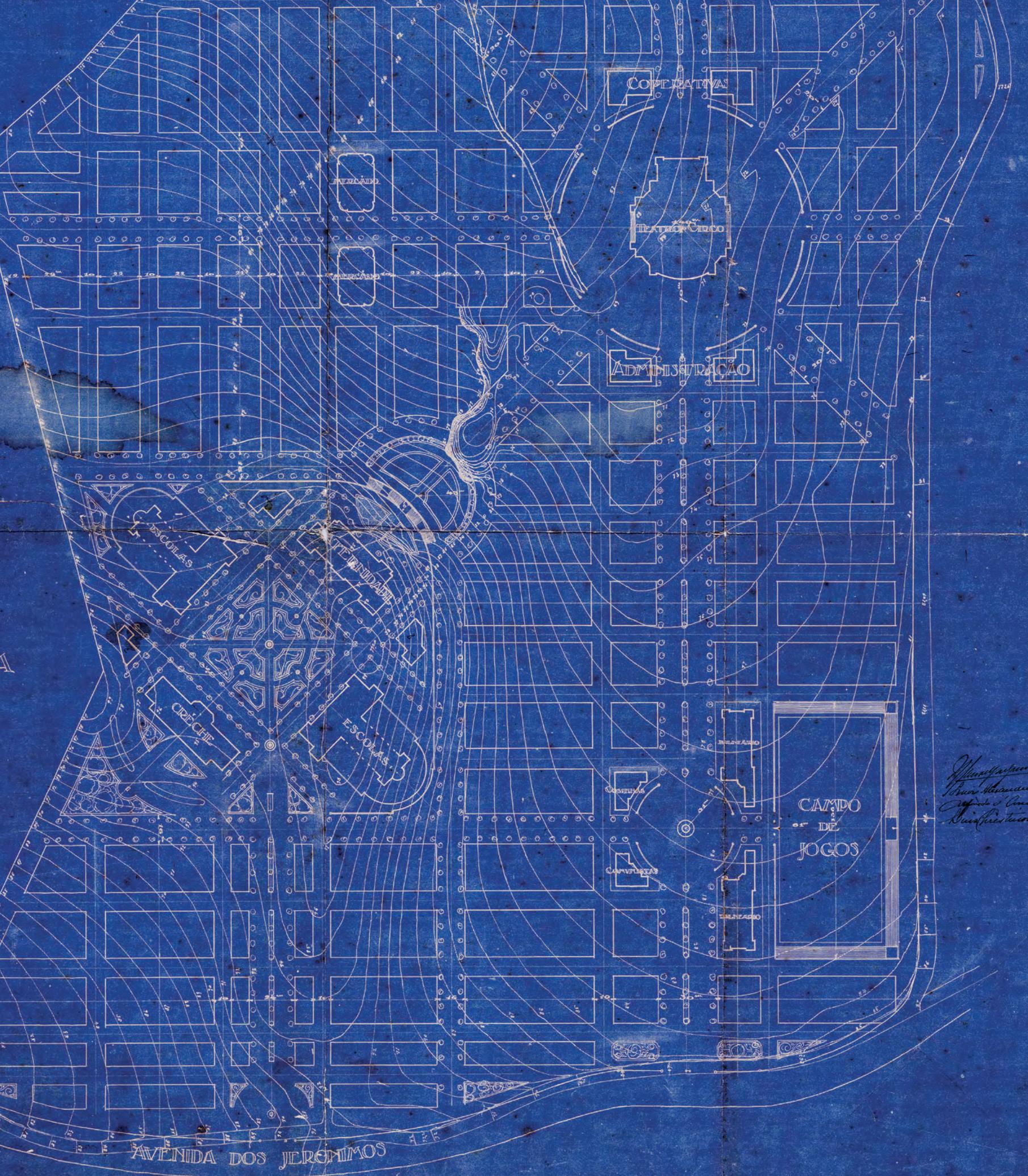
Acontece que a arquitetura e as cidades — e o «ambiente construído» em geral — constituem lentes particularmente adequadas para examinar culturas e sociedades, passadas e presentes. As práticas arquitetónicas e urbanas, em conjugação com outros campos do conhecimento — da sociologia às ciências políticas, passando pela história económica, social e administrativa —, permitem olhar para a habitação apoiada pelos poderes públicos de uma forma ao mesmo tempo ampla e específica, que discute temas elevados — o direito à habitação e a manipulação ideológica deste mesmo, os poderes local, regional e central, os modelos de organização do território e crescimento urbano — através de algo que fala, e diz respeito, a todos: a casa.

## Referências bibliográficas

- AGAREZ, Ricardo, 2010. «De regra, renda e desenho. Arquitectura para a Misericórdia de Lisboa c. 1960», in *Património Arquitectónico 2. Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*. Lisboa: Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, t. I, pp. 83-95.
- , 2013. «Lisboa em Olhão/Olhão em Lisboa: História e fábula em três bairros de habitação económica, Desde 1925», in *Monumentos*. Lisboa: IHRU, n.º 33, pp. 150-61.
- GROS, Marielle Christine, 1982. *O Alojamento Social sob o Fascismo*. Porto: Edições Afrontamento.
- Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, 2015. «1987-2011: 25 anos de esforço do Orçamento do Estado com a habitação», disponível em <<http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/publicacoes/estudos/Esfoco-do-Estado-em-Habitacao.pdf>>.
- Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo, julho de 1975. «Programa de Política Habitacional». Arquivo Ricardo Agarez, Lisboa.
- TIAGO, Maria da Conceição Caetano, 1997. «O Bairro Social da Ajuda/Boa Hora: Um projecto da República Nova e uma realização do Estado Novo». Dissertação de Mestrado em História Social Contemporânea. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

## Legislação

- Decreto n.º 4137. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 87, de 25 de abril de 1918.
- Decreto n.º 16 055. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 243, de 22 de outubro de 1928.
- Decreto-Lei n.º 34 486. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 73, de 6 de abril de 1945.
- Decreto-Lei n.º 49 033. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 126, de 28 de maio de 1969.
- Resolução do Conselho de Ministros, de 24 de fevereiro de 1976. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 67 (2.º suplemento), de 19 de março de 1976.



# A República e a questão social da habitação no rescaldo da Guerra (1918-1933)

A 25 de abril de 1918, pela promulgação do Decreto n.º 4137, a Primeira República afirmou em Portugal o papel social do Estado na promoção da habitação digna garantindo-a àqueles cujos recursos económicos eram insuficientes para a alcançar através do mercado livre. Tratou-se da «constituição de um ‘campo social’ em torno da defesa e afirmação do ‘direito à habitação’» (Baptista, 1999, p. 8), que conduziu à inscrição de novos referentes morfológicos e sociais no território. De uma forma generalizada, a Administração Pública, quer pela sua ambição de cobertura populacional, quer pela intenção de criar conjuntos habitacionais autónomos, irá ser diretamente responsável por operações urbanísticas que se foram afirmando durante o século XX como elementos estruturadores no crescimento das principais cidades do País.

Dedicada exclusivamente à resolução do problema da habitação através da «construção em grande escala das casas económicas, com todas as possíveis condições de conforto, independência e higiene» (*Diário do Governo*, n.º 87, 1918, p. 451), a referida lei deu início a um primeiro período de execução de bairros que encerrará em 1933 com a promulgação do Decreto-Lei n.º 23 052 — «Lei das Casas Económicas» —, já no quadro constitucional do Estado Novo. Se depois de 1933 se assiste à estabilização de um modelo de promoção e tipo habitacional fortemente vinculado à ideologia do regime de António de Oliveira Salazar (1889-1970) e à sua lógica corporativa, na fase anterior, sob a égide da «Nova República» de Sidónio Pais (1872-1918), observa-se o ensaio de um programa nacional de construção de

**Eliseu Gonçalves**

Universidade do Porto (FAUP-CEAU)

<

«Bairro Social d'Ajuda», Lisboa, n. c. (arquitetos Joaquim Norte Júnior, Luís Cristino da Silva, Luís Alexandre da Cunha, Alfredo d'Assunção Santos, 1919). SIPA/IHRU

bairros sociais que utiliza uma arquitetura híbrida, desenho da casa complexo e entendimento monumental da cidade. Ao invés da Ditadura, na República parece não terem sido fixados modelos urbanos e arquitetónicos capazes de serem reproduzidos e partilhados, hipótese que nos remete para um certo grau de liberdade que os projetos parecem ter gozado.

No arco temporal de 1918-1933 aqui analisado registam-se procedimentos e soluções arquitetónicas muito diversas, aparentemente justificadas por um determinismo político, social e geográfico de ordem local. Em pano de fundo, a vertiginosa instabilidade governamental, a aparente discricionariedade dos processos, a crise económica que a Guerra haveria de agravar – fatores que estrangularam o andamento dos trabalhos criando nas grandes frentes de obra situações de rutura que contribuíram para uma leitura generalizada de insucesso.

### **Debate (inter)nacional sobre a habitação económica e a génesis da primeira lei de 1918**

A decadência sanitária das principais cidades portuguesas assumiu maior visibilidade na segunda metade do século XIX aquando dos primeiros sinais de colapso por via dos saltos demográficos provocados pela industrialização. A parte dos trabalhadores que dependia da produção industrial representava 18 % da população ativa em 1890, 19 %, em 1900, 22 %, em 1911, e 19 %, em 1930 (Valério, 2001, p. 109). A quebra verificada nos anos 20 deveu-se, essencialmente, ao surto da pneumónica de 1918, à emigração e ao impacto económico da Primeira Guerra. Entre 1890 e 1910 o operariado industrial aumentou 21,5 %, sendo os maiores absorvedores Lisboa e Porto, seguidos de longe pela Covilhã, Braga, Aveiro, Portalegre e Tomar (Martins, 1997, p. 489). Por exemplo, em 1920, cerca de metade da população ativa portuense trabalhava na indústria fabril e um quarto no comércio. Dez anos depois, por si só, as indústrias transformadoras empregavam 31 % e 25 % da população recenseada que habitava no Porto e em Lisboa, respectivamente. Os «pátios» lisboetas e as «ilhas» portuenses expressam o mesmo processo de sobrelocação e decadência do alojamento que servia aqueles que na cidade procuraram melhores condições de vida<sup>1</sup>.

Nas palavras do médico Ricardo Jorge (1858-1939), as «classes pobres, o mundo dos proletários, vegetam encovados nuns alvéolos húmidos e lóbregos, sem ar e sem luz, e abandonados a uma especulação torpe [...]. É forçoso lavrar um protesto enérgico contra tanto desleixo, contra tanta inépcia, contra tanta loucura criminosa» (Jorge, 1885, p. 50). As condições de habitabilidade das classes populares de Lisboa, do Porto e dos outros centros populacionais densos foram recorrentemente definidas nos textos da época com os termos: «colmeia humana», «estrumeira», «cloacas», «odor nauseabundo», «exército de vermes»,

<sup>1</sup> «Pátio»: termo que define um tipo de habitação particular da cidade de Lisboa caracterizado por alguma regularidade geométrica que tomou como modelo algumas estruturas rurais que teriam sido ocupadas pelos trabalhadores aquando da instalação da indústria em antigos locais agrícolas. Os pátios situavam-se no interior dos quarteirões e eram promovidos por pequenos investidores, mas, porque em Lisboa o nível de salários era superior e o mercado de arrendamento mais sofisticado, na maioria dos casos a construção das casas foi mais elaborada dando origem a conjuntos que podiam ultrapassar os dois pisos utilizando galerias voltadas para um pátio comum. «Ilha»: termo que define bandas de pequenas casas com cerca de 16 m<sup>2</sup> de área útil dispostas ao longo de parcelas estreitas habitadas maioritariamente pela classe operária no Porto. Sem esgotos e abastecimento de água, com retretes comuns, a ilha fornecia habitações comumente constituídas por um só compartimento cuja única fachada voltada à viela continha uma porta e uma janela de dimensões diminutas. Geralmente, os conjuntos dessas casas desenvolviam-se atrás de um prédio abrigueado para residência do promotor, que ocultava o acesso e dava frente urbana ao empreendimento.

mas também «multidão solitária», «alienados». Esses focos insalubres eram também potenciais antros de contestações sem consciência, dizia-se. Por exemplo, no encalço de *A Situação da Classe Trabalhadora em Inglaterra*, de Engels, Rodrigues de Freitas (1840-1896) escreveu no n.º 52 do jornal *A Folha Nova* (1885): «eis [a] estreita comunidade de miséria, onde a virtude se torna certamente difícil, onde os vícios, as ideias falsas, os ódios contra a sociedade acham terreno perfeitamente preparado». Indica-se uma perigosidade revolucionária sem controlo doutrinário mais gravosa que a de ordem sanitária e higiénica, porque eram essas massas insubordinadas e desorientadas capazes de esmagar as elites dirigentes. Achava-se que a insurreição social estava latente tal era o contraste entre o quadro de miséria e de exploração infra-humana e a ostentação do luxo daqueles que acumulavam os lucros da produção industrializada e os dividendos dos negócios especulativos.

As classes operárias sofriam constrangimentos de vária ordem, nomeadamente fracas condições de trabalho, baixas remunerações, inexistência de mecanismos de proteção social na doença, limitações no acesso à educação e condições de habitabilidade. A pobreza e a riqueza tinham geografias próprias no espaço urbano. Alguns autores acentuam o problema da habitação nas grandes cidades como um dos sinais mais reveladores e relevantes da expressão das desigualdades das classes trabalhadoras na sociedade capitalista (Ramos, 2001, p. 211). Mas, no interior da denominada «questão social», a questão particular dos «mal alojados» parece ter sido remetida para um segundo plano nas reivindicações das organizações sindicais e partidárias. Pese a dificuldade em estabilizar um padrão de referência numa época historicamente conturbada e irregular, da informação que nos chega através de interlocutores privilegiados (as associações de classe, as organizações sindicais ou os movimentos políticos mais comprometidos com a causa socialista), não parece claro que as condições de habitabilidade prefigurassem na lista das carências urgentes a resolver. Por exemplo, se tomarmos a «Inquirição pelas Associações de Classe sobre a situação do operariado. Apuramento das respostas ao questionário da Repartição do Trabalho», de 1909, publicado em 1910 no n.º 49 do *Boletim do Trabalho Industrial*, editado pelo Ministério do Fomento, observa-se que, das causas diretamente associadas à vida quotidiana do operariado, o único aspeto que envolve a habitação prendia-se com a anulação do imposto sobre a renda da casa, surgindo esta exigência a par do salário mínimo garantido, da higiene e segurança no trabalho e da redução dos impostos sobre o consumo. Excluindo algumas manifestações casuais, mais enérgicas nas vésperas da República, pode afirmar-se que a questão da habitação não estava inscrita, sem reservas e de forma programada, na agenda política, em geral, e na sindical, em particular.

A impossibilidade de procrastinar problemas de saúde pública de ampla expressão no espaço urbano espoletou um conjunto de reformas que viriam a ser implementadas nos últimos anos da monarquia. De maior relevo, a reestrutura-

ção de serviços, competências e regulamentação associada à higiene pública conduzida pelo médico Ricardo Jorge (1858-1939) e seus pares. Porque o combate à insalubridade urbana estava no centro das preocupações higienistas, as habitações dos pobres serão, por essa via, tomadas como matéria de estudo e alvo de iniciativa regulamentar. A partir do Conselho Superior de Higiene Pública, constituído em 1901, foi desenvolvido um aparelho normativo com profundos reflexos na transformação do espaço urbano e habitacional. O Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas (RSEU) fixará em 1903 o primeiro conjunto de normas para a definição nacional de padrões mínimos de qualidade construtiva e ambiental. Este novo quadro produziu alterações significativas na arquitetura da casa de gama baixa uma vez que obrigou à incorporação no seu desenho de dispositivos técnicos e funcionais que trouxeram alterações quer na organização do espaço interno como na sua relação com a sua envolvente e espaço público. Segundo o engenheiro responsável pelos inquéritos à habitação em Lisboa, Augusto Montenegro (1829-1908), todas estas novas disposições de controlo da salubridade da habitação e das povoações deviam ser ainda acompanhadas por uma lei sobre a construção de casas baratas e uma lei de expropriações para, definitivamente, ser processada a tão reclamada reforma da cidade (Montenegro, 1907, p. 5).

Ainda que se verifique um maior pendor na urgência sanitária, o debate ao redor da habitação para os pobres não deixou de ser produzido combinando modos de ação norteados, quer pela científicação e normalização de situações ligadas à renovação do *habitat* por via da dinâmica higienista, quer por ideais sociais incorporando, porventura, as soluções num determinado projeto de sociedade. Assim, no interior de um Estado liberal de economia débil, os esforços para a resolução do problema da habitação tenderam a conciliar as necessidades de salubridade urbana e as preocupações de harmonização social.

#### Entre o higienismo e a economia social

No final do século XIX, na presença de um cenário de calamidade pública e rutura social eminentes, a posição neutral do governo liberal foi sendo gradualmente exposta à urgência da «cidade higiénica», a qual arrastava consigo a discussão política sobre a promoção das «casas baratas». Isso é particularmente visível no número de propostas legislativas que foram sendo apresentadas à Câmara dos Deputados do Reino a partir de 1867<sup>2</sup>. A argumentação usada buscava a sua legitimidade nos exemplos estrangeiros mais notáveis, o que revela um conhecimento atualizado e aprofundado das experiências mais avançadas que vinham sendo testadas em França ou Inglaterra. A introdução tecida pelo engenheiro do Partido Regenerador, Augusto Fuschini (1843-1911), ao denominado «Projecto de Lei n.º 81-A – Construção de Casas Económicas», de 1884, constitui, por si só, uma ampla leitura histórica da evolução da habitação operária no território nacional

<sup>2</sup> A primeira indicação que temos da ação governativa contemplando a questão da habitação operária é dada num decreto das Cortes Gerais, promulgado por D. Luís a 2 de julho de 1867, referente à organização de sociedades cooperativas, as quais estariam isentas do imposto do selo e demais contribuições sobre lucros obtidos. No seu fim de «mutuamente se auxiliarem os sócios» no desenvolvimento da sua «economia doméstica», diz-se que essas sociedades poderiam construir casas para os associados fixando os tipos e o custo relativo ou seria permitido à cooperativa emprestar capital para aquisição de casa.

e internacional elaborada em paralelo com o avanço do movimento socialista. No texto da lei, cujo debate final ocorreu aquando da renovação da iniciativa na sessão parlamentar de 6 de maio de 1890, Fuschini sugere que determinados efeitos sociais podiam ser associados a certos modelos arquitetónicos de habitação. Em particular, prenuncia dois requisitos que se viriam a afirmar como estruturantes das posições dominantes na época: primeiro, a necessidade de transformar os operários em pequenos proprietários para que as «habitações salubres, cómadas e baratas» promovam «princípios da ordem e da economia, que constituem a melhor garantia do sossego e um poderoso elemento de capitalização da riqueza nacional» (*Diário da Câmara*, 1890, p. 91), em segundo, uma recusa pelo sistema de habitação coletiva porque, conforme sublinha:

«[...] inegavelmente, pode proporcionar construções muito económicas; deve mesmo ser preferido em certas condições, quando, por exemplo, o terreno é mui caro e correm por conta das empresas a construção, a conservação e a limpeza das ruas; em geral, porém, dificulta a adquisição das habitações pelos inquilinos, e obriga-os a uma vida íntima e comum, quase sempre inconveniente, não consentindo além disso que cada família ou locatário tenha o seu pátio, elemento tão importante para a salubridade das habitações pobres e comodidade dos moradores.» (*Diário da Câmara*, 1890, p. 92.)

O documento inaugurou uma sequência de propostas que deu corpo a um pensamento organizado à volta da ideia que o Estado devia ser um regulador atento de um mecanismo social harmónico progressivo. Na abertura do século, os acontecimentos da peste bubónica no Porto e a confirmação da tuberculose como doença contagiosa que se desenvolve em meios insalubres precipitaram a discussão na Câmara dos Deputados. Como resultado, em 1901, Guilherme Augusto de Santa-Rita (1859-1905) apresentou um esboço para uma lei sobre habitações económicas onde afirmava o dever superior do Estado na sua promoção porquanto, por aí, se garantia o equilíbrio económico, social e político de uma nação moderna:

«Questão fundamental, direi mesmo: questão primacial, porque encarada sob o aspecto da legal constituição da família, ela nos mostra, nos ensina como essa constituição e essa manutenção se efectuam segundo as leis da moral e da higiene; como o seu poder de orientação se reflecte nos destinos do indivíduo como membro da colectividade, e, por consequência, como acção produtora determinativa de um aperfeiçoamento constante e de uma maior e melhor distribuição, consumo e circulação da riqueza de um país.» (*Diário da Câmara*, 1901, p. 2.)

Santa-Rita havia publicado, em 1891, aquele que seria o primeiro estudo em Portugal dedicado exclusivamente ao problema da habitação das classes pobres e às

vantagens da promoção de bairros modernos. Nesse livro, intitulado *Habitação do operário e classes menos abastadas*, a habitação condigna era observada como ponto nevrálgico de uma rede de constrangimentos da vida do operariado. E, substancialmente, o usufruto de uma casa apropriada potenciava a «constituição e manutenção da família segundo as leis da moral e da higiene, sua reprodução genésica, reflexo do seu poder [referente ao Estado] de orientação nos destinos do indivíduo como membro da colectividade, e por consequência sob o aspecto do maior aperfeiçoamento das forças produtoras» (Santa-Rita, 1891, p. XII). A habitação era assim considerada como alavanca da reforma da sociedade, a qual devia ser realizada por saltos sucessivos, *darwinianos*, capazes de afastar as vanguardas revolucionárias. É, pois, num quadro reformista, cauteloso em relação às vantagens do liberalismo, que se propõe a interferência do Estado como figura eminentemente reguladora dos vários interesses e agentes intervenientes no processo. À Administração Pública cabia legislar para o acesso ao crédito em melhores condições ser facilitado e os deveres fiscais aliviados. Perante a expectável falta de rendimento, justificavam-se sociedades acionistas com uma cobertura inicial de risco de 6% por parte do Estado. Porventura, esta solução inspirava-se na conhecida «philanthropy and 5 percent» (Tarn, 1973, p. 43) praticada pelas sociedades construtoras vitorianas, porque era expectável que os seus acionistas lucrassem cerca de 5%, e que a perda de rendimentos em relação a negócios mais lucrativos fosse considerada um gesto filantrópico. Um dos casos citados nas publicações portuguesas é o da companhia londrina fundada por Nathaniel Rothschild (1840-1915), em 1885, denominada, por essa razão, Four Per Cent Industrial Dwellings Company.

Outra iniciativa legislativa exemplar para a leitura do posicionamento político sobre a questão da habitação no período que antecedeu a implantação da República foi a colocada à discussão a 22 de agosto de 1905, tendo como propONENTE o Ministro das Obras Públicas, João de Alarcão (1854-1918), do governo progressista. A «Proposta n.º 10-BB» tinha como suporte as inquirições promovidas pelo rei D. Carlos (1863-1908) à vida da população operária, nomeadamente os inquéritos de salubridade e os cadastros sanitários. Elaborada sobre recomendações de ordem sanitária, esta iniciativa dava preferência à construção de conjuntos de moradias isoladas unifamiliares ou, em alternativa, agrupadas aos pares formando conjuntos separados por espaços de 5 m, ou 8 m quando tivessem dois pisos. Segundo o texto, seriam também aceitáveis as «fileiras de casas sucessivas e unidas, mas cortadas por meio de ruas transversais, quando o seu cumprimento exceder os 100 m» (*Diário da Câmara*, 1905, p. 15). Em qualquer das situações era obrigatório a existência de um terreno com largura livre mínima de 3 m na retaguarda das casas e um pequeno jardim na frente. A dimensão urbana dos conjuntos podia variar adequando-se a realidades distintas, ora se tratasse de colmatar cirurgicamente pequenas necessidades recorrendo-se a «grupos de casas», ora implantando-se «bairros operários» nos locais de forte influência industrial

ou, ainda, criando-se «bairros de maior vulto», autónomos, com escola e lavadouro público. Para a concretização destes empreendimentos vacilava-se sobre o grau de compromisso do poder político. Importante sublinhar que, segundo o artigo 9.º da proposta, os municípios do Porto e Lisboa seriam autorizados a «construir estes bairros ou grupos, quando, para saneamento das povoações, tenham que proceder à demolição de casas insalubres destinadas às classes pobres» (*Diário da Câmara*, 1905, p. 16). Ou seja, pela primeira vez, ao Estado, através da administração local, era permitida a promoção direta de habitação.

Depois do regicídio, o Ministro do Reino, Ferreira do Amaral (1844-1923), colocou à discussão, a 23 de Maio de 1908, a «Proposta de Lei n.º 5-B — Construção de Casas Higiénicas e Baratas para Operários» (*Diário da Câmara*, 1908, p. 12), cuja originalidade residia na instituição de uma entidade reguladora denominada Conselho Superior de Higiene da Habitação. O documento teria sido preparado pela Comissão de Propaganda contra as Habitações Insalubres (Carvalho, 1908, p. 27), composta por diversos elementos, incluindo a Sociedade dos Arquitetos Portugueses que nela se fez representar por João Lino de Carvalho (1859-1926). Perante a estranheza da exclusão de arquitetos nesse Conselho Superior, escreveu:

«O arquitecto, realizando o seu ideal de Arte na vivenda opulenta, não descura, mas até com dedicação de apóstolo se ocupa, do grande problema da habitação operária. E só lhe interessa, aí, a estética? Não. Ele sabe bem da sua importância económica e higiénica, e, em toda a sua complexidade, têm sempre encarado este problema os arquitectos de todos os países. [...] Uma missão desta natureza não só representaria, pois, um injustificado desprestígio para a nossa classe como um prejuízo para a boa solução deste problema para a qual a mesma classe tão utilmente tem contribuído.» (Carvalho, 1908, p. 18.)

Diretor do Grupo de Economia Social, Higiene, Assistência Pública da Secção Portuguesa da Exposição Universal de 1900 em Paris, Lino de Carvalho foi um dos raros arquitetos empenhados no debate das casas baratas, escrevendo, entre outros, «Povoações Salubres» e «Considerações sobre a higiene da habitação», textos divulgados na revista *A Construção Moderna* e nos *Annuarios dos Architectos Portuguezes*. De uma forma geral, o interesse académico e profissional dos arquitetos portugueses sobre o desenho das casas baratas era quase inexistente. Outra exceção relevante foi o contributo de Arnaldo Redondo Adães Bermudes (1864-1948), um dos autores do futuro Bairro do Arco do Cego, que em 1897 havia elaborado o «Projecto para a organização duma sociedade promotora de habitações económicas destinadas às classes laboriosas e menos abastadas». Aproveitando a comemoração do 4.º Centenário do Descobrimento da Índia e a assistência da rainha D. Amélia, o estudo de Adães Bermudes previa a construção de um bairro



**FIG. 1** «Projecto para a organização d'uma sociedade promotora de habitações económicas destinada às classes laboriosas e menos abastadas», Lisboa, n. c. (arquiteto Adães Bermudes, 1897). BNP

modelo a ser reproduzido em vários pontos de Lisboa. Um dos aspetos que merece ser valorizado reside no facto de, pela primeira vez, aparecer associada à palavra escrita uma representação da arquitetura das casas na forma desenhada. São imagens que carregam consigo um novo discurso disciplinar que, ao desviar o seu interesse para o programa da «casa económica», tornou inevitável uma reflexão interna sobre o sentido do ornamento, a norma e o aparato geométrico clássico, os compromissos sociais e políticos da profissão, a relação com novos campos disciplinares, enfim, sobre uma metodologia «moderna» para a prática projetual da arquitetura.

#### Nas vésperas da legislação de 1918

O ano de 1909 distingue-se por um conjunto significativo de argumentações na Assembleia dos Deputados sobre a «questão social» do operariado. Particularmente, em julho, o tema das casas baratas é longamente discutido à volta do

«Projecto de Lei n.º 45 – Construção de casas baratas para as classes pobres». A comissão responsável pela lei teve como relator José Caeiro da Matta (1877-1963), controverso político do Partido Regenerador e autor do livro *Habitações Populares* (Matta, 1909), por essa altura editado. Pelos benefícios da lei proposta seriam abrangidas companhias, empresas ou entidades que emitissem obrigações de valor igual ao do capital investido. Insistia-se na criação de um conselho superior de casas higiénicas inspirado na lei Siegfried que tinha criado em 1894 as *habitation à bon marché* (HBM) francesas. O documento acabaria votado por maioria, mas sem promulgação superior uma vez que o seu conteúdo foi considerado contrário aos princípios liberais e ser «uma péssima cópia do regulamento que existe em França desde 1894 e que os socialistas tentam por todas as formas derrubar por não corresponder às justas aspirações do operariado» (*Diário da Câmara*, 1909, p. 17). Paralelamente às movimentações parlamentares, numa estratégia de aproximação ao movimento operário socialista com o intuito de atenuar a radicalização de alguns grupos republicanos, foi negociada diretamente com o rei D. Manuel II (1889-1932) uma lista de reivindicações que havia saído do Congresso Nacional Operário de julho de 1909. Dessas exigências constava a tese «Construção de casas económicas por iniciativa particular», da autoria de Azedo Gneco<sup>3</sup> (1849-1911), que, segundo acordo entre as partes, deveria ser colocada em prática com o patrocínio da Casa Real e o interesse filantrópico ou imobiliário da iniciativa privada. A opção contrariava claramente os princípios da coletivização e da estatização próximos do socialismo marxista oitocentista de onde teria emergido a proposta. Apesar de paradoxal, o teste da iniciativa não sobreviveu à precipitação dos acontecimentos que conduziu à queda do regime monárquico em 1910.

Fazia parte dos compromissos do Partido Republicano a resolução da questão das casas baratas, a par com a lei dos acidentes de trabalho, da assistência pública, da alimentação e das subsistências. Em 1912 reconhecia-se como linha orientadora da legislação que a casa do operário devia ser «barata e higiénica que obedeça ao *homestead* inglês e seja a casa familiar, verdadeiro bem da família indivisível e inexequível que o pai transmite aos filhos; a ver se estabelece e radica o amor ao lar, ainda vivo nas províncias do Norte» (*Diário do Senado*, 1912, p. 4). No ano seguinte constitui-se na Assembleia da República uma comissão interparlamentar de casas baratas com competências para estudar e emitir pareceres sobre matéria relativa à habitação económica. Este organismo foi particularmente visado quando se discutiu em julho de 1914 o «Parecer n.º 214» e a correspondente «Proposta de Lei», cujo texto base havia sido lançado a 26 de fevereiro pela poderosa figura do engenheiro Tomás Cabreira (1865-1918). Este projeto de lei fixou, pela primeira vez, o termo «casas económicas» englobando nele aquelas construções que servissem de habitação a famílias com rendimentos inferiores a um patamar de referência (45 escudos mensais) e que fossem

<sup>3</sup> Sublinha-se que Eudóxio César Azedo Gneco manteve nos anos de 1870 relações epistolares com Karl Marx e Engels. Destacado ativista na defesa da classe operária, foi fundador do Partido Socialista Português em 1890, onde se destacaria, por fim, como defensor do regime republicano.

devidamente atestadas como salubres. Era assumido que a alavanca do processo de construção devia ser partilhada entre a filantropia e os industriais, o movimento cooperativo e a Administração Pública, avançando-se que «o desenvolvimento da *épargne* manifestado nos últimos três anos por intermédio do organismo oficial [...] está naturalmente a indicar-nos o concurso da Caixa Geral de Depósitos nesta obra de solidariedade social» (*Diário da Câmara*, 1914, p. 42). A garantia de empréstimos com juros de 4 % seria decisiva para despoletar o processo pois os estudos indicavam retornos de investimento abaixo dos 5 %, valor muito aquém da rentabilidade noutros setores de atividade. Podiam intervir na construção dos bairros «particulares, sociedades de habitação económica, associações de socorro mútuo, instituições de assistência ou previdência, câmaras municipais e quaisquer corporações do Estado» (*Diário da Câmara*, 1914, p. 42). Pelo artigo 22.<sup>º</sup> eram dados poderes aos municípios para se associarem a particulares ou construir diretamente casas para os seus funcionários e, excetuando Porto e Lisboa, promoverem também bairros económicos para o mercado de arrendamento e venda, conforme o artigo 24.<sup>º</sup>

Para o controlo dos requisitos haveria por distrito uma comissão de estudo e salubridade afeta ao Ministério do Fomento com competências para fazer os estudos e a propaganda das casas económicas nos locais. Este organismo estaria associado ao Ministério do Fomento. É pertinente referir que no Ministério do Fomento funcionava desde 1912 a Direção-Geral do Trabalho e Previdência Social, com duas repartições dedicadas, respetivamente, às questões relacionadas com os conflitos laborais e aos problemas relativos às condições de existência dos trabalhadores. Estas funções transitariam em 1916 para o novo Ministério do Trabalho e Previdência Social, cuja criação estava já inscrita no Programa do Partido Republicano Português a par, entre outros, da construção de bairros operários (Leal, 2008, p. 155). Importa referir que na orgânica do Ministério do Trabalho, a 1.<sup>a</sup> Secção da Repartição de Defesa Económica, pertencente à Direção-Geral de Previdência Social, era responsável pelas matérias relacionadas com sociedades de crédito e construção, instituições de crédito, mutualidades, cooperativas, pensões e reformas, caixas económicas e habitações económicas e bairros operários (Rosas, 2016, p. 60). No entanto, será a partir da Presidência do Ministério que no dia 25 de abril de 1918 se promulgou para entrar de imediato em vigência a primeira lei sobre habitação social. No geral, este importante diploma herdou as preocupações higienistas e da economia social oriundas do século XIX e, em particular, retomou a proposta legislativa de Tomás Cabreira discutida em 1914, de novo sobre a mesa em 1915 por iniciativa de Francisco Sales Ramos da Costa, que, em 1917, afirmaria o seu desgosto «por se encerrar a sessão legislativa sem se haverem discutido e votado aqueles projectos que são do alcance nacional e social como sejam o relativo à construção de casas baratas» (*Diário da Câmara*, 1917, p. 9).

### **Um elenco da habitação social em três momentos.**

#### **Do Estado à ação municipal: 1918-1933**

A posição neutral de Portugal na Primeira Guerra alterou-se em 1916 com a decisão do envio de tropas para a frente de batalha. Para além dos desequilíbrios gerados no Orçamento do Estado devido ao reforço de verbas no Ministério da Guerra, a nova posição beligerante provocou ainda um agravamento da situação económica, muito dependente do comércio externo em termos de suficiência de bens alimentares e energéticos, para além das baixas no escoamento da produção nacional. A agudização da crise criou um clima de tal instabilidade nas maiores cidades que se tornou inadiável a intervenção do Estado em várias matérias de índole social, nomeadamente habitação digna. Entre as consequências da inflação galopante e da instabilidade político-económica, estava o desapego dos senhorios pela manutenção das habitações e a falta de investimento em novas. Conforme repara Maria da Conceição Tiago, «estes dois aspectos tiveram inevitáveis reflexos no parque habitacional que em 1918 se encontrava bastante degradado e manifestamente insuficiente face à procura» (Tiago, 1997, p. 59). Por outro lado, o impacto da guerra expôs as debilidades do regime republicano, acabando «por criar o contexto e gerar as condições não só para o surgimento mas também para a justificação das primeiras experiências manifestamente antiparlamentares e antiliberais» (Pires, 2011, p. 372). Entre o mês de dezembro de 1917 e o de 1918, o curto regime de Sidónio Pais representou esse passo a favor de um modelo presidencialista republicano autoritário (Leal, 2008, p. 64). Com a divisa de que a «República Nova se apoia no Povo», o «presidente-rei» visitou intensamente todo o país, em particular, durante os meses de janeiro e fevereiro conforme, aliás, o atesta a ampla cobertura efetuada pela imprensa da época. A revista *A Ilustração Portuguesa* daria conta da promessa presidencial feita na cidade do Porto que as «ilhas» seriam queimadas e substituídas por moradias para operários devido ao surto de tifo, em simultâneo com a reorganização dos serviços de ataque à epidemia (*A Ilustração*, 1918, p. 423). A 26 de fevereiro, em carta pessoal dirigida a Sidónio Pais como resposta a um pedido por ele formulado, o Presidente da Câmara anunciou que:

«Hoje fizemos uma sessão extraordinária para satisfazer aos desejos que tinhas da nossa colaboração. Eu que não tinha ideia de fazer empréstimo algum enquanto aqui estivesse resolvi-me a fazer um de 500 contos que já está autorizado, mas destina-se exclusivamente à construção de casas para a gente pobre a fim de poder destruir os bairros infectos desta cidade.» (Silva, 2006, p. 77.)

Pelo Decreto n.º 3976, de 27 de março de 1918, o governo permitiu à Comissão Administrativa da Câmara Municipal do Porto o imediato uso de uma parte de

500 000\$ do empréstimo anteriormente concedido para os melhoramentos urbanos previstos no plano do arquiteto Barry Parker (1867-1947), com o objetivo de se construíssem habitações populares. Com a escalada da febre tifoide, o município acabará por acelerar não só o processo de saneamento da cidade como ainda a construção de mais casas nas denominadas «Colónias Operárias», iniciadas em 1914.

Embora este episódio adquira especial relevo pela sua proximidade à data da promulgação da lei sidonista, deve ser referido que a preocupação da administração local com a promoção de habitação para operários também envolvia a capital. Na sessão extraordinária de 23 de fevereiro de 1918, o município de Lisboa aprovou por maioria a criação da Repartição Municipal de Subsistências e Auxílio às Classes Operárias, que teria a seu cargo serviços relativos à promoção de «casas económicas». Consequentemente, foi aprovada uma proposta do arquiteto António do Couto Abreu (1874-1946), denominada «Casas económicas para as classes menos abastadas», que devia organizar num período de três meses um concurso público de ideias que clarificasse os seguintes aspectos:

- «1.º Modo de assegurar o saneamento dos bairros e casas insalubres. Intervenção dos poderes públicos: seus limites e formas. Organização do cadastro sanitário da habitação.
- 2.º Construção de casas económicas, localização, higiene, viação. Suas relações com o movimento industrial e futuro desenvolvimento da cidade.
- 3.º A que tipo de construção se deve dar preferência, em Lisboa, à colectiva? (*bloc*) ou individual? (*cottage*).
- 4.º Vantagens da casa colectiva, inconvenientes, modos de construção e sua disposição.
- 5.º Casas individuais, suas vantagens, inconvenientes e distribuição.
- 6.º Acesso das classes proletárias à propriedade da casa. Condições, vantagens e inconvenientes.
- 7.º Possibilidade de dar às casas baratas o carácter estético.
- 8.º Intervenção das Câmaras na construção e administração directa das casas baratas. Sua necessidade e legitimidade.
- 9.º Facilidades a conceder à indústria particular quando pretenda construir casas baratas.
- 10.º Legislação comparada relativa a habitações económicas.
- 11.º Bases financeiras para a construção de habitações económicas pela Câmara Municipal ou sociedades particulares.» (Actas, 1918, p. 98.)

Embora a proposta não tenha sido concretizada, o seu enunciado permite fixar dúvidas fundamentais que o programa da habitação económica colocava aos políticos, promotores e projetistas no arranque da República.

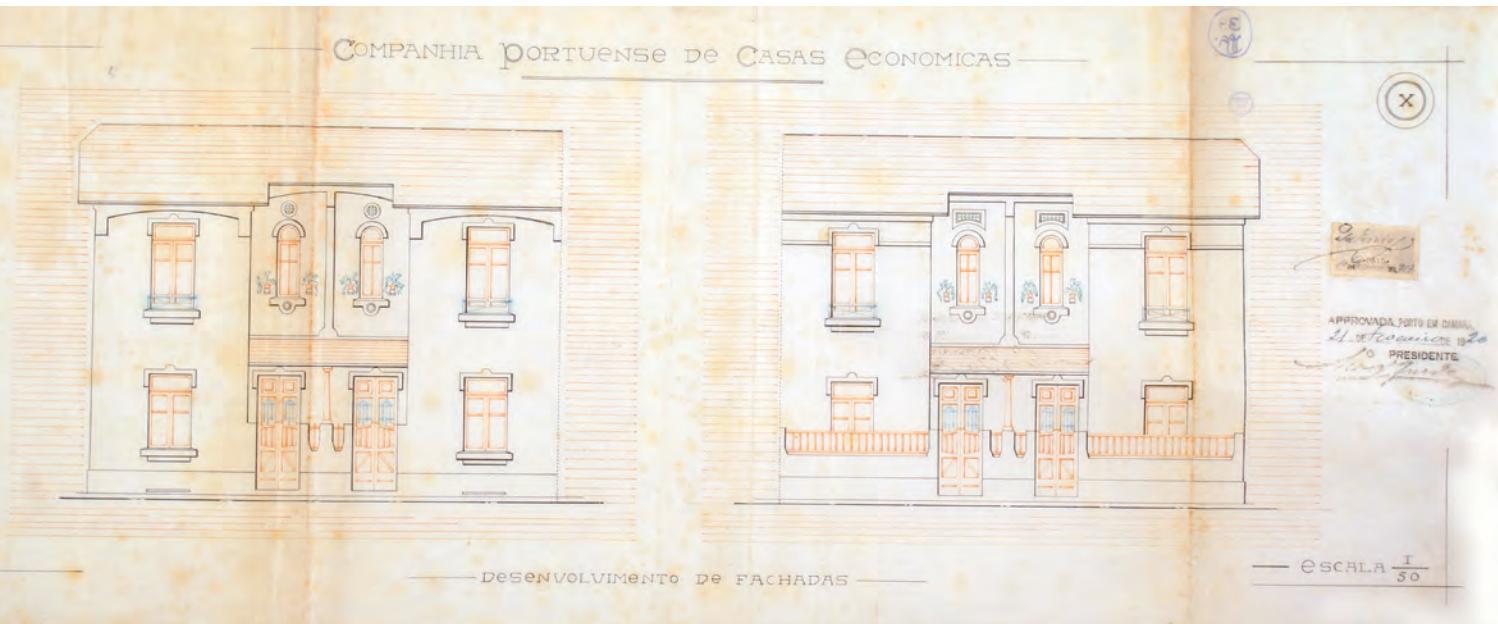
### O princípio das casas económicas e o Decreto de 25 de abril de 1918

Alguma insistência no debate ao redor do problema das casas baratas nas suas circunstâncias locais, a eminência do risco sanitário e o aumento da contestação sindical terão impelido à promulgação do Decreto n.º 4137, publicado no *Diário do Governo*, de 25 de abril de 1918, procedido da Presidência do Ministério. A lei fomentava «várias providências atinentes a promover a construção de casas económicas» (*Diário do Governo*, 1918, p. 451). No seu preâmbulo ecoam as soluções que foram sendo adotadas nos países mais desenvolvidos, com particular relevância dada ao caso francês, porventura o mais influente. As fundamentações tentam harmonizar através do acesso à «casa saudável, económica e cómoda» o problema da «higiene social» com o da «paz social». A persistência das condições de habitabilidade miseráveis criava um risco na ordem pública pois «os operários e trabalhadores, em vez de sentir amor pela sua casa, começam a detestá-la, a considerá-la como uma estância de amarguras, despertando-lhe ela, não ideias de paz, quietação e felicidade, mas sim sentimentos de ódio e revolta» (*Diário do Governo*, 1918, p. 451). Para o legislador, eram consideradas «casas económicas» as que se destinasse ao alojamento das classes menos abastadas (famílias de operários, artistas, empregados públicos ou particulares) e que satisfizessem as condições de salubridade e preço definido. Os alugueres distribuíam-se conforme três zonas de implantação e três tipos de casa:

#### Renda mensal máxima das casas económicas (segundo o Decreto n.º 4137)

Zona	Classe 1	Classe 2	Classe 3
	≥ 3 quartos com 9 m <sup>2</sup>	2 quartos com 9 m <sup>2</sup>	quarto com 9 m <sup>2</sup>
	cozinha e wc	cozinha e wc	cozinha e wc
Lisboa	12\$00/m <sup>2</sup>	10\$00/m <sup>2</sup>	5\$00/m <sup>2</sup>
Porto	10\$00/m <sup>2</sup>	8\$50/m <sup>2</sup>	4\$00/m <sup>2</sup>
Outras zonas	9\$00/m <sup>2</sup>	7\$00/m <sup>2</sup>	3\$00/m <sup>2</sup>

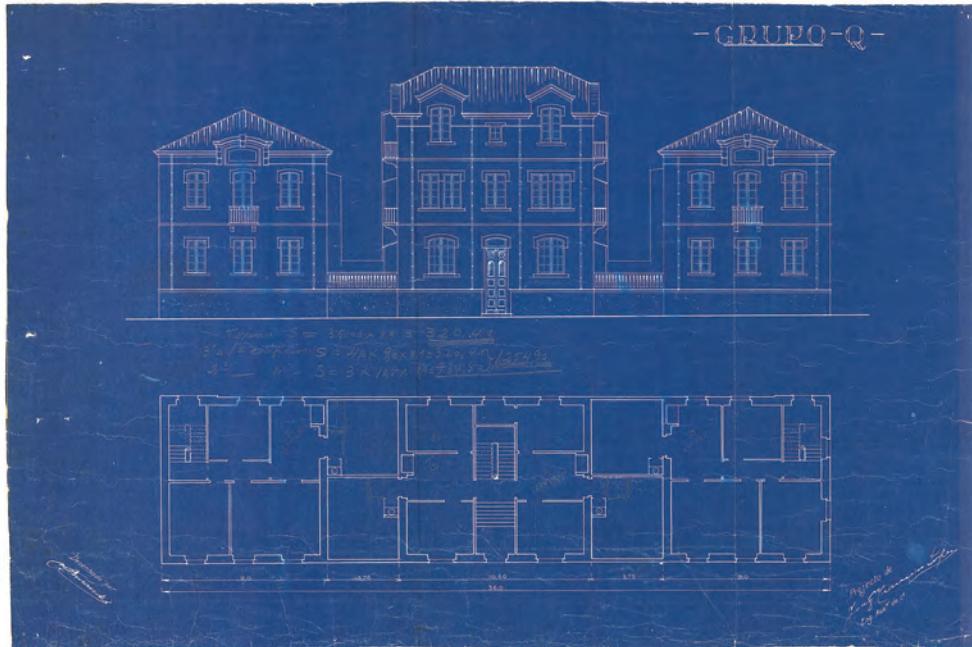
O artigo 25.º obrigava os empreendimentos a terem fontes, lavadouros, escolas e creches, redes de saneamento e iluminação e, em locais de Lisboa e do Porto periféricos, os promotores deviam estabelecer protocolos com empresas de transporte público barato. Os conjuntos habitacionais seriam preferencialmente constituídos por moradias unifamiliares isoladas, apesar de a lei prever a excepcionalidade para casas em banda cortadas por arruamentos a cada 100 m de desenvolvimento de fachada. Em qualquer dos casos, deveria complementar a casa um logradouro com 4 m de largura mínima e um jardim na frente. Em situações topográficas especiais, poderiam ser contemplados outros tipos de soluções. O cumprimento dos requisitos e a sujeição dos projetos a comissões distritais de



**FIG. 2** «Bairro da Companhia Portuense de Casas Económicas», Porto, n. c. (António Rodrigues de Carvalho, 1920). CMP/AHM

avaliação da salubridade outorgava o direito à isenção de contribuição predial, taxas de registos, impostos do solo e de transmissão de bens durante 20 anos. No caso particular das sociedades anónimas e cooperativas, acresciam-se outras vantagens, como o acesso a juro bonificado de 4% sobre empréstimos efetuados na Caixa Geral de Depósitos, a isenção do imposto de rendimento e contribuição industrial. As sociedades de seguros, caixas económicas e estabelecimentos de beneficência podiam aplicar até um quinto das suas reservas ou património nessas sociedades ou cooperativas. Listavam-se outras entidades que podiam intervir na construção de casas baratas: empresas industriais e mineiras a explorar concessões do Estado; Instituições de Previdência e Caixa Geral de Depósitos ou, no geral, instituições particulares de assistência (*Diário do Governo*, 1918, p. 455). Em complemento, através do Decreto n.º 4440, de 21 de junho, que fixou o Regulamento da Construção e Venda de Casas Económicas, entre outros aspectos, foram definidas as comissões de salubridade locais que apreciariam os projetos de urbanização e os terrenos propostos.

Não se conhece o impacto que a lei causou no setor privado. Algumas das iniciativas apuradas tiveram um desfecho inconsequente, como o exemplo relatado na sessão parlamentar de 27 de outubro de 1919, aproveitado para criticar a cristalização que o Decreto de 1918 fazia das rendas, entretanto desajustadas face à inflação e à escassez de materiais de construção. O caso correspondia à primeira fase para a construção de 400 casas de um empreendimento de 1500 habitações no Porto (*Diário da Câmara*, 1919, p. 5). Coincidir com esta ocorrência o envio, em março de 1919, de um projeto de 130 casas pela Companhia Portuense de Casas Económicas à respectiva Comissão de Salubridade de Casas Económicas. No ano seguinte, a



**FIG. 3** «Casas Económicas de Ajuda», Lisboa c. 1918 (engenheiro Craveiro Lopes, 1918). SIPA/DGEMN



**FIG. 4** «Casas Económicas de Ajuda», Lisboa, 1930. ANTT/EPJS

mesma companhia submeterá, «em obediência ao disposto nos Decretos n.<sup>os</sup> 4137 e 4440 [de] construções económicas para operários»<sup>4</sup>, um segundo projeto, com 152 habitações num terreno de 22 000 m<sup>2</sup> no extremo norte da cidade.

Apesar do pendor dado à promoção particular, o Estado podia «construir bairros ou grupos de casas baratas quando circunstâncias especiais e urgentes

.....  
<sup>4</sup> Excerto da memória descritiva do processo de obra. D-CMP/9 (285). CMP/AHM.

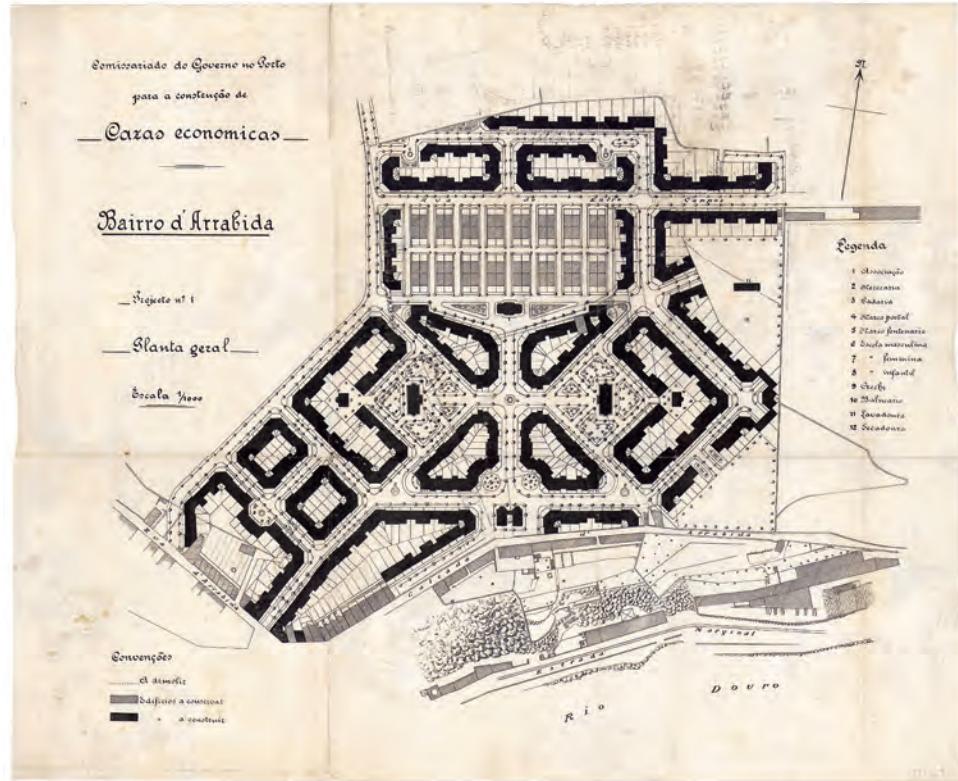
**FIG. 5** «Bairro d'Arrábida» (Bairro Sidónio Pais), Porto, 1918 (Comissariado do Governo no Porto/engenheiro Gaudêncio Pacheco, 1918). SIPA/IHRU

**5** Sublinha-se que coincide com o período o estabelecimento da Junta Autónoma para as obras de construção do Arsenal da Marinha, no Alfeite. Segundo o Decreto n.º 4405, de 14 de junho de 1918, que fixa as responsabilidades da Junta, é referido que se devia edificar na margem sul do Tejo «bairros operários para habitação do pessoal fabril [...] escolas, cantinas, cozinhas económicas, balneários e outras instalações de reconhecida utilidade para o pessoal do Arsenal da Marinha». A 8 de março de 1919, pelo Decreto n.º 5215, atendendo à «crise de trabalho actualmente existente no País», foi autorizado financiamento para o início urgente das obras. A festa da «Primeira Fileira» ocorrerá em agosto de 1919 com a presença do engenheiro Luiz da Costa de Sousa de Macedo, encarregado da construção, cujo discurso a própria Junta haverá de publicar. Os desenhos mais antigos que se conhecem do projeto de arquitetura do bairro, parcialmente construído, encontram-se no Arquivo SIPA/IHRU (Forte de Sacavém) e datam de 1921.

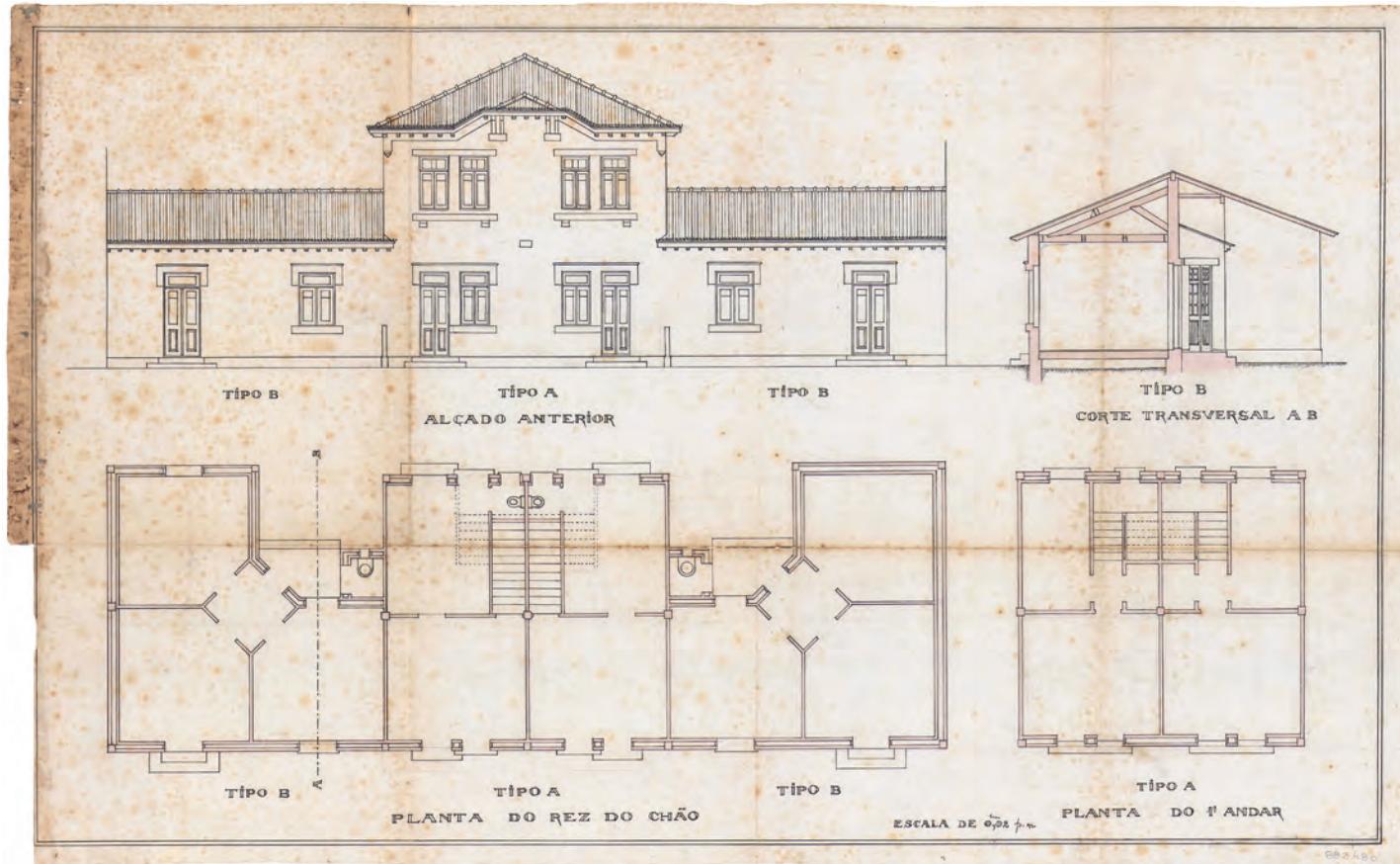
**6** Note-se que a partir de 9 de maio, data em que Sidónio Pais tomou posse como Presidente da República, desapareceu o cargo de presidente do Ministério e os ministérios foram substituídos por secretarias de Estado.

**7** Inicialmente, a Comissão em Lisboa era presidida pelo engenheiro civil André José de Proença Vieira (substituído em novembro pelo arquiteto Rosendo Carvalheira), tendo como colaboradores António Ramalho Ortigão Peres (chefe da 8.ª Repartição da Direção-Geral de Contabilidade) e o engenheiro Joaquim Carlos de Aguiar Craveiro Lopes (condutor de 1.ª classe do quadro de obras públicas). No Porto, tinha como comissário o engenheiro civil e de minas Joaquim Gaudêncio Rodrigues Pacheco, tendo como colaboradores o «engenheiro subalterno de 2.ª classe» Manuel Duarte Moreira de Sá e o arquiteto José Teixeira Lopes.

**8** A autoria do Bairro da Arrábida, pelo menos o seu plano, é clarificada na carta de 1920 dirigida pelo Comissário do Governo, engenheiro Gaudêncio Pacheco, ao Secretário-Geral do Ministério do Comércio e das Comunicações relatando, entre outros, que «elaborei o plano de um grande bairro no lugar da Arrábida, lugar esse que, sem estar distante do centro urbano, dispõe de excepcionais condições de salubridade, ficando além disso vizinho de importantes lugares da indústria fabril [Massarelos]; e fiz executar imediatamente a parte dele em que deveriam ficar as habitações mais modestas, por me haverem parecido essas as mais necessárias na hora da epidemia que corria [tifo]». Carta. TXT.09597693. SIPA/IHRU.



assim o aconselhem»<sup>5</sup>, conforme o artigo 15.º do Decreto n.º 4137. Imediatamente a seguir, através do Decreto n.º 4163, de 29 de abril de 1918, foi aberto a favor do Ministério do Comércio um crédito de 500 000\$ para compra de terrenos e construção de 120 casas em Lisboa e 100 no Porto, cabendo os estudos, respetivamente, à Direção dos Edifícios Públicos de Lisboa e à Direção das Obras Públicas do Distrito do Porto. Mais tarde, concluir-se-á que, por inadequação de serviço, a responsabilidade pela elaboração dos trabalhos preliminares, dos projetos e, ainda, a direção da obra deviam ser assumidas por um engenheiro que desempenharia as funções de comissário do Governo. Conforme o Decreto n.º 4301, de 25 de maio, este comissário tinha autonomia para constituir uma equipa com «o pessoal que julgar necessário e bem assim propor ao Secretário de Estado do Comércio as modificações que entender convenientes na legislação vigente»<sup>6</sup>. Serão imediatamente formadas em Lisboa e no Porto duas Comissões Administrativas das Casas Económicas<sup>7</sup> com largos poderes para construírem o projeto das «Casas Económicas da Ajuda», também denominado «Bairro da Ajuda/Boa-Hora», assinado pelo engenheiro Joaquim Craveiro Lopes (1855-1930), e o das «Casas Económicas do Porto», logo denominado «Bairro d'Arrábida», inserido num plano mais abrangente da autoria do engenheiro Gaudêncio Rodrigues Pacheco (c. 1875-1937)<sup>8</sup>. Um terceiro empreendimento, denominado «Bairro Ayres de Abreu» ou «Bairro das Ursulinas», será construído em Viana do Castelo

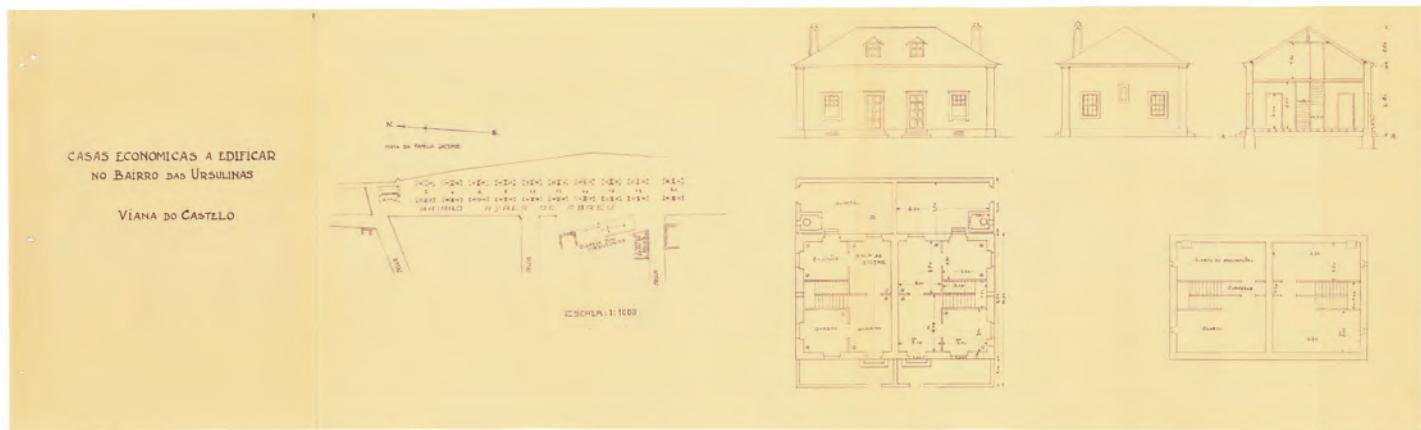


**FIG. 6** «Casas Económicas tipos A e B», Porto, 1918. SIPA/IHRU

sob autorização do Decreto n.º 4577, de 12 de julho de 1918. Neste caso particular, a comissão administrativa ficou constituída pelo diretor e um engenheiro da Direção de Obras Públicas distrital e, ainda, pelo governador civil Francisco Aires d'Abreu, amigo pessoal de Sidónio Pais, a quem se deveu a própria promulgação da lei<sup>9</sup>. Submetido à apreciação da Comissão Distrital de Melhoramentos Sanitários, o projeto do bairro foi parcialmente construído nos terrenos confinantes com o atual Seminário das Missões, local onde o município havia planeado em 1915 implantar um conjunto de casas económicas (Barreto, 2003, p. 74).

Os três bairros estavam sobre a jurisdição administrativa do Ministério do Comércio (Secretaria de Estado do Comércio ao tempo de Sidónio Pais) e, entre 1919 e 1932, Ministério do Comércio e Comunicações. É indispensável sublinhar que este organismo tinha sido criado em 1917 para, com o Ministério do Trabalho, herdar as competências do Ministério do Fomento que, por sua vez, havia substituído após a revolução de 1910 o histórico Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria. Enquanto o Ministério do Trabalho ficou com a tutela dos setores da agricultura, indústria, trabalho e previdência social, o do Comércio absorveu as áreas do comércio, comunicações e obras públicas, dando origem, entre outros, ao Conselho Superior de Obras Públicas, ao Conselho de Melhora-

<sup>9</sup> Ata da vereação de 21 de agosto de 1918. Livro 25275. Arquivo Distrital de Viana do Castelo.



**FIG. 7** «Casas Económicas Ayres d'Abreu», Viana do Castelo, 1918. SIPA/IHRU

mentos Sanitários e à Direção-Geral das Obras Públicas, que continha a Repartição de Edifícios e Monumentos Nacionais. Será a partir dos serviços dedicados às obras públicas que, em 1924, com o intuito de fechar o processo, o governo contraiu um último empréstimo para a conclusão dos grupos de casas económicas de Lisboa e do Porto. O objetivo era tornar habitáveis o máximo possível de casas e, à medida que fossem concluídas, lançá-las em hasta pública. Salvaguardava-se que os moradores teriam direito de opção e que o «valor das rendas dos prédios vendidos não podia exceder 12 % do preço de arrematação, enquanto não for alterada [...] a lei do inquilinato» (*Diário do Governo*, 1924, p. 1365).

A 7 de dezembro de 1925, a Comissão Administrativa das Casas Económicas da cidade do Porto seria dissolvida, cabendo, segundo o auto de posse de 1 de março de 1926<sup>10</sup>, à Direção dos Edifícios e Monumentos Nacionais do Norte proceder à conclusão do último par das 100 casas programadas, realidade ocorrida em 1930. Através do relatório produzido pelo comissário em março de 1920, sabe-se que à data estavam concluídas 56 casas, 36 a concluir e 8 a ultimar. No mesmo ano, uma proposta de lei colocava como hipótese a entrega dessas habitações à guarda da Câmara Municipal assim como a abertura de um crédito para a conclusão do processo. Contudo, em 1923, foi assinado contrato para construção de um último grupo de oito casas perfazendo 98 habitações. No caso de Lisboa, a 17 de abril de 1926, a comissão responsável pelo Bairro da Ajuda ficou demissionária (*Diário do Governo*, 1926, p. 424), deixando finalizadas 48 das 265 habitações previstas, o que correspondia a 32 edifícios concluídos e 37 inacabados (Tiago, 1997, p. 154). Composto por diversos blocos de habitação com acesso vertical interior comum, escola, esquadra de polícia, bombeiros, balneários e diversos espaços comerciais, a obra tomou uma proporção e complexidade que arrastou a inauguração para janeiro de 1934, data devidamente assinalada com todo o aparato festivo oficial do Estado Novo e a presença de Oliveira Salazar. De menor escala, o Bairro de Viana do Castelo contaria com 10 grupos de casas geminadas com horta na parte posterior de cada lote e jardim na frente. De imediato foi concluído um primeiro grupo, seguindo-se a edificação de mais dois conjuntos cujas obras ainda estavam

<sup>10</sup> Auto de posse. TXT.09428854. SIPA/IHRU.

por terminar em 1925, ano em que o processo foi suspenso. Em 1931 os trabalhos foram reatados com o objetivo de recuperar as duas casas entretanto alugadas e acabar as iniciadas, já sob a alcada da Direção dos Edifícios Nacionais do Norte, na orgânica da Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais.

Para os casos de Lisboa e Porto, o Ministério do Comércio havia feito um último esforço em acabar as «Casas Económicas» através de um empréstimo solicitado em agosto de 1924, amortizável por venda das casas prontas em hasta pública (*Diário da Câmara*, 1924, p. 8). Na consequente discussão é percetível algum desconhecimento do programa, algumas vezes confundido com o dos «bairros sociais» lançado pelo Ministério do Trabalho através do Decreto n.º 5397, de 14 de abril de 1919.

#### **O Ministério do Trabalho e a operação nacional dos Bairros Sociais de 1919<sup>11</sup>**

Do ponto de vista da historiografia sobre a Primeira República, é importante acentuar que entre 1919 e 1926 houve na Administração Pública dois programas paralelos de génesis distinta para a promoção de casas económicas. Se a lei sidonista de 1918 estabeleceu os «Bairros de Casas Económicas», a de 1919, emanada do Gabinete do Ministro do Trabalho, instituiu os «Bairros Sociais». Enquanto a primeira, de 1918, na tradição oitocentista, teve como orientação política higienizar e moralizar (Rosas, 2016, p. 98) de uma forma não restritiva, a segunda, de 1919, «reconhece explicitamente o princípio do direito à habitação no quadro de uma melhoria qualitativa das condições de vida dos trabalhadores» (Tiago, 1997, p. 69) através da intervenção absoluta do Estado.

O Ministério do Trabalho tinha sido criado como resposta governamental à agudização da «questão social», diretamente relacionada com o problema das relações laborais, da previdência social e das subsistências, no ano em que a Alemanha havia declarado guerra a Portugal. Depois do assassinato de Sidónio Pais, em dezembro de 1918, viveram-se dias de grande incerteza política aproveitada pelos monárquicos para restaurar o anterior regime a partir do Porto. Em janeiro de 1919, numa contraofensiva de grande escala, mobilizaram-se em Lisboa civis que ao lado dos republicanos lutaram armados contra o movimento da «Monarquia do Norte». A vaga de adesão de trabalhadores e de organizações operárias na defesa da República determinou um reconhecimento político sobre a importância do operariado na base de sustentação do regime republicano. Quer este renovado entendimento, quer o agravamento das condições de vida das famílias pobres devido às fortes restrições da economia de guerra e à contração do capital, condicionaram a recomposição e o olhar do novo poder governativo de tal forma que o socialista Augusto Dias da Silva (1887-1928) com a pasta do Trabalho lançou, entre abril e maio, um pacote de legislação social singular. Dele fazia parte a implementação no País de bolsas sociais de trabalho, a regulamentação

<sup>11</sup> Este capítulo teve a participação, na qualidade de autor colaborador, do Prof. Doutor Arquiteto João Miguel Ferreira Couto Duarte, investigador auxiliar no âmbito geral do trabalho de arquivo desenvolvido.

do horário de trabalho, a criação do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, a obrigatoriedade de seguros nos desastres de trabalho, na doença, na invalidez, velhice e sobrevivência, e a edificação de «Bairros Sociais».

Com o objetivo de combater o desemprego na construção civil, o Ministério do Trabalho propôs-se dotar os três maiores polos industriais do País com grandes bairros económicos públicos. No preâmbulo ao Decreto n.º 5397 pode ler-se que, tendo em conta a necessidade de «empregar o pessoal das obras públicas e moralizar e tornar útil a sua produção» (*Diário do Governo*, 1919, p. 641), era urgente iniciar frentes de obra tendo em vista a construção de bairros operários. Os conjuntos resultantes deviam, por sua vez, assegurar «as condições próprias para o gozo da saúde, para o desenvolvimento físico, formação e educação moral e intelectual, aperfeiçoamento profissional e para o amparo, repouso e tratamento de doenças» (*Diário do Governo*, 1919, p. 641). Estabelecia-se de imediato a construção de um bairro com 1000 casas independentes para local incerto em Lisboa, a inaugurar até ao fim de 1920. À luz do movimento internacional das *cités ouvrières* e das *garden cities*<sup>12</sup>, os projetos deviam integrar lavandarias, balneários, campos de desportos, teatros, escolas profissionais, cantinas, casas de saúde e jardins, o que pressupunha a criação de estruturas urbanas de grande dimensão quando comparadas com os conjuntos saídos da lei de 1918, à data em fase inicial de construção.

O posterior Regulamento para a Construção dos Bairros Sociais<sup>13</sup> criou o Conselho de Administração da Construção dos Bairros Sociais, composto por um secretário e quatro vogais escolhidos livremente entre engenheiros e arquitetos pelo Ministro, um dos quais seria o respetivo presidente. Cabia a este organismo a administração das obras e a direção de todos os serviços complementares, bem como julgar as relações laborais entre os vários agentes, elaborar e impor os regulamentos necessários ao estabelecimento de uma ordem interna, redigir o regulamento administrativo de cada bairro e, ainda, elaborar os relatórios de gerência. Para auxílio na elaboração dos projetos, dos orçamentos e a condução local das obras, existia um conselho técnico constituído, numa primeira fase, por arquitetos e um médico de livre nomeação do Ministro. Da estrutura orgânica faziam ainda parte núcleos de operários responsáveis pela construção de grupos de 25 casas, denominados «comanditas», organizadas à volta de uma comissão comanditária com competências para admitir e despedir trabalhadores. O artigo 13.º refere que dos «lucros de cada ‘comandita’ cabia 20 % à ‘comissão comanditária’, 10 % aos encarregados de cada uma das habitações e o excedente será dividido proporcionalmente pelos operários» (*Diário do Governo*, 1919, p. 722). A definição das competências e do funcionamento das «comanditas» seria objeto de particular atenção e dúvida, de tal forma que essa figura será, por vezes, substituída pelo concurso dos trabalhos em subempreitadas. Aquando da revisão do Regulamento, em 12 de abril de 1920, definiu-se, não só, que o projeto de arquitetura podia ser contratualizado pelo Ministério a um profissional liberal e que

<sup>12</sup> Observa-se que, de uma forma continuada, a carga retórica dos discursos oscilava entre o movimento mais prosaico das *cités ouvrières* francesas, ancorado na solução de Mulhouse do arquiteto Émile Muller (1823-1889), e o programa ideário e formal das *garden cities*, concebido pelo inglês Ebenezer Howard (1850-1928).

<sup>13</sup> O Decreto n.º 5481, de 30 de abril de 1919, fixou a primeira versão do Regulamento. Depois de consecutivas retificações prevalecerá, na sua essência, o definido no Decreto n.º 6530, de 12 de abril de 1920.

haveria um engenheiro destacado para assumir a condução de cada obra, mas também que a construção se podia realizar por administração direta, por tarefas ou por empreitada. Em junho de 1920, o então ex-Ministro Augusto Dias da Silva explicou na Câmara dos Deputados a conceção operativa do organismo:

«Observei nos bairros sociais o critério seguido nas obras particulares. Assim, nas obras particulares manda-se fazer a planta ao arquitecto, ou engenheiro, e dá-se de empreitada ao construtor a respectiva edificação, ficando em regra o arquitecto, ou o engenheiro, autor do projecto como fiscal do proprietário. Nos bairros sociais estabeleci o mesmo princípio. Constituí a comissão técnica com arquitectos para fazerem os projectos e a respectiva fiscalização nas construções e material, e dei a empreitada de raiz, isto é, o material e a mão-de-obra a comanditas de construção, que tomavam a empreitada pelo preço do caderno de encargos feito pela comissão técnica. Lembro-me ainda de ter chamado alguns operários que deviam constituir as futuras comanditas, a quem afirmei a autenticidade da empreitada, e combinámos na constituição dum conselho de comanditários, destinado à administração interna e à salvaguarda dos interesses dos empreiteiros, tratando de conseguir a aquisição de pedreiras, areeiras, fornos de cal e madeiras do pinhal de Leiria com serração própria, para se livrarem da ganância dos fornecedores certos das obras do Estado.» (*Diário da Câmara*, 1920, p. 5.)

O início da operação aconteceu com a abertura de um crédito para a construção isolada do «Bairro ao Arco do Cego», em Lisboa, no entanto, o Decreto n.º 5443, de 26 de abril de 1919, determinou mais quatro operações. Foram elas, o «Bairro de Braço de Prata» (Lisboa), o «Bairro de Alcântara» (Lisboa), o «Bairro da Ajuda» (Lisboa), que é por vezes incorretamente tomado como o Bairro da Ajuda/Boa-Hora, e o «Bairro da Covilhã». A Portaria n.º 2003, de 23 de setembro de 1919, estabeleceu um outro bairro no Porto, denominado «Bairro do Lordelo do Ouro» ou «Bairro 12 de Outubro», canalizando para aí a verba atribuída ao «Bairro de Braço de Prata», entretanto preterido<sup>14</sup>. Todos estes bairros estavam sob a direção do arquiteto Norte Júnior (1878-1962), designado presidente da Administração dos Bairros Sociais. Para o desenvolvimento das cinco frentes de obra iriam ser mobilizados cerca de 1400 operários (*Diário do Senado*, 1922, p. 16). Os autos de colocação da primeira pedra<sup>15</sup> atestam o início simbólico das obras nos locais e datas a seguir ordenadas, acrescentando-se os membros da respetiva comissão técnica nomeada por portaria:

- 1.º bairro social – Arco do Cego, em Lisboa, a 27 de abril de 1919. A comissão técnica foi constituída a 2 de maio de 1919, tendo como presidente o arquiteto Arnaldo Redondo Adães Bermudes (nomeado por portaria de

<sup>14</sup> No Bairro Social de Braço de Prata, em Lisboa, a Comissão Técnica, nomeada a 10 de maio de 1919, tinha como presidente o arquiteto António Couto de Abreu, sendo vogais os arquitectos Porfírio Pardal Monteiro, Raul Pedro Martins e Amílcar da Silva Pinto. Não deverá ter chegado a ser escolhido o local nem a ser elaborado o respetivo projeto, uma vez que em setembro de 1919 já se prescindira da sua construção ao ser, então, definido que o quinto bairro social seria construído no Porto.

<sup>15</sup> Estes autos estão registados no Arquivo da Torre do Tombo com a denominação «Autos da Colocação da Primeira Pedra Fundamental».

30 de abril de 1919) e vogais os arquitetos Frederico Caetano de Carvalho e Edmundo Tavares. Na sequência do seu pedido de demissão, Adães Bermudes seria substituído a 26 de dezembro de 1919 pelo engenheiro António Emídio Abrantes;

- 2.º bairro social — Covilhã, em 28 de setembro de 1919. A comissão técnica foi constituída a 2 de maio de 1919, tendo como presidente o engenheiro João Jorge Coutinho e vogais o engenheiro José Maria de Campos Melo e o arquiteto Miguel José Nogueira Júnior;
- 3.º bairro social — Alcântara, Lisboa, em 6 de outubro de 1919. A comissão técnica foi constituída a 10 de maio de 1919, tendo como presidente o arquiteto Raul Lino e vogais os arquitetos Deolindo Vieira, José Pacheco e José Coelho. A composição desta comissão seria alterada em data e por razões que se desconhecem. O arquiteto Miguel José Nogueira Júnior passaria a ser o presidente, tendo como vogais o engenheiro Joaquim Virgílio Preto e o arquiteto Amílcar da Silva Pinto, para além de Deolindo Vieira, que se mantinha no cargo;
- 4.º bairro social — Ajuda, Lisboa, em 6 de outubro de 1919. A comissão técnica foi constituída a 10 de maio de 1919, tendo como presidente o arquiteto Manuel Joaquim Norte Júnior e vogais os arquitetos Luís Cristino da Silva, Luís Alexandre da Cunha e Alfredo d'Assunção Santos;
- 5.º bairro social — Lordelo do Ouro, Porto, em 12 de outubro de 1919. A comissão técnica tinha como presidente o engenheiro Manoel de Matos Ferreira Carmo e vogais os arquitetos António Correia da Silva e Leandro de Moraes.

É conhecida a cronologia da construção do Bairro do Arco do Cego<sup>16</sup>, com desfecho idêntico ao Bairro de Casas Económicas da Ajuda/Boa Hora, ambos inaugurados já sob a chancela do Ministério das Obras Públicas, no arranque do Estado Novo. Foi a única concretização dos cinco bairros sociais, embora numa versão menos ambiciosa do que a prevista inicialmente. Relativamente ao segundo bairro, na Covilhã, as obras não terão ido para além da movimentação de terras e da construção dos alicerces de alguns edifícios que depois transitaram para o domínio municipal, ao abrigo do Decreto n.º 1594, de 26 de abril de 1924. Em Alcântara, os trabalhos de movimentação de terras e o delineamento de ruas começaram de imediato apesar das expropriações não terem sido consumadas e o projeto, presumivelmente, ter sido concluído em março de 1921. Embora o desmantelamento da obra tenha apagado os vestígios, a indicação ao lugar de «Estrangeira de Cima» contida no auto remete a sua localização para a zona onde surgiria mais tarde o Bairro de Oliveira Salazar, também denominado de Alvito. A poente, decorreram em idênticas condições os trabalhos para a construção do Bairro Social da Ajuda. O seu anteprojeto terá sido entregue em abril de 1920 e completado com peças de

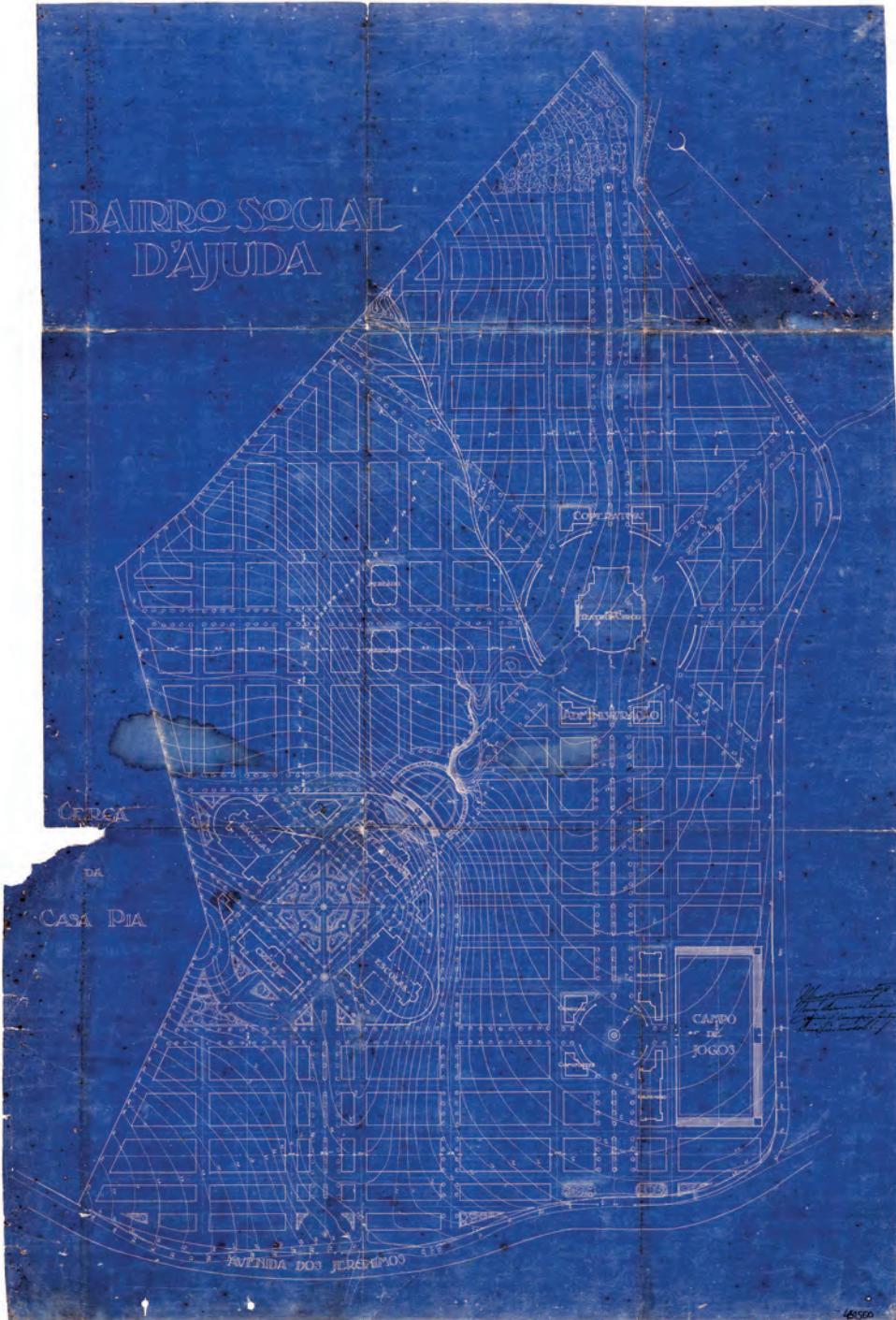
<sup>16</sup> Para uma leitura mais exaustiva e diversa sobre o Bairro do Arco do Cego, consultar, por exemplo: Maria Júlia Ferreira, «O Bairro Social do Arco do Cego — Uma aldeia dentro da cidade de Lisboa», in *Análise Social*, vol. XXIX, 3.º ano, 127. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1994; Orlando de Azevedo, «Bairro Social do Arco do Cego: Uma ética, uma estética, uma poética», Dissertação de mestrado. Lisboa: Faculdade de Arquitetura, Universidade Técnica de Lisboa, 1998, e Marieta Dá Mesquita, «O Bairro do Arco do Cego. Paradigmas e contradições», in, *Artitextos 02*. Lisboa: CIAUD, 2006.



projeto mais desenvolvidas a partir de agosto. O local de implantação confinava com o que era na época o limite da propriedade da Casa Pia e coincide com o que é hoje o Bairro do Restelo, projetado pelos arquitetos Nuno Teotónio Pereira, Nuno Portas e João Paciência. Como se pode observar pelo único desenho identificado, tratava-se de uma vasta operação urbanística, de traçado viário, disposição de equipamentos e espaço público, de complexidade comparável à do Arco do Cego. No Porto, o Bairro de Lordelo foi implantado sobre a Quinta da Granja de Cima, situada na fronteira da freguesia de Lordelo do Ouro e da Foz, e outras propriedades próximas da Rua da Pasteleira, da estrada marginal e da estação de retenção de esgotos de Sobreiras da Companhia das Águas do Porto. A 11 de outubro de 1919, pela Direção das Bolsas Sociais de Trabalho afetas ao Ministério do Trabalho, foram ordenadas as expropriações e a posse imediata dos terrenos pelo Conselho de Administração da Construção dos Bairros Sociais. A urgência devia-se à escassez de trabalho no Porto, «onde se encontravam mais de 1000 operários em *chômage*» (*Diário da Câmara*, 1919, p. 2137), e às «endemias que frequentemente assumem proporções de grande gravidade, que, a não serem combatidas [põem] em sério risco a saúde pública, sobretudo a das classes laboriosas, menos defen-

**FIG. 8** «Bairro Social do Arco do Cego», Lisboa, 1919 (Adães Bermudes, Frederico Caetano de Carvalho e Edmundo Tavares, 1919). CML/AML

**FIG. 9** «Bairro Social d'Ajuda», Lisboa, n. c. (arquitetos Joaquim Norte Júnior, Luís Cristino da Silva, Luís Alexandre da Cunha, Alfredo d'Assunção Santos, 1919). SIPA/IHRU



didas, pelas suas precárias condições de vida, do contágio da doença» (*Diário da Câmara*, 1919, p. 2137). Colocada em dúvida a boa escolha do local por causa das más condições topográficas, o próprio Ministro haveria de comprovar que o terreno foi por ele examinado em conjunto com técnicos, e ficaram «com a certeza

de que ele, pela sua extensão e situação perto do mar, é o melhor que se podia ter encontrado para o fim a que se destinou» (*Diário da Câmara*, 1919, p. 2137). Em 1921, pelas observações tecidas pelo deputado Manuel José da Silva (1892-1935), sabe-se que no «Lordelo estão apenas feitos três barracões e que não há mais do que terraplanagens que só elas por si ficam mais caras do que a construção das casas. O terreno aí é acidentado, foi um erro escolher esse terreno. A melhor solução seria vender este terreno e adquirir o terreno ao lado norte do Bairro da Arrábida, que se estende até ao Campo Alegre, terreno plano e bom» (*Diário da Câmara*, 1921, p. 6). Depois de abortada a obra, as várias propriedades teriam passado para a posse do município, conforme se chegou a anunciar em decreto, dando origem em 1953 ao bairro modernista rainha D. Leonor e ao Bairro da Pasteleira, construídos no âmbito do Plano de Melhoramentos de 1956. Também aqui a intervenção não ultrapassou a fase de terraplanagens e delineamento das ruas.

Chegados a 1922, no conjunto dos cinco estaleiros abertos, restavam 46 casas prontas das parcimoniosas 126 erguidas no Arco do Cego, não existia infraestruturação e os terrenos de Alcântara, Ajuda e Arco do Cego estavam por pagar e o da Covilhã em litígio (*Diário do Senado*, 1922, p. 13). A volatilidade governativa dos anos de 1920, as derrapagens orçamentais, as indomesticáveis frentes de obra e as fortes suspeitas de corrupção no Arco do Cego e na Covilhã conduziram à suspensão dos «trabalhos nos projectados Bairros de Alcântara e Ajuda, na cidade de Lisboa, e nos Bairros Sociais das cidades do Porto e Covilhã, concentrando-se a máxima actividade no Bairro do Arco do Cego» (*Diário do Governo*, 1922, p. 194). Em simultâneo, era discutido no Parlamento uma nova lei que apoiava a extinção de toda a estrutura dos «Bairros Sociais» e propunha um novo quadro legal para prover «Casas Económicas Populares» (*Diário do Senado*, 1922, p. 18). Finalmente, entre 1924 e 1925, saíram os derradeiros diplomas que consumaram a liquidação dos bairros do Ministério do Trabalho, consagrando oficialmente o seu fracasso. De uma forma geral, os constrangimentos orçamentais da década de 20 não permitiram alcançar os objetivos sociais planeados e, quanto ao acesso à habitação, a classe operária continuou maioritariamente dependente de um mercado privado de arrendamento ancorado num parque habitacional de fraca qualidade e, em parte, clandestino.

#### O curto Regime de Casas Económicas de 1928

Na perspetiva desta releitura histórica, sequencial, das ascensões e quedas da programação da habitação de âmbito social, é importante distinguir um terceiro momento iniciado após o golpe militar de 1926, coincidente com um período de estabilização da Ditadura, já António de Oliveira Salazar Ministro das Finanças. A 12 de outubro de 1928, pelo Decreto n.º 16 055, foi promulgado o Regime de Casas Económicas, matéria que assim regressou à exclusiva competência do

Ministério do Comércio e Comunicações após a extinção do Ministério do Trabalho, em novembro de 1925. Como ato de redenção dos erros do anterior regime, a lei sublinha na sua introdução que jamais as obras podiam «ser executadas pela administração do Estado, ou, em escala razoável, pelos municípios» (*Diário do Governo*, 1928, p. 2167). Retomando a legislação de Sidónio Pais, recuperou-se velhas medidas de estímulo aos construtores, quais sejam a prática de juros bonificados ou a simplificação e suavização das obrigações fiscais. À semelhança da estratégia inglesa, sustentava-se que o acesso à casa devia ser considerado por arrendamento ou, através do direito de propriedade resolúvel, por amortizações durante um período máximo de 20 anos. Quanto à obtenção do estatuto da «casa económica», ele obrigava a um custo de construção inferior a 350\$/m<sup>2</sup>, a serem as casas construídas em alvenaria, tijolo, adobe ou betão armado, preferencialmente antissísmicas, duradouras, com bons níveis de impermeabilização, isolamento térmico e «higiene moderna e conforto». Aspetos que deviam ser atestados por uma comissão de casas económicas vinculada às câmaras municipais. A normativa de referência para a arquitetura das casas e desenho dos espaços públicos dos bairros reproduzia o teor do decreto sidonista. Igualmente, foi daí extraída a ideia de «cooperações administrativas e sociais» com os municípios, cuja responsabilidade passaria pela expropriação ou cedência de terrenos, sua urbanização e infraestruturação, negociação de transportes baratos e definição das zonas onde os bairros podiam ser implantados. As cooperativas e sociedades de construção gozariam de facilidades de crédito e isenção ou redução de taxas e impostos. Do ponto de vista da organização funcional do fogo, o consequente Decreto n.º 16 085, Regulamento da Construção e Venda das Casas Económicas, fixou que uma «casa económica» passaria a compor-se de «compartimentos habitáveis» (quartos e salas), não habitáveis (cozinha e banho) e serviços (retrete, despensa e arrumações). Avançava-se para além das obrigações impostas pelo RSEU, definindo, pelo artigo 6.º, que cada «habitação destinada a uma família deve ter uma retrete, pelo menos, e três compartimentos, sendo aquela distinta da pia de serviço da cozinha» (*Diário do Governo*, 1928, p. 2250). Esta atenção à higiene estendia-se à ventilação das divisões, obrigando à introdução de pés-direitos mínimos de 3 m no piso térreo e de 2,8 m nos restantes, e a quartos com áreas superiores a 9 m<sup>2</sup> e com 25 m<sup>3</sup> de volume de ar. No entanto, se nos edifícios de rés do chão ou de andar «os compartimentos habitáveis não tiverem esconso e tiverem uma altura mínima de 2,8 m [...]»; o vão da janela ou janelas não for inferior a 1/6 de superfície de compartimento [...]»; as janelas abrirem sobre rua, jardim ou intervalo dos prédios», existia a possibilidade de construir casas com um mínimo de seis a oito compartimentos, constituídas por cozinha, casa de banho, sala e quartos, alguns dos quais com áreas inferiores a 5 m<sup>2</sup> (*Diário do Governo*, 1928, p. 2250).

Podia gozar das vantagens do estatuto um amplo conjunto de interessados agindo autonomamente ou combinando a administração local com associações

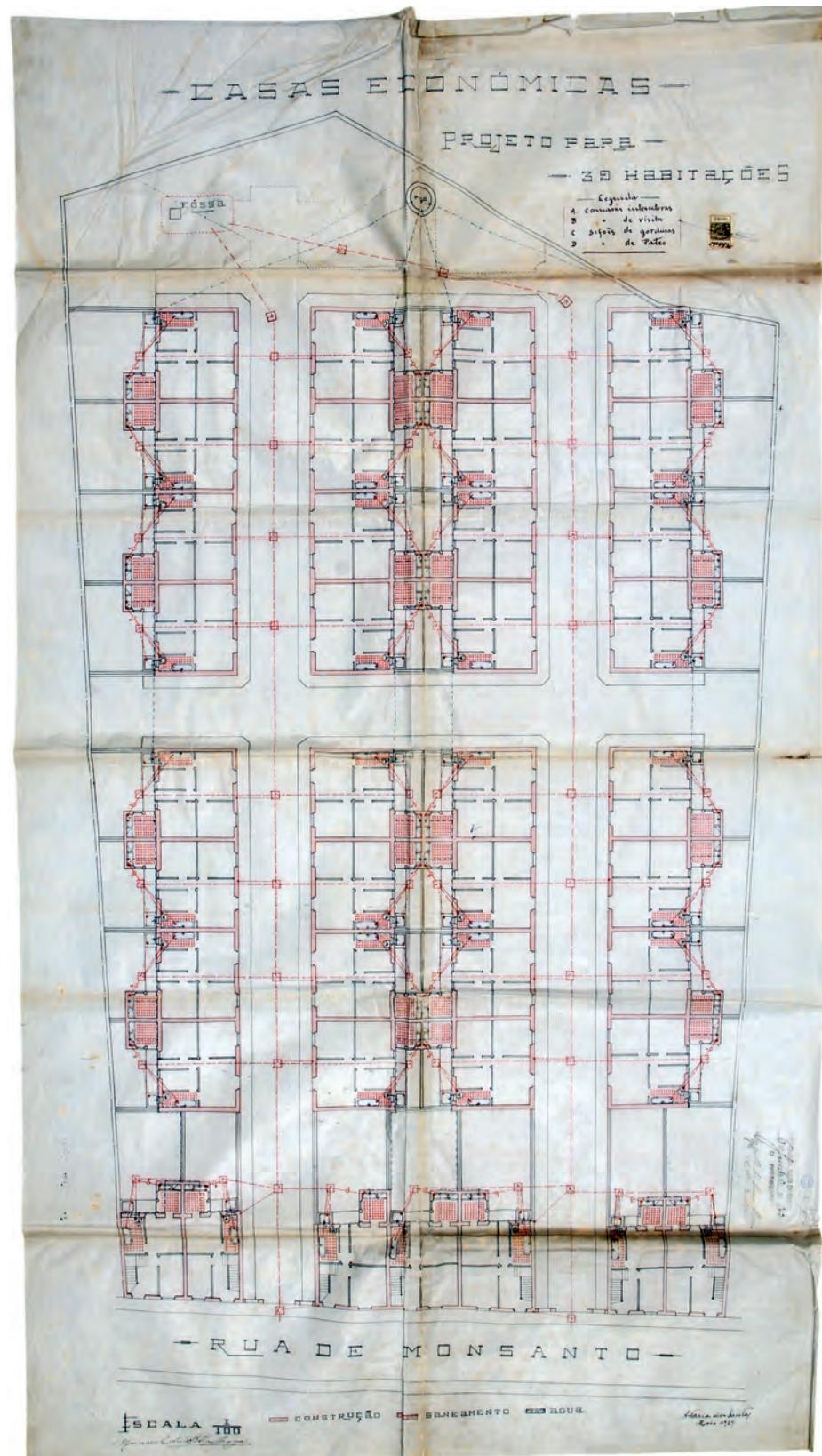
de direito privado. Excepcionalmente, podiam ser adotadas medidas regulamentares para a formação de cooperativas de funcionários do Estado e dos seus corpos administrativos<sup>17</sup>. A lei reconhecia os «grupos de cinco ou mais particulares em sociedade [...], cooperativas, sociedades anónimas ou mútuas, ou por cotas [...], associações de socorros mútuos, instituições de assistência e previdência e câmaras municipais» (*Diário do Governo*, 1928, p. 2168). Ainda que fortuitas, surgiram pela mão da iniciativa privada algumas propostas como, por exemplo, a de um grupo financeiro belga representado por Paul Stephankevitch, que, sob iniciativa da seguradora A Mundial, ofereceu, em outubro de 1931, uma solução à Câmara Municipal do Porto (Stephankevitch, 1935, p. 10). Consistia ela na construção em Ramalde de uma *nouvelle petite ville moderne* para uma população de 12 000 a 15 000 habitantes com cerca de 2700 fogos. Inspirado na experiência belga do pós-Guerra, o plano traduzia uma cidade-satélite estrategicamente implantada para usufruir da rede de transportes existente, do rio e da planeza topográfica. O empreendimento estender-se-ia por 80 ha, estruturado por um parque natural, edifícios comerciais e públicos que garantiam a sua autonomia. Ainda no Porto – local onde foi possível um escrutínio documental mais incisivo sobre a iniciativa privada – observam-se alguns pedidos de licenciamento que reclamavam o regime de «casa económica». É o caso de um projeto submetido pela cooperativa operária Grupo Dez de Maio, cuja memória refere que, «não obedecendo já ao Decreto n.º 16 055, de 22 de Outubro de 1928, no seu artigo 4.º e n.ºs 1 e 2 [...], no entanto em parte temos que nos cingir ao aludido decreto no respeitante ao espaço que fica entre as construções e a rua, que é de 3 m; a construção dos prédios sendo simples é agradável a sua estética»<sup>18</sup>. O texto, da autoria do arquiteto Aucíndio Ferreira dos Santos, explica o desfasamento entre o regulamentar exigido e a realidade do setor construtivo de gama baixa. Ignora-se se a operação foi considerada de âmbito social no contexto da lei, assim como se desconhece a razão pela qual o processo da modesta cooperativa consta no arquivo pessoal de Salazar. Porém, em 1926, o arquiteto José Peneda havia elaborado um primeiro estudo para este bairro, difundido na revista *A Construção Moderna*, cuja inviabilidade económica pode ter sido decisiva na troca de projetista. Por onerarem significativamente a obra, as exigências funcionais e técnicas da Lei de 1928 resultaram numa desconfiança generalizada dos investidores, o que, provavelmente, justifica o reduzido número de projetos que terá chegado às comissões das casas económicas. A complexidade construtiva e a generosidade de áreas de algumas soluções criaram situações invulgares na cidade porque colocaram num mesmo patamar de qualidade a casa operária e a casa pequeno-burguesa. Em alguns bairros, o destino operário é de difícil explicação, como, por exemplo, o da seguradora A Garantia, que em 1929 terá aproveitado o facto de a lei conceder às sociedades de seguros a aplicação das suas reservas na construção de casas económicas. A arquitetura ostentosa, com fachadas recortadas de atmosfera Arte



**FIG. 10** «Projecto de um grupo de 10 casas de habitação», Porto, 1930 (arquiteto José Peneda, 1926). In *Arquitectura Portuguesa*, n.º 30, 1926

<sup>17</sup> Este poderá ser o enquadramento do atual Bairro do Bonfim do Cofre da Previdência da PSP, cuja primeira fase foi construída entre 1930 e 1933 a norte da Rua das Eirinhas e a nascente do Hospital Joaquim Urbano, no Porto. Concluiram-se nessa época quatro conjuntos de casas «quadripartidas» (16 fogos), dispostos, de forma axial, em patamares ao longo da encosta. As casas parecem tomar como modelos as soluções anteriormente implementadas pelo jornal *O Comércio do Porto* no Monte Pedral e Aventino e, ainda, as usadas em algumas colónias operárias da Câmara do Porto.

<sup>18</sup> O artigo 4.º refere-se à preferência por casas isoladas por uma só família, abrindo as exceções preceituadas no n.º 1, «grupos de casas, faceando a mesma rua, separadas por um espaço de 3 m, se forem térreas ou com 1.º andar, e de 5 m., se tiverem más andares, sendo aquele espaço dividido por uma parede ou por uma divisória de arame com plantas trepadeiras e ornamentais», e no n.º 2, «fileiras de casas sucessivas e unidas com comprimento total não superior a 100 m em cada grupo, o qual deverá ser separado de imediato por uma rua transversal». LO 995/1930. Arquivo Histórico Municipal do Porto.



**FIG. 11** «Bairro da Companhia Portuense de Casas Económicas», Porto, 1930 (Manoel Domingues dos Santos, 1929). CMP/AMP

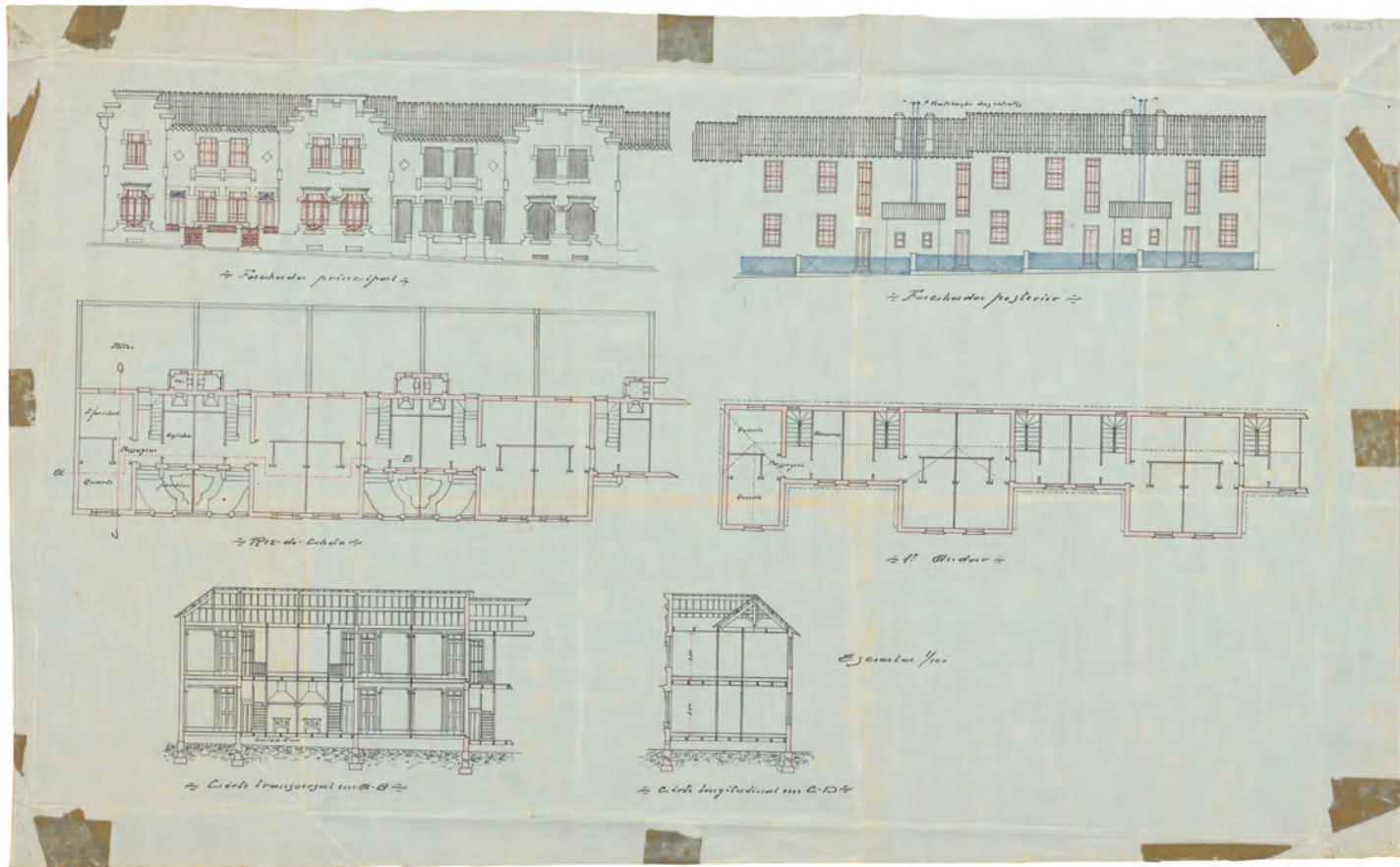
Nova, opõe-se ao sentido mais pragmático de um outro conjunto aprovado em 1930, após sucessivos aditamentos ao projeto submetido em 1928 pela anteriormente referida Construtora Portuense de Casas Económicas.

Está ainda por fazer um apuramento rigoroso do que foi a ação municipal em matéria de habitação económica fora dos dois maiores centros urbanos do País. Tanto mais que o esforço político local ou a produção dos serviços técnicos não se podem medir apenas a partir do construído<sup>19</sup>. Face à dificuldade, o estudo tomou a si um corpo de análise constituído por amostras fragmentárias, mas tidas como exemplares o suficiente para se construir um olhar ajustado sobre o tema. À parte esta advertência, nota-se que a partir de 1928 passou a existir um maior empenho do poder local em prover diretamente habitação aos seus habitantes. Até então, a produção municipal tinha sido circunstancial, algumas vezes inscrita nas necessidades gerais dos melhoramentos urbanos, como é o caso de um empréstimo concedido pelo Governo à Câmara Municipal de Guimarães em 1916. Neste caso, o bairro operário desenvolver-se-ia a par da construção do parque circundante às ruínas do castelo e dos Paços dos Duques de Bragança, da rede de abastecimento de água, dos novos Paços do Concelho, ou da conclusão da cadeia (*Diário do Governo*, 1918, p. 7). De igual modo, foram previstas casas económicas para um conjunto habitacional em Chaves, no âmbito de um empréstimo para as obras complementares de abastecimento de águas e de saneamento (*Diário do Governo*, 1923, p. 1255). O município do Porto, impulsionado pela experiência filantrópica do jornal *O Comércio do Porto*, desde o início da República, foi dotando a cidade com conjuntos habitacionais, denominados «colónias operárias», situadas, estrategicamente, num primeiro anel periférico da expansão urbana<sup>20</sup>. Em junho de 1915, foi anunciado pela edilidade o início das obras de 28 casas-jardim geminadas, que viriam a constituir a Colónia Operária de Antero de Quental. O seu projeto será exemplar para outros dois conjuntos deste vasto programa municipal: recorre a amplas janelas de duas folhas e bandeira retiforme, beirais pronunciados escorados por elementos de marcenaria complexa a marcar a entrada, contidos apontamentos decorativos de cantaria e embasamento destacado por imperativo sanitário. Sinais que afinam por um vocabulário afrancesado e austero, transversal a muitos edifícios utilitaristas da Primeira República. Restou a Colónia Viterbo Campos, na Arrábida, com a sua estranha forma bucólica, declaradamente rústica, filiada no viajado *chalet* alpino. De uma forma geral, os encargos com estas obras seriam suportados pelo orçamento de cada município, eventualmente, recorrendo ao crédito sob autorização da administração central.

Também em Lisboa houve a ambição de arrancar com bairros. Antes da Lei de 1928, a administração do município tinha negociado com uma sociedade comercial um contrato para urbanização de terrenos, fazendo aprovar na comissão executiva um regulamento sobre bairros económicos que permitiria

<sup>19</sup> De entre alguns exemplos não referidos pela falta de documentação substancial, destaca-se o caso do Bairro do Loreto, em Coimbra, cuja intenção de construção vinha sendo discutida pelo município desde 1931. Nos *Anais do Município de Coimbra 1920-1939* (edição da Biblioteca Municipal de Coimbra, 1971) é possível verificar que nessa época algumas atas das reuniões camarárias prenunciam um bairro «tipo cidade jardim» sustentado por um relatório apresentado pelo vereador José da Silva Neves.

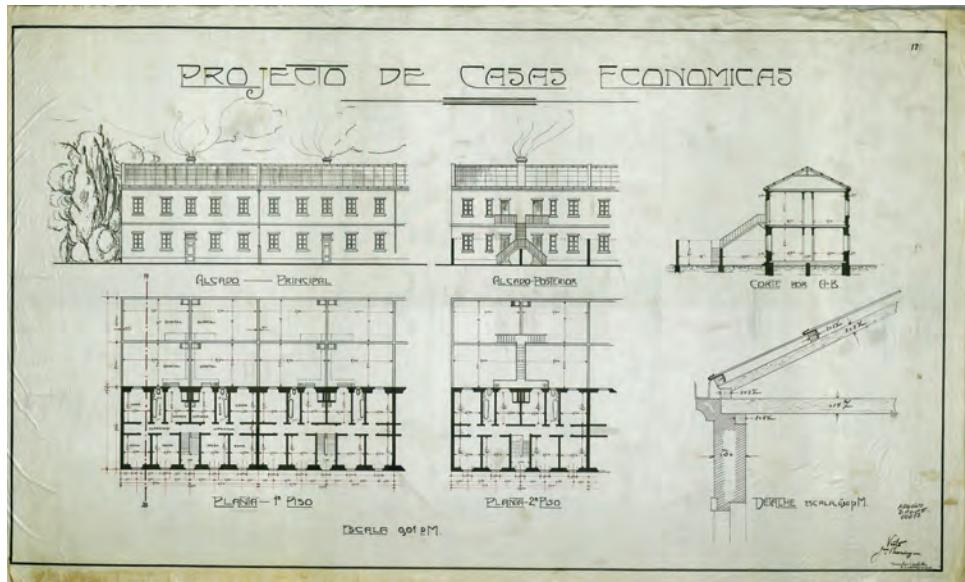
<sup>20</sup> Desconhecendo-se o processo e data da Colónia da Foz do Douro, entre 1914 e 1917 serão concebidas as Colónias de Antero de Quental, Estêvão Vasconcelos, Dr. Manuel Laranjeira e Viterbo Campos, cujas obras, faseadas, prolongar-se-ão até 1929. Para uma informação mais detalhada sobre estes grupos de casas, consultar Domingos Tavares, *António Correia da Silva. Arquitecto Municipal*. Porto: Dafne Editora, 2016.



**FIG. 12** «Bairro Operário», Guimarães, n. c. (arquiteto José Luís Ferreira, 1916). CMG/AMAP

edificar 300 casas em cada uma das zonas, Oriental e Ocidental, de Lisboa. Estas novas urbanizações, equipadas com escola, lavadouro, balneário, destinaram-se preferencialmente a funcionários e operários da Câmara (*Actas*, 1920, p. 370). Na segunda metade da década de 20, à preocupação com o incremento significativo de barracas clandestinas e outros «abusos» urbanísticos, somava-se o problema do alojamento dos empregados municipais. Assim, a edilidade decidiu avançar na resolução da grave crise da habitação, porquanto a ineficiência do programa estatal dos bairros sociais tinha criado na capital um vazio que seria necessário preencher. As casas deviam ser «em série e por processos modernos que, não afectando a sua resistência e duração, permitam realizar uma construção económica» (*Actas*, 1926, p. 700). Em 1927, considerando que o município «tem prestes a funcionar uma instalação própria para fabrico de tijolo e uma oficina mecânica para o trabalho de madeira», fatores que podiam provocar uma redução de custos, foi determinada a elaboração de um projeto que usasse esses materiais, empregando-se para a cobertura a «uralite» (*Actas*, 1927, p. 33). O estudo-tipo, com uma memória descritiva assinada pelo engenheiro Jácome de Castro, servirá de modelo às primeiras 24 casas do futuro Bairro Municipal Presidente Carmona<sup>21</sup> concluídas em março de 1928, meio ano antes de sair o

**21** Provavelmente, a escolha do local onde se implanta este bairro municipal remete para os anos de 1910 quando foram efetuadas cedências de terreno com o objetivo de se construir um bairro operário na denominada «Quinta do Bacalhau». O facto é referido no *Boletim do Trabalho Industrial*, de 1912, dando notícia da sua localização na Rua do Barão de Sabrosa (erradamente pertencente ao Porto) e do seu promotor, Joaquim Garrido.



**FIG. 13** «Bairro de Casas Económicas de Lisboa», Lisboa, n. c. (Repartição Técnica Municipal, 1927). CML/AML



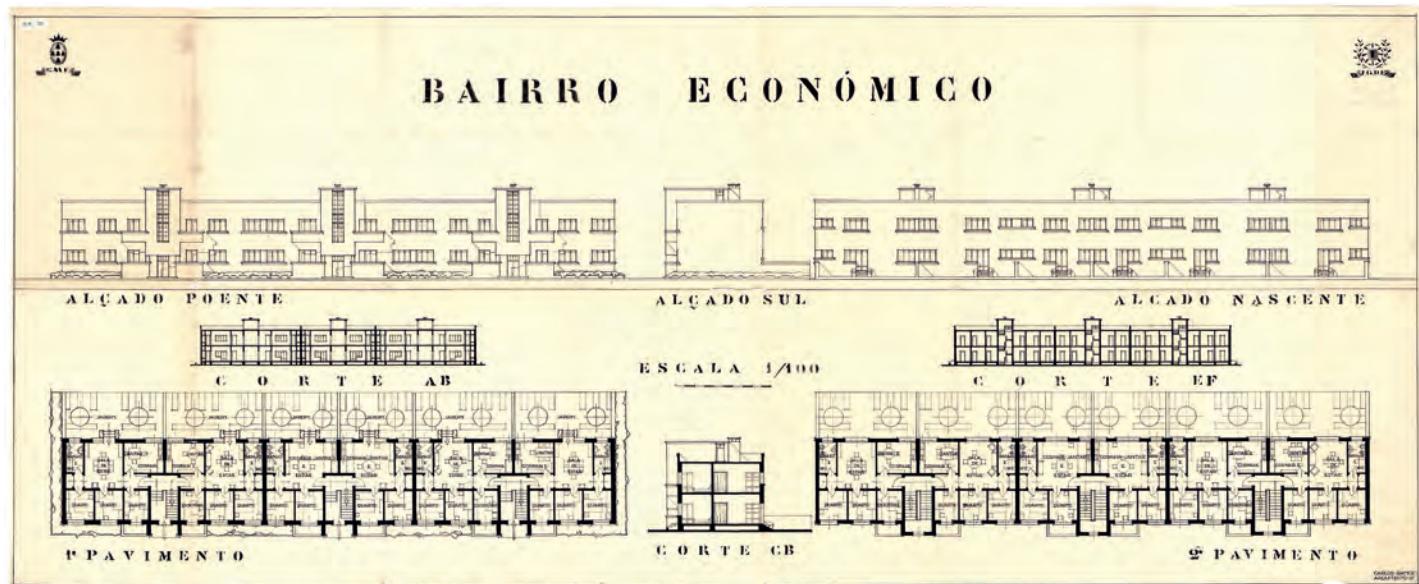
**FIG. 14** «Bairro Municipal Presidente Carmona», Lisboa, 1928 (Repartição Técnica Municipal, 1927). CML/AML. Eduardo Portugal

referido Decreto n.º 16 055. Embora haja posteriormente a intenção de experimentar no mesmo bairro outras tipologias habitacionais, a primeira fase será levantada com módulos de dois pisos, cada um com quatro frações distribuídas em esquerdo/direito servidas por escada partilhada colocada sobre o alçado da rua. De acordo com a Lei de 1928, os municípios deveriam também assegurar a construção de ruas e de infraestruturas caso não interviessem na construção das casas económicas. Terá sido neste âmbito que o município de Lisboa dinamizou, já em 1930, projetos de loteamento e infraestruturação de terrenos com a finalidade de aliciar a promoção privada na construção de casas económicas e, simultaneamente, urbanizar zonas degradadas. É o caso do «Bairro Económico

de Santos-o-Novo», indicado no Decreto n.º 17998, de 25 de fevereiro, ou da urbanização entre a Rua da Penha de França e a Avenida General Roçadas. No mesmo espírito da pretensão estariam a abertura dos «arrauamentos destinados a habitações económicas» entre a Estrada de Queluz e a Estrada da Ajuda, com desenhos datados de julho de 1928.

O debate sobre o problema da habitação foi-se tecendo ancorado nas preocupações sobre as tipologias habitacionais mais adequadas, nos melhores modos de promoção e financiamento e, indubitavelmente, no grau de compromisso do Estado. Essa discussão, que oscilava entre o doutrinário e o técnico, seria rematada em 1933 com a promulgação da conhecida Lei das Casas Económicas do Estado Novo. Nos anos que a antecedem, o poder municipal dinamizou um conjunto de propostas que importa identificar, cruzando-as com o Decreto n.º 21697, de 30 de setembro de 1932, consagrado aos «Melhoramentos Urbanos» que a Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais conduzia embora se confiasse a «técnicos estranhos aos seus serviços o estudo e projecto das obras» (*Diário do Governo*, 1932, p. 1973). Dos conjuntos encontrados neste breve intervalo nota-se, por um lado, uma arquitetura conservadora que expressa processos construtivos locais (como é exemplo o «Projecto das Casas Económicas do Bairro da Câmara» no lugar da Arcela, Guimarães, 1931, também dominado de «Leão XIII»), ou mimetiza elementos arquitetónicos regionais (como é exemplo o bairro operário proposto pelo arquiteto Amílcar Pinto para, com o mercado municipal, integrar os melhoramentos da zona sudoeste de Ponte de Lima)<sup>22</sup> ou, ainda, que usa simplificações císticas de elementos arquitetónicos de raiz clássica (como é exemplo o anacrónico projeto de casas económicas promovido pelo município de Vila Nova de Gaia, em 1931, que não terá ultrapassado a fase de projeto-tipo). Por outro lado, observa-se o nascimento de novas soluções por via do debate internacional desencadeado em torno do programa ideológico e formal do *Esprit Nouveau* e da *Bauhaus*. O Bairro Municipal de Olhão e do Funchal, o Bairro Municipal de Viana do Castelo e o Bairro Municipal de Cascais configuraram esse novo estádio no desenho da casa operária, que será imediatamente interrompido em 1933, com a reabertura do tema da «Casa Portuguesa» como modelo para afirmação de um «estilo nacional». Ao contrário da maioria dos exemplos reportados até aqui, passamos a estar na presença de obra autoral, neste caso, respetivamente, de Carlos Ramos (1897-1969), Rogério de Azevedo (1898-1983) e Jorge Segurado (1898-1990). No tempo em que a encomenda foi efetuada, os três arquitetos estão em fase de afirmação profissional, num período particular de militância alinhada com a abstração volumétrica defendida pelo Movimento Moderno. Embora a natureza das soluções construídas em Portugal estivesse longe da nova práxis arquitetónica e urbanística estimulada pela política de alojamento social da República de Weimar, ou das HBM francesas, observam-se alguns laivos de uma modernidade com aprofundamentos distintos.

<sup>22</sup> O projeto será divulgado no n.º 5 da revista *A Arquitectura Portuguesa*, de maio de 1930.



Com data admissível de 1929, o «Projecto dum Bairro Económico» para Olhão propunha 24 casas geminadas térreas com pátio interior organizadas ao longo de uma rua privada que funcionava como eixo de simetria da composição em planta. A disposição dos volumes e a hierarquização dos espaços comuns parece introduzir no conjunto um sentido de ordem e autorregulação de natureza panótica. Confirma-se também uma preocupação em normalizar elementos construtivos vernaculares locais remetendo o desígnio modernista da proposta para a arquitetura popular (Agarez, 2016, pp. 149-164). A maqueta do bairro que figurará em 1930 no I Salão dos Independentes<sup>23</sup> representa uma nova arquitetura que, numa estratégia de propaganda a favor do Moderno em Portugal<sup>24</sup>, modera a sua condição vanguardista estabelecendo afinidades com o ambiente árabe e cubista da vila algarvia. Este interesse de contextualização será eliminado no bloco habitacional desenvolvido em 1931 no âmbito do Plano de Melhoramentos do Funchal. O edifício apresenta uma composição volumétrica que faz uso da escada para pontuar no alçado as entradas, num complexo jogo de sombras, ao qual eram ainda associados os volumes das varandas. Tratou-se de uma proposta que explicitava através da sua forma o acesso vertical múltiplo — solução tipológica muitas vezes censurada por se afastar do ideal unifamiliar e fortemente conotada com as práticas socialistas. Neste caso particular, Carlos Ramos foi inequívoco quanto ao uso de um léxico formal em sintonia com os postulados funcionalistas saídos do CIAM (Congresso Internacional da Arquitetura Moderna) de Frankfurt, determinados pelos temas do «espaço mínimo», da «luz», do «ar» e do «espaço livre» — «Die Wohnung für das Existenzminimum»<sup>25</sup>. O mesmo posicionamento não pode ser lido na proposta de moradias em banda que, em simultâneo, fez para um segundo bairro na

**FIG. 15** «Bairro Económico — modelo 2», Funchal, n. c. (arquiteto Carlos Ramos, 1931). SIPA/APCCR

<sup>23</sup> Primeira de duas exposições realizadas na Sociedade Nacional de Belas-Artes (Lisboa), cujo fim visava a divulgação de obras modernas em diversas áreas, nomeadamente em arquitetura. In José Augusto-França, *História da Arte em Portugal: O Modernismo*. Lisboa: Editorial Presença, 2004, p. 59.

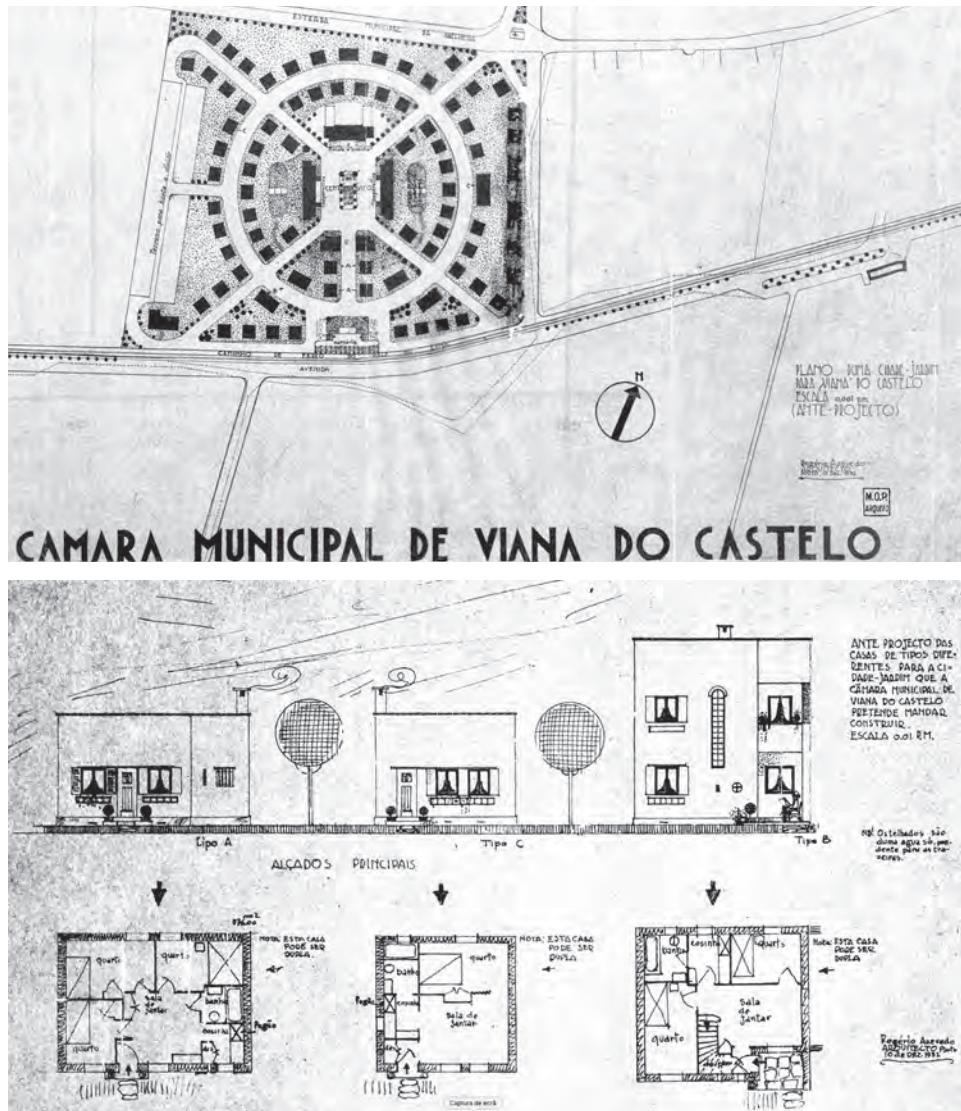
<sup>24</sup> Cottinelli Telmo utilizaria também esta comparação para justificar a sua proposta «Casa de 9 compartimentos, para o sul do país», como «belos modelos de arquitetura moderna subordinada a um sentimento regional». In *A Arquitectura Portuguesa*, ano xxvi, n.ºs 8 e 9, agosto e setembro de 1933, p. 71.

<sup>25</sup> «A habitação para as condições de vida mínima» — tema do 2.º Congresso do CIAM realizado em Frankfurt no ano de 1929.

capital madeirense, ao apresentar uma versão alternativa em «estilo regionalista», socorrendo-se de elementos decorativos e construtivos ligados à tradição local. Este episódio dá-nos toda a ambivaléncia do frágil sentido de moderno na arquitetura portuguesa da época: «conceito polémico em 1915, integrado em 1930, ultrapassado 10 anos depois, e jamais claramente definido», vacilando entre moda e modo de ser<sup>26</sup>.

A obra de Rogério de Azevedo para Viana do Castelo consistia num «plano de uma cidade-jardim a situar entre a Estrada Municipal da Abelheira e o caminho-de-ferro do Vale do Lima». Embora 1932 seja a data do plano, o município foi autorizado a contrair um empréstimo para a execução do bairro através do Decreto n.º 22 380, de 1 de abril de 1933. No seu artigo 2.º, o Governo remete a permissão para o já referido decreto dos «Melhoramentos Urbanos», figura

**FIG. 16** a) «Plano de uma cidade-jardim para Viana do Castelo», Viana do Castelo, n. c. (arquiteto Rogério de Azevedo, 1932). CMVC/AMVC  
b) «Anteproyecto das casas de tipos diferentes», Viana do Castelo, n. c. (arquiteto Rogério de Azevedo, 1932). SGME/BAHE

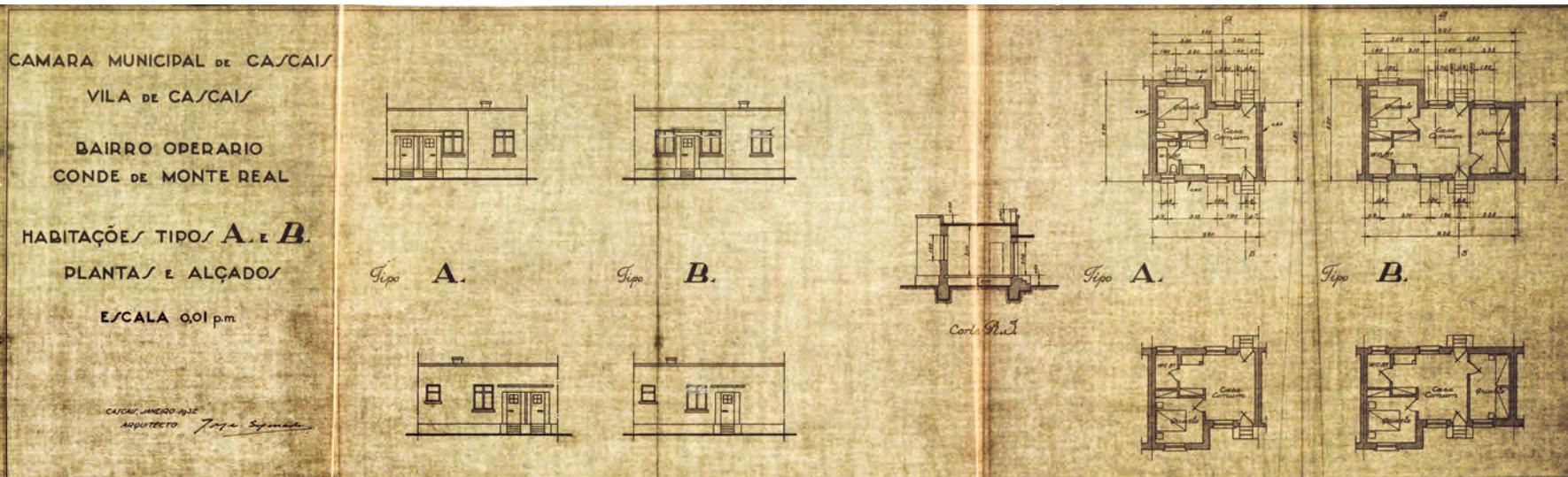


**26** Sobre o moderno, Augusto-França afirmou: «[...] entre nós, 'moderno' hesitou sempre entre uma maneira de ser (modo) e uma maneira de fazer (moda), relativas ambas ao que é actual, de agora, ou de há pouco [...] Por conseguinte, há que atender na maneira como foi assumido no 'modernismo' português, nas suas várias fases e pelos seus diversos proponentes e utentes.» In José Augusto-França, *O Modernismo na Arte Portuguesa*. Lisboa: Bertrand Editora, 1991 [1979], p. 93.

jurídica recém-criada que permitia, fora dos grandes centros, a implementação de planos de urbanismo, entre outros. O Estado mostrava o seu «empenho de contribuir e animar todas as iniciativas, guiando-as em obediência a um plano geral» (*Diário do Governo*, 1932, p. 1973) que garantisse a boa orientação das obras e a sua eficácia. Segundo a lei, para o ano económico de 1932-1933, o Ministro das Obras Públicas e Comunicações podia autorizar que fossem executados melhoramentos de reconhecida relevância, independentemente da existência de um plano. Por esta via, terá sido lançada a empreitada dos arruamentos e redes de saneamento e abastecimento de água, restando a construção dos edifícios que acabará por não se consumar devido à apropriação, após 1933, da pequena estrutura urbana pelo Programa das Casas Económicas que aí introduzirá, numa perspetiva ruralista, um conjunto de moradias chás. Se o tema do «bairro-jardim» era usado por Salazar pela sua automática ligação ao tema da casa bucólica isolada com horta, verifica-se que a proposta de Rogério de Azevedo era desviante sobretudo porque não contemplava de uma forma clara o fracionamento associado à propriedade privada. Da análise ao anteprojeto, verifica-se que a solução não expressa delimitações de lotes, não hierarquiza logradouros e jardins; antes, propõe uma vasta faixa de «terreno para horta a dividir» na zona poente e integra campos e parques de jogos no seio dos quarteirões. O pequeno aglomerado era constituído por casas isoladas, escola, creche e dois conjuntos para cooperativas de habitação. Os equipamentos e os dois blocos habitacionais organizavam o denominado «centro cívico» colocado no ponto focal, e auferem-lhe um caráter urbano oposto ao dos anéis periféricos onde se implantam casas unifamiliares com generosos jardins. Através dos desenhos do anteprojeto das moradias é visível algum cuidado em tomar uma matriz espacial e morfológica suficientemente flexível para formar tipologias até quatro quartos, possíveis de serem agregadas em banda. O uso de envidraçados simples e colocação de telhado de uma águia voltada para as traseiras, com consequente formação de vasta área de parede cega no alçado frontal. Para além do recurso a estes dispositivos formais, a solução evidencia um desenho do espaço interior distinto daquela que era à data a prática corrente. Por exemplo, se nos determos sobre os compartimentos associados ao banho e à cozinha, sobressai uma racionalidade na disposição e dimensão de espaços, e uma complexificação funcional, a que não será alheia a provável introdução de equipamentos domésticos modernos.

Inaugurado em março de 1933 pelo Ministro do Interior, o Bairro Operário Conde de Monte Real foi projetado em 1932 pelo arquiteto Jorge Segurado para a Câmara Municipal de Cascais<sup>27</sup>. A solução parte de uma malha retangular onde se dispõem fileiras de habitações reproduzidas paralelamente, numa ordem que sugere a do plano da Siedlung Dammerstock, de Walter Gropius (1883-1969), construída em 1928, e que Jorge Segurado terá visitado em 1931.

<sup>27</sup> Em 1931 a Comissão Administrativa mandou elaborar à Secção de Engenharia da Câmara Municipal de Cascais o projeto de um bairro para pobres. Terá decorrido a iniciativa do contributo de 150 000\$ pelo benemérito conde de Monte Real «para que se iniciasse a construção de um bairro para pescadores», conforme notícia de 10 de dezembro de 1931 no n.º 80 do *Jornal de Cascaes*. A primeira fase do bairro, cofinanciado em um quarto do valor pelo município, era constituída por 16 casas de uma a seis divisões cada, erguidas num terreno camarário em Alvide.



**FIG. 17** «Bairro Operário Conde de Monte Real», Cascais, 1930 (arquiteto Jorge Segurado, 1930). CMC/AMC

Se plenamente cumprido, o projeto daria origem a 133 fogos do tipo A, 123 do tipo B, uma escola, parques infantis, uma biblioteca e uma sede de cooperativa. Estas duas tipologias correspondiam a casas unifamiliares agrupadas em banda, com um ou dois quartos, tendo um núcleo distributivo formado pela «casa comum», à qual era agregada uma pequena zona de cozinhar e um quarto de banho. Testemunham as fotografias da época três grupos de quatro casas com a mesma exposição solar, hortas na retaguarda tenuemente divididas entre si por sebes baixas. Os volumes com cobertura plana apresentam um tom cromático escuro que contrasta com o delicado desenho das caixilharias executadas com delgados perfis de aço. Estas particularidades que cunhavam o caráter modernista do bairro serão posteriormente alteradas para compatibilização com o reportório formal do Estado Novo, nomeadamente telhados com beiral, janelas de pequena dimensão com duas folhas em tons claros. No relatório de obras e melhoramentos apresentado pelo então presidente da Comissão Administrativa da Câmara, António Rodrigues Cardoso, o arquiteto foi elogiado nos seguintes termos: «Consciente do seu valor, que é grande, não transige nunca com os seus hábitos do passado que neste concelho eram regra em assuntos de estética. Meteu na ordem aquilo que andava arredado, pondo cada qual no seu lugar: os mestres-de-obras, os amadores de projectos e os criadores de estilos.»<sup>28</sup>

Esta nova respiração que escapa à linguagem figurativa herdada de Oitocentos decorreu de alguma experimentação no desenho do espaço doméstico operário no encalço da nova prática veiculada pelo movimento funcionalista europeu. À parte o facto de se fundarem maioritariamente no unifamiliar, estas últimas propostas afastavam-se daquilo que viria a ser o modelo implementado pelo Estado Novo para a arquitetura das Casas Económicas de 1933.

<sup>28</sup> Citação a partir de José d'Encarnação, *Recantos de Cascais*. Lisboa: Edições Colibri, 2007, p. 24.



**FIG. 18** «Bairro Municipal de Cascais», Cascais, 1933 (arquiteto Jorge Segurado, 1933). ANTT/EPJS

### Casas económicas republicanas

Casas para operários ou operárias para as casas? — Face ao problema do crescimento demográfico e da crise económica, esta interrogação encerra um dilema cujas premissas permitem medir o pulsar das decisões sobre a questão social da habitação no rescaldo da Primeira Guerra. Na maioria dos países europeus a confrontação bélica causou um devaste físico do território que obrigou, entre outras urgências, ao restabelecimento dos equilíbrios sociais pela facilitação de casa aos desalojados e aos soldados. À parte o repatriamento dos efetivos do Corpo Expedicionário Português, a maior influência da Guerra em Portugal foi relativa à escassez de bens e o desequilíbrio das contas públicas. Os militares que soçobraram às frentes de batalha regressaram às suas vilas e aldeias de origem e pouco devem ter contribuído para a crise de emprego que o Ministério do Trabalho tentou resolver a partir de 1919. Tão-pouco essa massa de homens e suas famílias tiveram um reconhecimento do Estado suficiente para recompensar com casas o risco de vida e valentia colocada a favor da Pátria.

Neste período, a Administração Pública preocupou-se em resolver o acesso à habitação ao maior número de cidadãos no quadro geral do humanismo republicano e nas suas estratégias de dominação porque se compreendeu que o tema da habitação era já um instrumento poderoso no jogo político e de controlo social. Como se pôde verificar, isto foi tentado com estratégias diversas, ora confirmando a renovação da habitação para as classes pobres como resposta à urgência sani-

tária e de higiene pública das populações, ora encarando a construção de bairros como forma de resolver a crise do emprego do operariado da construção civil, ora afirmando a habitação digna como um direito fundamental que a República devia garantir. Com a gradual estabilização política, recuperação económica e o equilíbrio financeiro iniciado a partir do golpe militar de 1926, o estatuto da habitação será afirmado numa continuidade ideológica que culminará com a grande operação de uniformização das casas económicas de 1933, já no quadro da Constituição do Estado Novo, ponto de não retorno no pensamento político sobre a habitação social.

No período em análise, no debate crítico sobre a arquitetura doméstica, era recorrente o problema da «casa portuguesa». A questão vinha sendo discutida na abertura do século, mas coincide com o ano de 1918 a publicação bem-sucedida de Raul Lino com o título *A Nossa Casa: Apontamentos sobre o Bom Gosto na Construção das Casas Simples*. A proposta integrava-se num movimento alargado de refundação nacionalista a partir da seriação de marcadores etnográficos essenciais, observados para serem agregados às exigências sociais e técnicas modernas. Desta leitura do significado de tradição redundou uma simplificação de linguagem que encontrava na integração em obra nova de elementos arquitetónicos vernaculares regionais a sua fundamentação. Em contraponto, verifica-se uma produção eclética de matriz clássica por via da formação na academia parisiense, mas contaminada por um utilitarismo fortemente ajustado ao programa e às inovações técnicas. As formas arquitetónicas dos bairros construídos pelo Estado, saídas das mãos de arquitetos que haviam frequentado a École des Beaux-arts, distanciam-se das formas bucólicas internacionais predominantes nas *garden-cities* que se apresentavam como modelo urbano. Por exemplo, a arquitetura mais monumental do Bairro do Arco do Cego ou da Ajuda, em Lisboa, distingue-se das soluções portuenses mais próximas do «modelo culturalista», para utilizar a conhecida categorização de Françoise Choay. Observando as chaminés, o apoio das floreiras, os beirados ou o entrançado dos balcões na arquitetura do bairro republicano de Sidónio Pais no Porto, percebe-se os primeiros sinais de uma arquitetura que usa elementos uniformizados que radicam na diversidade de soluções técnicas da cultura construtiva ancestral. Trata-se de um recurso que magnifica a cultura popular pitoresca e desenha a «Casa Pilar da Nação» (Ramos, 2015, p. 73).

Esta mescla de posicionamentos, que oscilam entre o tradicional, o híbrido e o moderno, está muito presente nos derradeiros meses antes do anúncio oficial do Programa das Casas Económicas. De facto, em 1932, o Ministro das Obras Públicas, engenheiro Duarte Pacheco (1900-1943), havia constituído uma comissão formada pelo arquiteto Porfírio Pardal Monteiro (1897-1957) e os engenheiros António Emídio Abrantes (1888-1970) e Álvaro da Fontoura (1891-1975)<sup>29</sup> para elaborar as bases técnicas das Casas Económicas e, simultaneamente, fornecer

<sup>29</sup> Na carta são unicamente referidos os apelidos pelo que os nomes indicados decorrem de uma hipótese de leitura.

um projeto-tipo de uma casa independente. Do relatório enviado ao Ministro constata-se que não teriam sido incluídos desenhos da casa-modelo para evitar constrangimentos. Foi esta a razão pela qual Pardal Monteiro se dirigiu a Duarte Pacheco, em carta datada de dezembro de 1932, com o propósito de defender o seu ponto de vista moderno e insistir na solução que havia desenvolvido:

«Das fachadas não direi senão que devem ser a tradução exacta e lógica do interior e rigorosamente subordinadas ao que este impuser, sem quaisquer outras preocupações de ordem estética que não sejam a de boas proporções, alegria, simplicidade e honesta na sua composição. Todos os arrebiques pretensiosos e amaneirados [...] devem ser rigorosamente banidos e até proibidos, sem o que cairíamos na repetição dos bairros dos subúrbios de Lisboa e até mesmo em que uma errada e prejudicial noção de patriotismo e de nacionalismo e uma ainda mais falsa noção de beleza se ostentam sem que até hoje se tenha feito o seu indispensável saneamento.» (Monteiro, 2012, anexo.)

A proposta, minuciosamente descrita, contraria aquilo que viria a ser no ano seguinte o modelo implementado pelo Estado Novo. A partir de então assiste-se à estabilização de um desenho ideal da casa barata que segue à risca um receituário validado pelo poder. Passa a vigorar uma normalização da forma para a reprodução de um tipo de casa que persegue um ideal rural pela combinação da horta com formas chãs (Ramos, Gonçalves, Silva, 2014, pp. 60-67). A «casa de família» que António Salazar ambiciona para o País dará corpo aos aspectos pitorescos das casas simples vernaculares tomados como sinais genuínos de uma portugalidade que se quer regenerar. A questão da casa surgirá assim na agenda da política nacionalista como representação suprema dos valores tradicionais e, simultaneamente, como instrumento de controlo social. É um desígnio que remonta ao século XIX, entra pela República e se funda num debate abrangente produzido ao redor do problema do apuramento de uma identidade coletiva nacional e da escolha dos seus símbolos.

## Referências bibliográficas

- Actas das Sessões da Câmara Municipal de Lisboa*. Ano de 1918, 1940. Lisboa: Oficinas Gráficas da CML.
- Actas das Sessões da Comissão Executiva*, 1920. Lisboa: Imprensa Municipal.
- Actas das Sessões da Comissão Executiva*, 1926. Lisboa: Imprensa Municipal.
- Actas das Sessões da Comissão Executiva*, 1927. Lisboa: Imprensa Municipal.
- AGAREZ, Ricardo, 2016. *Algarve Building. Modernism, Regionalism and Architecture in the South of Portugal, 1925-1965*. New York: Routledge.
- AUGUSTO-FRANÇA, José, 1991 (1979). *O Modernismo na Arte Portuguesa*. Lisboa: Bertrand Editora.

- BARRETO, Rogério Ramiro da Silva, 2003. «Viana do Castelo — Pensar/fazer cidade. O processo urbanístico na segunda metade do século xx». Dissertação de Mestrado em Planeamento Urbano e Regional. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- BAPTISTA, Luís Vicente, 1999. *Cidade e Habitação Social. O Estado Novo e o Programa das Casas Económicas em Lisboa*. Oeiras: Celta Editora.
- CARVALHO, Lino de, 1908. «A habitação», in *Annuario da Sociedade dos Architectos Portuguezes*. Lisboa: Typographia do Commercio, ano IV, pp. 25-29.
- , 1908. «Casas baratas — Representação ao Governo», in *Annuario dos Architectos Portuguezes*. Lisboa: Typographia do Commercio, ano IV, pp. 17-18.
- Diário da Câmara dos Deputados*, 1916. Lisboa: Imprensa Nacional, sessão n.º 87, de 12 de maio.
- Diário da Câmara dos Deputados*, 1917. Lisboa: Imprensa Nacional, sessão n.º 127, de 23 de agosto.
- Diário da Câmara dos Deputados*, 1919. Lisboa: Imprensa Nacional, sessão n.º 69, de 27 de outubro.
- Diário da Câmara dos Deputados*, 1920. Lisboa: Imprensa Nacional, sessão n.º 92, de 2 de junho.
- Diário da Câmara dos Deputados*, 1921. Lisboa: Imprensa Nacional, sessão n.º 59, de 11 de maio.
- Diário da Câmara dos Deputados*, 1924. Lisboa: Imprensa Nacional, sessão n.º 144, de 13 de agosto.
- Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, 1890. Lisboa: Imprensa Nacional, sessão n.º 10, de 6 de maio.
- Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, 1901. Lisboa: Imprensa Nacional, sessão n.º 30, de 7 de março.
- Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, 1905. Lisboa: Imprensa Nacional, sessão n.º 19, de 22 de agosto.
- Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, 1908. Lisboa: Imprensa Nacional, sessão n.º 15, de 23 de maio.
- Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, 1909. Lisboa: Imprensa Nacional, sessão n.º 36, de 27 de julho.
- Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, 1914. Lisboa: Imprensa Nacional, sessão extraordinária n.º 7-A, de 29 de julho.
- Diário do Senado*, 1912. Lisboa: Imprensa Nacional, sessão n.º 24, de 17 de janeiro.
- Diário do Senado*, 1922. Lisboa: Imprensa Nacional, sessão n.º 28, de 26 de abril.
- A Ilustração Portugueza*, 1918. Lisboa: O Século, n.º 641.
- JORGE, Ricardo, 1885. *Hygiene Social: Applicada à Nação Portugueza*. Porto: Imprensa Civilização.
- LEAL, Ernesto Castro, 2008. *Partidos e Programas. O Campo Partidário Republicano Português: 1910-1926*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- MARTINS, Conceição Andrade, 1997. «Trabalho e condições de vida em Portugal (1850-1913)», in *Análise Social*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, n.º 142, pp. 482-535.
- MATTA, Caeiro da, 1909. *Habitações Populares*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- MONTEIRO, João Pardal, 2012. «Para o projeto global — Nove décadas de obras: Arte, Design e Técnica na Arquitetura do atelier Pardal Monteiro». Tese de Doutoramento em Design. Lisboa: Faculdade de Arquitetura da Universidade Técnica de Lisboa.
- MONTENEGRO, Augusto Pinto de Miranda, 1907. *Cadastro Sanitário*. Lisboa: Typografia Universal.
- PEREIRA, David Oliveira Ricardo, 2012. «As políticas sociais em Portugal (1910-1926)». Tese de Doutoramento. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.
- PEREIRA, Paulo, 1999. *2000 Anos de Arte em Portugal*. Lisboa: Temas e Debates.
- PIRES, Ana Paula, 2011. *Portugal na I Grande Guerra. A República e a Economia de Guerra*. Lisboa: Caleidoscópio.
- RAMOS, Rui, 2001. A Segunda Fundação, José MATTOSO (coord.), *História de Portugal*. Lisboa: Editorial Estampa, vol. 6.
- RAMOS, Rui Jorge Garcia, 2015. *Modernidade Inquieta. Arquitectura e Identidades em Construção: Desdobramento de Um Debate em Português*. Porto: Edições Afrontamento.
- , Eliseu GONÇALVES e Sérgio SILVA, 2014. «From the Late 19th Century House Question to Social Housing Programs in the 30s: The Nationalist Regulation of the Picturesque in Portugal», in *Docomomo Journal*. Lisboa: Docomomo International, n.º 51, pp. 60-67.

- ROSAS, Fernando, e Maria Alice SAMARA, 2016. *Ministério do Trabalho — 100 Anos (1916-2016)*. Lisboa: Tinta da China Edições.
- SANTA-RITA, Guilherme Augusto, 1891. *Habitação do Operário e Classes Menos Abastadas*. Lisboa: Typ. da «Gazeta de Portugal».
- SILVA, Armando Malheiro da, 2006. *Sidónio e Sidonismo*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, vol. 2.
- STEPHANKEVITCH, Paul, 1935. «Le Probleme des Habitations Economiques et le Cas de la Ville de Porto», in *Conferências da Liga Portuguesa de Profilaxia Social*. Porto: Imprensa Social, 2.ª série, pp. 10-29.
- TARN, John Nelson, 1973. *Five per Cent Philanthropy. An Account of Housing in Urban Areas between 1840 and 1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TAVARES, Domingos, 2016. *António Correia da Silva. Arquitecto Municipal*. Porto: Dafne Editora.
- TIAGO, Maria da Conceição, 1997. «O Bairro Social da Ajuda/Boa Hora. Um projecto da República Nova e uma realização do Estado Novo, 1918-1935». Dissertação de Mestrado em História Social Contemporânea. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.
- VALÉRIO, Nuno (coord.), 2001. *Estatísticas Históricas Portuguesas*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, vol. I.

## Legislação

- Decreto n.º 4137, de 25 de abril de 1918. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 87.
- Decreto n.º 4440, de 21 de junho de 1918. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 136.
- Decreto n.º 5397, de 14 de abril de 1919. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 77.
- Decreto n.º 5481, de 30 de abril de 1919. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 90.
- Decreto n.º 6155, de 11 de outubro de 1919. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 206.
- Portaria n.º 3108, de 7 de março de 1922. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 46.
- Lei n.º 1480, de 29 de outubro de 1923. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 228.
- Decreto n.º 10132, de 27 de setembro de 1924. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 218.
- Decreto n.º 11592, de 17 de abril de 1926. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 82.
- Decreto n.º 16055, de 22 de outubro de 1928. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 243.
- Decreto n.º 16085, de 29 de outubro de 1928. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 249.
- Decreto n.º 21697, de 30 de setembro de 1932. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 230.



# **Casas económicas e casas desmontáveis**

## Génese, estruturação e transformação dos primeiros programas habitacionais do Estado Novo

Visando regular minimamente o crescimento urbano e, com um tal procedimento, procurando evitar a generalização de doenças, dos descontentamentos e dos conflitos, a ação dos poderes públicos portugueses em matéria urbanística e habitacional será marcada, nas primeiras décadas do século XX, por uma visão limitada dos poderes do Estado e, na hipótese mais favorável, por uma conceção filantrópica do horizonte da respetiva capacidade de ação no domínio habitacional. Em termos gerais, a situação alterar-se-á depois de 1933. A partir desse ano, em que o Estado Novo instituiu no País um regime autoritário e paternalista marcado por um arreigado conservadorismo moral, a ação política pautar-se-á por uma crescente atividade de regulação estatal, que se fará sentir com significativo relevo nos planos urbanístico e habitacional. Para dar resposta às enormes carências habitacionais que caracterizavam, em particular, as grandes cidades portuguesas, e ao mesmo tempo incentivar e regular o surgimento e a urbanização de áreas de expansão localizadas em torno dos centros tradicionais, o Estado, através do Programa de Casas Económicas, assumirá o papel de urbanizador e promotor habitacional.

Recuperando e atualizando um debate com alguns anos estruturado em torno da definição da «solução habitacional» mais conveniente para o País, o Programa de Casas Económicas, dependente inicialmente do Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social e, a partir de 1950, do Ministério das Corporações e Previdência Social, apresentar-se-á como a dimensão espe-

**Virgílio Borges Pereira**  
**João Queirós**  
**Sérgio Dias da Silva**  
**Tiago Castro Lemos**  
Universidade do Porto

<  
«Bairro social de Belém», Lisboa [194-]  
(arquiteto Raul Lino para a DGEMN,  
1934-1938). CML/AML. Kurt Pinto

cificamente habitacional do projeto de sociedade veiculado pelo Estado Novo. Estruturado em torno do acesso à propriedade, o Programa em causa inspira-se no ruralismo do regime e materializa-se numa aproximação à ideia da «Casa Portuguesa», independente, com jardim e quintal, em bairros de pequena ou média dimensão localizados em espaços periféricos e, então, pouco urbanizados das principais cidades, numa tentativa de mimetizar as «cidades-jardim»



**FIG. 1** Bairro de casas económicas não identificado, Porto [1930-1960]. DGLAB/CPF

inglesas. Promovendo a «defesa da família», o Estado assume, através do Programa de Casas Económicas, o seu papel enquanto impulsor da «constituição de lares independentes e em condições de salubridade» (artigo 13.º, n.º 1, da Constituição de 1933). O alcance deste propósito estender-se-á, todavia, bem além da esfera da promoção habitacional. Na realidade, é da construção política e ideológica de um modo de vida e de uma configuração societal – e da consequente consolidação do regime – que se está a falar quando se fala dos novos bairros de casas económicas.

A publicação do Decreto-Lei n.º 23 052, de 23 de setembro de 1933, que cria o Programa de Casas Económicas, constitui, com efeito, a primeira iniciativa alargada e sistemática de construção de habitação pelo Estado Português. O conjunto legislativo que formalizou institucionalmente a nova Constituição, publicada em abril daquele ano, coloca a par das estruturas de organização do trabalho do Estado corporativo – sindicatos, grémios, casas do povo – a questão da habitação. Atualizando a legislação sidonista de 1918, a nova legislação habitacional traduzirá a mundividência do regime, estruturando-se em torno de algumas propriedades gerais bem definidas, que serão reproduzidas nos diversos conjuntos de moradias económicas construídos a partir de meados da década de 1930. Tomando por referência os efeitos da publicação do decreto-lei acima mencionado, o presente texto analisa a dinâmica da ação política, social e urbanística estruturada em torno da implementação da política de Casas Económicas. O texto identifica, para esse efeito, o regime de acesso à habitação que o Programa de Casas Económicas promove, os dispositivos de controlo político em que se sustenta, o perfil de inserção territorial que preconiza e os grupos sociais que visa. A atenção consagrada ao Programa de Casas Económicas, que se configura como eixo central da política de habitação do regime, é ainda complementada com um olhar ao trabalho decorrente da implementação do Programa de Casas Desmontáveis – uma iniciativa política do Estado, que se estende de 1938 a 1945, destinada a populações muito desfavorecidas afetadas por processos de demolição e que se materializa, tal como o seu nome sugere, na construção de conjuntos habitacionais temporários, em particular na capital do País, mas também no Porto e em Coimbra.

Do ponto de vista metodológico, a presente pesquisa procura, assim, traçar a configuração da ação do Estado durante o processo de implementação e de gestão do Programa de Casas Económicas no período compreendido entre 1933 e 1974. Sempre que justificado, o trabalho apresentado complementa esse propósito com o estudo da ação do Programa de Casas Desmontáveis. A investigação comprehende a realização de diferentes inventários que, divididos em três tipos de procedimentos, permitem a elaboração de uma leitura comprehensiva das políticas em apreço, aliando análise institucional, identificação de plantas e levantamento de iconografia de origem diversa. Um primeiro procedimento passou pelo inventário de

informação e documentação legislativa com significado para os propósitos da investigação. Um segundo procedimento implicou a inventariação de empreendimentos construídos, assim como a seleção de elementos gráficos e de informação de referência para o conhecimento das iniciativas políticas em estudo. Para tal, e na medida em que o núcleo principal das iniciativas políticas analisadas, em particular o Programa de Casas Económicas, foi centralizado nos serviços da Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN), um elevado número de documentos produzidos por estes encontra-se à guarda do Sistema de Informação do Património Arquitetónico (SIPA), pelo que o trabalho de levantamento de informação efetuado neste domínio foi realizado primordialmente nos arquivos do Forte de Sacavém. Um terceiro procedimento implicou um trabalho de inventário bibliográfico e documental complementar que passou pelo exame de publicações periódicas oficiais das entidades que, em cada momento, tutelaram estes programas, material do qual se destaca o *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência*, onde podem encontrar-se discursos relevantes das autoridades da época e informações sobre as distribuições de fogos.

Dado o caráter sistemático do Programa de Casas Económicas, os procedimentos de análise aqui envolvidos orientaram-se para esta política e estruturaram-se em torno de três preocupações fundamentais que procuram delimitar os quadros temporais de configuração da política, evidenciar a importância dos contextos espaciais da respetiva inscrição e relevar a representatividade dos modelos arquitetónicos implementados. Evidencia-se, mediante tais procedimentos, não apenas a importância da variação decorrente da evolução no tempo e no espaço da política, mas ensaiá-se também uma leitura da relação entre estas variações e a própria composição interna do serviço que a implementou, procurando identificar as prioridades políticas e capacidades de ação instaladas neste. Atendendo ao considerável número de empreendimentos construídos e projetados, a seleção de casos particulares procura clarificar a transformação interna do Programa à luz das preocupações e procedimentos identificados. Retém-se para ilustração e análise mais detalhada, muito em particular, casos que possam representar de forma evidente as transformações do Programa e os contornos e implicações das transições operadas entre os seus diferentes momentos, o que justificou o recurso a arquivos mais específicos, nomeadamente arquivos distritais e municipais.

### **Antecedentes e contexto de surgimento do Programa de Casas Económicas**

Até 1933, ano de criação do Programa de Casas Económicas, a participação do Estado na promoção habitacional resumira-se a algumas iniciativas esparsas e relativamente inconsistentes que, não obstante o interesse arquitetónico e urbano

que concitaram (Gonçalves, 2015; v. ainda Baptista, 1999, e Ramos, 2015), pouco haviam feito para aligeirar o pesado legado habitacional que a industrialização e o correlativo crescimento demográfico das principais cidades vinham gerando desde as primeiras décadas do século XIX. A instabilidade económica, social e política dos últimos anos da monarquia e dos primeiros anos do regime instituído em 1910 frustraria, de resto, as expectativas dos que pudessem, no dealbar do século XX, acreditar numa ação estatal programada e efetiva neste plano. Na novel República, não obstante o caráter eminentemente urbano do movimento social e político na sua base (Marques, 2006, pp. 561-621; Cabral, 1988, pp. 231 e segs.), a intervenção dos governantes em matéria de política de cidade não irá muito além da publicação de alguns decretos sobre urbanização e expropriações e do congelamento de rendas, medida cujo objetivo era o de circunscrever a especulação rentista, então um dos principais focos geradores de descontentamento junto das classes médias e do operariado urbano, grupos que constituíam o principal suporte político do regime recém-implantado.

A estagnação económica e a situação altamente deficitária das contas públicas – muito agravada pela entrada de Portugal na 1.<sup>a</sup> Guerra Mundial – serão as principais justificações apresentadas para a inação política em matéria habitacional que marcará as décadas de 1910 e 1920, inação apenas interrompida pela tímida publicação de alguns decretos governamentais determinando a transferência de verbas para as câmaras municipais, com o intuito de financiar a construção de pequenos núcleos de habitação operária, e pelo lançamento, já durante o Governo de Sidónio Pais, em 1918, de legislação determinando a construção dos primeiros «bairros sociais» do País.

O caráter quantitativa e socialmente muito limitado da intervenção habitacional levada a cabo pelo Estado no período da Primeira República, intervenção que pouco ou nada contribuiu para a concretização de uma solução de alojamento alternativa às diferentes modalidades de alojamento precário com que, por esta altura, as classes populares das cidades tinham de se contentar, associado ao descrédito que sobre essa intervenção recaiu, em virtude dos problemas técnicos e das derrapagens financeiras verificadas na execução de alguns projetos, designadamente em Lisboa, viria a constituir um dos argumentos mobilizados pela ditadura saída do golpe militar de 28 de maio de 1926 para ilustrar a suposta inépcia do regime republicano e a necessidade do seu derrube.

Nos anos subsequentes, o tema da intervenção do Estado no domínio da habitação seria alvo de atenção especial por parte das instâncias de produção ideológica e legislativa da ditadura, não sendo, por isso, de estranhar a inclusão do Programa de Casas Económicas no pacote legislativo que, em 1933, depois de aprovada a nova Constituição, consagraria os eixos programáticos, organismos e instituições do autoproclamado Estado Novo, iniciando o processo de *fascização* do aparelho estatal português (Rosas, 2012).

A Constituição que estabeleceu o Estado Novo foi promulgada no dia 11 de abril de 1933. Na mesma data, foram publicados os Decretos-Leis n.ºs 22 468 e 22 469, que regulamentaram o exercício dos direitos de reunião e associação e de expressão. Ainda a 11 de abril, é empossado o I Governo Constitucional, liderado por António de Oliveira Salazar. O período subsequente é de intensa produção legislativa: logo em maio de 1933, é instituída a censura prévia; em agosto, é criada a polícia política do regime (Pólicia de Vigilância e Defesa do Estado); a 23 de setembro, é publicado o Estatuto do Trabalho Nacional, bem como um conjunto de diplomas consagrando as instituições do modelo corporativo de organização económica e social pretendido para o País. Neste conjunto de diplomas incluem-se os Decretos-Leis n.ºs 23 049 (grémios), 23 050 (sindicatos nacionais), 23 051 (Casas do Povo), 23 052 (Programa de Casas Económicas), 23 053 (Subsecretariado das Corporações e da Previdência Social e Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência) e 23 054 (Secretariado de Propaganda Nacional), este último publicado a 25 de setembro. No dia 6 de novembro, é criado um tribunal militar especial, destinado a julgar «crimes contra a segurança do Estado» (Decreto-Lei n.º 23 203). De acordo com a síntese proposta por Mesquita (2007), o núcleo doutrinário do Estado Novo, plasmado na Constituição de 1933, estrutura-se em torno de seis grandes princípios: a perspetiva tomista acerca da fundação do Estado e do primado deste sobre o interesse comum; o nacionalismo; a importância dos ideais da ordem, autoridade e hierarquia, limitados apenas pela «moral» e pelo «direito»; a rejeição do individualismo, do parlamentarismo, do partidarismo e, em geral, da democracia; a valorização do que se considerava serem os «elementos estruturais da Nação» (a família, as autarquias, as corporações); o tradicionalismo moral e a tendência para o paternalismo do Estado.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 23 052, de 23 de setembro de 1933, que cria o Programa de Casas Económicas, nasce a primeira iniciativa alargada e sistemática de construção de habitação pelo Estado. Repositório da mundividência do regime, ela estrutura-se em torno de uma configuração institucional, de um processo de implementação e de algumas propriedades gerais bem definidas, que serão reproduzidas nos diversos conjuntos de moradias económicas construídos a partir de meados da década de 1930 (Pereira, Queirós, 2012).

### **Sobre a configuração institucional subjacente à implementação do Programa de Casas Económicas**

O trabalho de implementação do Programa de Casas Económicas – e, numa menor escala, a construção de «casas desmontáveis» – mobilizou um amplo conjunto de agentes, individuais e coletivos, que se dedicaram aos procedimentos e às diligências burocráticas que tal trabalho pressupunha. Da aquisição de ter-

renos à distribuição de uma moradia, o Estado delineou uma verdadeira *divisão social e institucional do trabalho* em torno destas políticas habitacionais. Responsáveis e funcionários do poder central, arquitetos, engenheiros, juristas, fiscais e assistentes sociais, por um lado, ministérios, câmaras municipais, sindicatos, organizações corporativas e empresas de construção, por outro, são exemplos de indivíduos e instituições que estiverem engajados na concretização destes planos.

Pela extensão temporal e pelo âmbito territorial da política, é na análise do Programa de Casas Económicas que se encontra uma fileira de agentes mais extensa e intrincada, suscitando, por isso, a necessidade de um retrato mais pormenorizado; no que concerne às «casas desmontáveis», o circuito burocrático que presidiu à sua construção estava, *grosso modo*, circunscrito ao Estado e às câmaras municipais, entidades que concediam as licenças de construção e recolhiam as rendas, por si fixadas<sup>1</sup>. No caso do Programa de Casas Económicas, e tal como se sugere no Esquema 1, a própria leitura do decreto constitutivo da iniciativa oferece uma indicação do panorama burocrático mais alargado que aqui vigorará, onde vários organismos e agentes especializados pontuam. Uma leitura genérica deste documento (que posteriormente foi alvo de alterações, nomeadamente no que se refere a pequenas recomposições na estrutura do funcionamento institucional em torno da construção das casas económicas) mostra a acentuada relevância de duas instituições nesta reforma habitacional: o Subsecretariado das Corporações e Previdência Social<sup>2</sup>, inicialmente liderado por Pedro Teotónio Pereira, figura próxima de Salazar e central no desenvolvimento da estrutura corporativa do



**FIG. 2** Interior de casa de bairro de casas económicas não identificado, Porto [1930-1950]. DGLAB/CPF

<sup>1</sup> Conforme o exposto no Decreto-Lei n.º 28912, de 12 de agosto de 1938, onde é permitida a construção de 1000 casas desmontáveis em Lisboa.

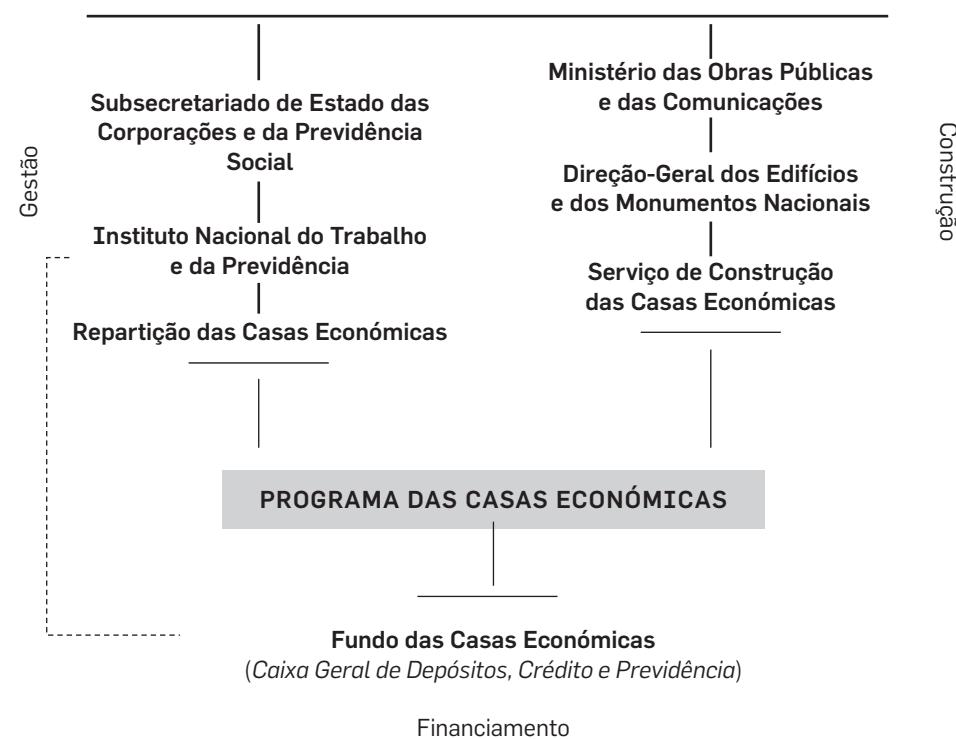
<sup>2</sup> A partir de 1950, este organismo é substituído pelo Ministério das Corporações e Previdência Social (MCPS).

Estado, e o Ministério das Obras Públicas e das Comunicações (MOPC), ocupado por Duarte Pacheco<sup>3</sup>.

Ao MOPC caberia, entre outros procedimentos, a aprovação e orçamentação de projetos, a promoção, fiscalização e administração das verbas na construção de moradias económicas, bem como a escolha de terrenos a construir e a urbanizar, após as propostas das câmaras municipais a este respeito. Sob a alçada deste Ministério, em 1929, fora criada a Direção-Geral de Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN), um organismo que velava pelas construções públicas, elementos centrais na consolidação — não apenas simbólica — do Estado. Mais tarde, em 1933, sob a direção desta instituição, surgiria um departamento dedicado ao Programa de Casas Económicas, a Secção de Casas Económicas (em 1939, este organismo passaria a designar-se «Serviço de Construção de Casas Económicas»).

Ao Subsecretariado de Estado das Corporações e da Previdência Social cabia a regulação do Programa. Este exercício efetuava-se sobretudo a partir do seu Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência (INTP)<sup>4</sup>, que se ocupava dos serviços de expediente e de contabilidade relativos às «casas económicas». Sob direção deste último, encontrava-se a Repartição de Casas Económicas<sup>5</sup>, um organismo que tinha como atribuições a distribuição das moradias aos habitantes, a aprovação dos planos de construção de habitações, o controlo do cumprimento

**ESQUEMA 1** Inscrição institucional inicial do processo de implementação do Programa de Casas Económicas



<sup>3</sup> Elementos relevantes sobre a trajetória pessoal e política de Pedro Teotónio Pereira, Duarte Pacheco e outras figuras centrais do regime no período em apreço podem ser encontrados em Rosas e Brito (1996).

<sup>4</sup> De acordo com o Decreto-Lei n.º 23053, que determina a formação desta instituição, lê-se que «O INTP tem por fim assegurar a execução das leis de proteção do trabalho e as demais de caráter social, integrando os trabalhadores e restantes elementos de produção na organização corporativa prevista no Estatuto do Trabalho Nacional, em harmonia com o espírito de renovação política, económica e social da Nação Portuguesa».

<sup>5</sup> Esta designação deu lugar a «Secção de Casas Económicas».

mento das obrigações dos moradores e a fiscalização da cobrança das prestações imobiliárias<sup>6</sup>.

No que diz respeito às estratégias de financiamento para a construção de moradias económicas, foi constituído o Fundo de Casas Económicas, que contava com a participação de diferentes atores institucionais: o próprio Estado, as câmaras municipais, as corporações administrativas e os organismos corporativos. Este Fundo estava depositado na Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência, à ordem do INTP, que, por intermédio do chefe da Repartição de Casas Económicas e do secretário-geral do INTP, colocaria os montantes necessários à disposição do MOPC.

Se, através da leitura do decreto fundador do Programa de Casas Económicas, é possível traçar genericamente a hierarquia administrativa sob a qual decorreu a implementação do plano, alguns agentes e procedimentos relevantes no seu processo de gestão são de mais difícil circunscrição e análise. Não obstante, seguem-se alguns exemplos, que não completam a totalidade das instâncias envolvidas nas mais de quatro décadas da vigência do Programa, mas que permitem divisar os contornos da estrutura burocrática que acompanhou a respectiva implementação.

Um instrumento político que não pode ser alargado a todos os bairros de «casas económicas», nem se pode reter como mecanismo exclusivo do Programa de Casas Económicas, é o inquérito habitacional, cuja prática se torna mais evidente, do ponto de vista institucional, a partir do início dos anos 1940. A sua referência impõe-se, na medida em que, além do trabalho exaustivo de reconhecimento das propriedades sociais e urbanísticas de certos territórios, onde as condições de habitação se mostravam precárias, este documento era produzido por um corpo profissional especializado. Era com o objetivo de «delinear a política habitacional mais consentânea» de acordo com um contexto socio-habitacional específico que operava o Serviço de Inquéritos Habitacionais, assumido como uma secção da Direção-Geral da Previdência e Habitações Económicas (DGPHE), organismo tutelado pelo Ministério das Corporações e Previdência Social.

Ao passar da área do diagnóstico e prescrição para o espaço do desenho e da construção de «casas económicas», ressalta uma propriedade do campo político assinalável, a saber, a relativa, apesar de controlada, abertura da esfera administrativa ao exterior geográfico. A existência de instituições estatais e de agentes especializados em matéria de engenharia, construção, urbanismo e arquitetura era acompanhada quer pelo recurso pontual a literatura estrangeira sobre estas especialidades<sup>7</sup>, quer pelos pedidos de informação a outros países sobre os seus próprios processos construtivos no domínio da habitação económica<sup>8</sup>, ou mesmo pelo reconhecimento da importância de certas instituições estatais se vincularem a associações internacionais<sup>9</sup>. A relação que o campo burocrático mantém com algumas entidades exteriores, ainda no domínio da construção e conce-

**6** No Decreto-Lei de 1933 foi prevista a criação de uma «junta consultiva» cujo objetivo seria auxiliar o funcionamento do INTP. Nas pesquisas arquivísticas realizadas no âmbito deste projeto não foi encontrado nenhum documento que confirmasse a existência deste organismo. Contudo, fica em aberto a possibilidade de o seu funcionamento se ter estruturado tal como definido em 1933. Esta junta seria constituída pelo chefe da Repartição de Casas Económicas (secretário), o secretário-geral do INTP (presidente) e pelo diretor-geral da DGEMN, um delegado do Ministério do Interior e dois representantes dos sindicatos e dos organismos corporativos (vogais).

**7** Em 30 de janeiro de 1934, F. Jácome de Castro, chefe da Secção de Casas Económicas da DGEMN, escreve ao diretor da DGEMN a pedir a aquisição do livro *Construzione razionale della casa*, de A. Griffini. A este exemplo podem juntar-se algumas brochuras que constituiam parte do arquivo da DGEMN sobre a temática da construção, onde são encontradas peças de países tão diferentes como os EUA ou a URSS («Casas Económicas — Elementos de informação fornecidos a particulares, outros serviços, congressos e países estrangeiros», SIPA/IHRU, cota 5121-10).

**8** V., por exemplo, pedido de Portugal à Argentina de material sobre a construção do «Barrio Banfield» («Projecto do Bairro 'Villa Banfield' enviado para Portugal», SIPA/IHRU, cota D19-100).

**9** F. Jácome de Castro pede por escrito ao diretor da DGEMN para que este último organismo faça parte da Association Internationale de l'Habitation (AIH). Na correspondência com a data de 27 de junho de 1934, Castro escreve que «[...] a fim de manter um contacto constante com as últimas soluções que sobre tão magno problema [construção de habitações económicas] vão aparecendo, o que muito contribuiria também para a propaganda no estrangeiro do que entre nós se tem feito». É logo no dia 18 de julho do mesmo ano que se fica a saber que a inscrição da DGEMN na AIH foi aceite («Casas Económicas — Elementos de informação fornecidos a particulares, outros serviços, congressos e países estrangeiros», SIPA/IHRU, cota 5121-10).

ção habitacional, alarga-se, inclusivamente, tanto à participação de Portugal em exposições internacionais<sup>10</sup> como ao pedido, por parte de revistas estrangeiras associadas a esta temática, de diferentes materiais sobre as «casas económicas» que fossem passíveis de publicação<sup>11</sup>.

Reducir as relações que presidiram à implementação e gestão do Programa de Casas Económicas às suas componentes financeira e construtiva é esquecer os princípios político-morais reivindicados pelo Estado Novo e, sobretudo, negligenciar o modo como este programa habitacional permitiu a disseminação e conservação de alguns desses princípios. Desde a definição dos possíveis candidatos às casas económicas, à sua seleção, sem negligenciar a gestão da vida coletiva no interior dos bairros, é possível reconhecer aqui uma certa divisão do trabalho de conservação da ordem social. Esta «tarefa» é levada a cabo por um grupo de instituições políticas, ou politizadas, distribuídas ao longo da hierarquia do campo do poder.

A categoria política «idoneidade moral», para além da monitorização a que estava sujeita quotidianamente, no concurso para atribuição de uma «casa económica», necessitava ser atestada pelos sindicatos nacionais ou pelo chefe de serviço do candidato, no caso dos funcionários públicos. Com efeito, em 1953, com a publicação do Decreto-Lei n.º 39 288, constitui-se o Serviço Social dos Bairros Económicos, que, pela figura da assistente social, pretendia garantir que a distribuição de casas económicas seria, «sempre que possível, precedida de inquérito do serviço social às condições morais, económicas e habitacionais do agregado familiar dos concorrentes, em ordem às classificações destas». A verticalidade que configurava a ação estatal no domínio do disciplinamento social tinha depois correspondência na gestão das relações sociais que quotidianamente era feita no interior do bairro, quer pelo «fiscal», quer, em muitas ocasiões, pelos próprios moradores, sob a forma de vigilância cruzada. Desse modo se conservava a ordem.

O «fiscal» remetia à Secção das Casas Económicas os relatórios dos eventos que «merecessem» atenção. Se a necessidade de averiguação do evento fosse decidida por esta Secção, instalava-se um processo ao morador, diligência que implicava no seu decorrer a mobilização de um inquiridor, de testemunhas — maioritariamente vizinhos —, ou até de uma assistente social, se o caso justificasse a sua presença. Não é irrelevante referir que este trabalho de disciplinamento no interior do bairro não acontecia sem a participação, se justificada, das forças policiais (Pereira, Queirós, 2012, pp. 69-79). Por outro lado, e ainda a propósito da «moralização social», deve salientar-se a importância da relação entre o Estado e outras instituições neste domínio, como, por exemplo, a Igreja. A relevância da dimensão religiosa da vida social levava a que o Estado tivesse a preocupação de construir templos no interior dos bairros, tal como sugerido na própria legislação constitutiva do Programa, podendo também suscitar a tomada de posição por parte das autoridades religiosas, não sendo infrequente que bispos lembrassem,

**10** No dia 18 de março de 1943, o engenheiro chefe da Repartição da Obras e Edifícios redige uma carta dirigida ao diretor da DGEMN onde mostra a sua preocupação sobre a parca preparação da participação portuguesa na *Exposition Internationale de l'Urbanisme*, a realizar-se naquele ano entre os meses de maio e agosto. Neste sentido, o responsável por aquela Repartição pede uma «caracterização económica, social e higiénica» das moradias económicas, de forma a consolidar a apresentação. Um outro evento que merece ser assinalado prende-se com o envio de uma verba por parte da DGEMN para o Serviço de Construção das Casas Económicas. Este montante seria dirigido para a realização de estudos sobre as «casas económicas», a serem apresentados na Exposição de Milão de 1947 (minuta de 19 de outubro de 1946); «Casas Económicas — Elementos de informação fornecidos a particulares, outros serviços, congressos e países estrangeiros», SIPA/IHRU, cota 5121-10.

**11** Com o intuito de incluir num número da sua revista aspectos relacionados com a construção de casas económicas, o Institut National pour la Promotion de l'Habitation pede a Portugal o envio de imagens publicadas na brochura de casas económicas («Casas Económicas — Elementos de informação fornecidos a particulares, outros serviços, congressos e países estrangeiros», SIPA/IHRU, cota 5121-10).



em cartas enviadas à DGEMN, esta «necessidade», evidenciando apreensão a propósito da ausência destes locais de culto religioso em alguns bairros<sup>12</sup>.

Como já tivemos ocasião de assinalar, a inscrição institucional do Programa de Casas Económicas foi sofrendo reestruturações. A título ilustrativo, é possível mostrar, por exemplo, que em resposta às dificuldades económicas sentidas no rescaldo da 2.ª Guerra Mundial, e sem o «problema» da habitação solucionado, o Estado, através do Decreto-Lei n.º 35 611, de 25 de abril de 1946, regula a cooperação entre as instituições de previdência e o Estado no domínio da construção. Numa mesma lógica de cooperação, a Lei n.º 2092, de 9 de abril de 1958, abre espaço para a participação articulada entre Estado e caixas sindicais de previdência, caixas de reforma ou de previdência, associações de socorros mútuos e Casas do Povo e suas federações na construção de habitação. Dois anos mais tarde, o Decreto-Lei n.º 43 186, de 23 de setembro, definiu as condições de concessão de empréstimos aos beneficiários ou sócios destas organizações para a construção ou aquisição de habitação. No que respeita, por exemplo, à aquisição de terrenos, em resposta às dificuldades sentidas pelas câmaras municipais neste domínio, o Decreto-Lei n.º 46 097, de 23 de dezembro de 1964, permitiu à DGEMN, através do Serviço de Construção de Casas Económicas, adquirir diretamente os terrenos para a edificação das casas. Uma última transformação de teor burocrático a assinalar, apesar de ter sido pouco consequente na prossecução do Programa propriamente dito, prende-se com a sucessiva transferência dos organismos responsáveis pela construção de habitação económica para o Fundo de Fomento da Habitação (FFH), constituído em 26 de maio de 1969, através do Decreto-Lei n.º 49 033. A entrega das atribuições da DGPHE ao FFH, em 1969, consolida-se, primeiro, na resposta ao Decreto-Lei n.º 587/72, de 30 de dezembro, e, depois, em

**FIG. 3** Fiscal de bairro de casas económicas [1930-1950]. DGLAB/CPF

**FIG. 4** Capela e cantina do Bairro de Casas Desmontáveis da Quinta da Calçada, Lisboa, 1940 (CML, 1938-1939). CML/AML

<sup>12</sup> A este propósito, v., por exemplo, o artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 28 912, de 12 de agosto de 1938. V., ainda, «Igrejas e escolas a construir nos bairros económicos», SIPA/IHRU, cota 5121-4.

1973, na entrega do FCE ao FFH, conforme estipulado no Decreto-Lei n.º 222/73, de 11 de maio.

Se o início do Programa de Casas Económicas pode ser assinalado, pelo menos administrativamente, com a publicação do Decreto-Lei n.º 23 052, o seu desaparecimento é um fenómeno gradual, que vai sendo concretizado por vários documentos jurídicos publicados nos anos que se seguiram a 1974. O primeiro a indicar será o Decreto-Lei n.º 566/75, de 3 de outubro, que procede não só à alteração das disposições respeitantes ao pagamento de prestações de amortização das «casas económicas» como impõe a extinção de algumas figuras afetas ao Programa, tais como o «fiscal de bairro», o «casal de família» ou a «comissão de fiscalização do bairro e casas económicas»<sup>13</sup>. Um ano depois, em 9 de junho, surge o Decreto-Lei n.º 461/76, que se propõe retificar todos os casos anteriores de não concessão de casas económicas por «motivos políticos». Encerrava-se, assim, o ciclo de execução da política de habitação mais emblemática do regime então deposto.

### **Propriedades gerais do Programa de Casas Económicas**

O Programa de Casas Económicas construiu mais de 15 mil fogos em todo o território continental e nos Açores, distribuídos por 73 bairros identificados, de dimensão muito variável, desde as poucas dezenas às várias centenas de habitações. Com um dispositivo institucional que esteve sujeito a variações ao longo do tempo e, como teremos ocasião de verificar, com um quadro de ação e de prioridades políticas que sofreu algumas transformações, o Programa de Casas Económicas estruturou-se, contudo, ao abrigo de algumas propriedades gerais bem definidas que contribuíram, pelo menos durante um período muito significativo da vigência do regime, para a definição de uma configuração dotada de grande coerência. Identificaremos, seguidamente, algumas dessas propriedades.

#### **Um específico «modo de habitar»: A «aldeia dentro da cidade» e a «casa portuguesa»**

Recusando a habitação coletiva — que reputa como contrária à «tradição» do País e ao «feitio» dos Portugueses —, o regime tomará posição num debate que envolvia vários protagonistas do campo da arquitetura e do urbanismo português desde, pelo menos, o início do século XX e fará através do Programa de Casas Económicas a defesa da «casa portuguesa», impondo, não sem alguma resistência, na definição da sua primeira e, por isso, necessariamente emblemática política de habitação, o paradigma de «cada um na sua casa, maior ou menor conforme as suas necessidades e recursos, com jardins e quintais na medida das possibilidades». É a «fórmula conhecida», diz, em 1945, o diretor dos Serviços de Urbaniza-

<sup>13</sup> Este organismo foi constituído pelo Decreto-Lei n.º 33278, de 24 de novembro de 1943, com o objetivo de acompanhar os processos de obras em cada bairro, mas também de vigiar e manter a ordem estética, moral, social e económica do bairro.

ção e Obras da Câmara Municipal do Porto, de «o campo na cidade e a cidade no campo» (Soares, 1945, p. 26).

Representações à escala micro da «nova ordem social» preconizada pela ditadura, os bairros construídos no âmbito do Programa de Casas Económicas, com as suas moradias unifamiliares de um ou dois pisos situadas em zonas da periferia citadina, porém com «transportes acessíveis, pequenos centros comerciais, zonas verdes, reservas de ar e [...] sem uma diferenciação exagerada», opor-se-iam ao «bulício», «promiscuidade» e «excessiva densidade» do centro (Soares, 1945, p. 27), congregando uma nova geração de proprietários arreigados ao lugar, em ordeira convivência sob a tutela do Estado.

Este específico modo de habitar (que será absolutamente dominante no período inicial da ditadura e que, não obstante a diversificação das políticas habitacionais verificada a partir da década de 1950, continuará a ser reproduzido até bastante tarde, qual reduto de «pureza ideológica» do regime) impôs-se, nos anos 1930, no quadro de lutas não despiciendas no interior do campo do poder, lutas que opunham os seus segmentos mais tradicionalistas e ruralizantes aos segmentos modernizadores e que, até certo ponto, refletiam contendases homólogas em curso no interior do campo da arquitetura e do urbanismo. Só a partir da década de 1950, como veremos seguidamente, deixará a «casa portuguesa» de ser a resposta modal para o problema.

#### **Uma medida socialmente seletiva**

Para além das suas ambições construtivas limitadas, o Programa de Casas Económicas estava, como tivemos já ocasião de salientar, por definição legal, estruturado em torno de princípios de seletividade social que assumidamente o afastavam das necessidades da esmagadora maioria das famílias mal alojadas. A distribuição das moradias era feita com base em critérios de ordem sociográfica, económica e política interpretados geralmente de forma bastante rígida. Os fogos destinavam-se a «chefes de família» entre os 21 e os 40 anos, «empregados, operários ou outros assalariados membros dos sindicatos nacionais, funcionários públicos, civis e militares, e operários dos quadros permanentes de serviços do Estado e das câmaras municipais» (Decreto-Lei n.º 23 052, de 23 de setembro de 1933, artigo 2.º), selecionados através de concurso público, a que podiam apresentar-se por via dos sindicatos nacionais ou, no caso de trabalhadores do Estado, através de requerimento próprio devidamente subscrito pelo respetivo diretor de serviços (*idem*, artigos 28.º e 29.º).

A seleção dos candidatos fazia-se tendo em conta a idade (com privilégio dos candidatos mais novos, que eram também aqueles que apresentavam maiores probabilidades de conseguir pagar as prestações mensais na sua totalidade, ou seja, ao longo dos 20 – depois 25 – anos de duração do processo de amortização),

a composição da família (com prioridade para as famílias mais numerosas), os salários do agregado familiar (que tinham de ser em montante suficiente para suportar sem demasiados percalços as prestações mensais de amortização da moradia), a regularidade do emprego do chefe de família (no caso dos indivíduos indicados pelos sindicatos nacionais) e o comportamento moral e profissional (*idem*, artigos 33.º e 34.º).

A «idoneidade moral e política» era atestada pelos sindicatos nacionais ou pelos diretores de serviços, no caso de trabalhadores do Estado, ficando os indivíduos sobre os quais recaíssem dúvidas quanto à dita «idoneidade» arredados da possibilidade de acesso às moradias.

Em suma, estava-se perante casas destinadas a famílias de grupos sociais específicos, na verdade os grupos sociais que constituíam a base de apoio do regime: famílias de operários e empregados integrados no sistema corporativo, famílias de funcionários do Estado, famílias consideradas moral e politicamente «idóneas». Talvez mais importante do que isto, estava-se perante casas para quem as pudesse pagar. Com efeito, apesar de o regime proclamar o desejo genérico de «solucionar o problema do alojamento das classes trabalhadoras», a verdade é que apenas famílias com um volume razoável de rendimentos mensais e uma relação estável com o emprego eram contempladas pela Secção das Casas Económicas com uma moradia. Os segmentos da população menos providos de recursos e/ou com inserção profissional mais precária, que eram, correlativamente, os mais mal alojados, ficavam inevitavelmente afastados do acesso aos novos fogos. Esta circunstância — que não é de estranhar num regime para o qual a desigualdade era «lei fundamental do mundo» — acabará por ser abertamente assumida, quer no discurso oficial sobre o problema da habitação, quer na legislação publicada subsequentemente, a qual veio, por um lado, criar iniciativas destinadas aos grupos sociais com menores rendimentos (como o Programa de Casas Desmontáveis, aprovado em 1938, o plano de construção de «casas para famílias pobres», publicado em 1945, ou o Plano de Melhoramentos para a Cidade do Porto, iniciado em 1956 com o objetivo de eliminar as «ilhas») e, por outro, proceder à atualização do Programa de Casas Económicas, aprofundando a sua seletividade de base classista, através da introdução de novas categorias de moradias, destinadas a segmentos especialmente qualificados do funcionalismo público e de atividades económicas privadas.

O acesso a uma moradia num bairro de casas económicas gerava, entretanto, muito frequentemente, sentimentos de benefício e até certo «privilegio», que o discurso oficial explorava amplamente, com o duplo objetivo de afirmar a sua capacidade de realização e magnanimidade e, ao mesmo tempo, de reforçar a vinculação ao regime dos grupos sociais beneficiados pela construção dos novos aglomerados habitacionais. A oposição entre a «vida saudável» do novo bairro, a que só um conjunto limitado de famílias «merecedoras» podia aceder, e a persistente «promiscuidade» do centro urbano era frequentemente proclamada, assim

se transmutando a segregação física e social em segregação simbólica, processo indispensável à naturalização das desigualdades sociais e à consequente reprodução do *status quo*, aposta clara do regime<sup>14</sup>.

#### **Uma gestão verticalizada e paternalista ao serviço do disciplinamento social**

Ao limitar o acesso às moradias a funcionários do Estado e a operários e empregados inscritos nos sindicatos nacionais, o Programa de Casas Económicas assumia o seu caráter enquanto instrumento de regulação macrossocial ao serviço da instituição e consolidação do sistema corporativo e do reforço da lealdade de importantes segmentos da população à organização socioeconómica preconizada pelo Estado Novo. A vinculação a esta organização socioeconómica, concretizada por via da vinculação à propriedade de uma casa em regime de amortização por prestações mensais liquidadas ao longo de 20 ou 25 anos, era fortalecida pela figura do «casal de família», que os moradores estavam obrigados a constituir com a moradia que ocupavam (Decreto-Lei n.º 23 052, de 23 de setembro de 1933, artigo 2.º). A constituição do casal de família, instituição jurídica criada pelo Decreto-Lei n.º 18 551, de 3 de julho de 1930, tornava a moradia inalienável, impenhorável e insuscetível de ser objeto de qualquer garantia, configurando-se assim como meio de vinculação duradoura a uma dada localização no território da família que acedia à respetiva propriedade e, portanto, como instrumento de cristalização das diferenças sociais que o Programa de Casas Económicas decididamente pretendia territorializar.

A julgar pelo debate jurídico gerado em seu torno e pelas indicações que, a este propósito, puderam ser recolhidas através de investigação de terreno (Pereira, Queirós, 2012), a obrigatoriedade de instituição do casal de família constituía um dos aspetos mais problemáticos da gestão corrente do Programa de Casas Económicas. O facto de o decreto governamental que instituiu a iniciativa declarar que os moradores-adquirentes atingiam a propriedade plena das casas com o pagamento da última prestação mensal de amortização e, simultaneamente, obrigar à constituição do casal de família, sem a qual a Secção das Casas Económicas não passava o termo de quitação da moradia, era frequente fonte de desinteligências entre os moradores e aquele organismo. Não obstante, uma parte importante dos moradores cumpria este requisito (tanto mais depressa quanto mais depressa quisesse amortizar a moradia, já que a amortização antecipada das casas era permitida), o que pode ajudar a explicar, em parte, por que razão se encontram ainda, nos mais antigos bairros do Programa, um importante número de fogos ocupados por descendentes de moradores-adquirentes originais e, por outro lado, um grande número de casas devolutas (Pereira, 2016b), muitas das quais em resultado dos impasses de utilização dos bens imobiliários que frequentemente resultam do fracionamento da propriedade por vários herdeiros.

<sup>14</sup> Pedro Teotónio Pereira, Subsecretário de Estado das Corporações e da Previdência Social, na inauguração do primeiro bairro de casas económicas do Porto, no Ilhéu, em 1935, esclarece todo o significado de que a iniciativa se revestia: «Na execução da nova política de casas económicas houve programas claramente definidos, projectos cuidadosos e seriamente elaborados, uma perfeita organização de trabalho e uma administração rigorosamente honesta e previdente. [...] Saíram todos compreender o significado profundo da política de casas económicas do Governo e o que representam para o povo estas modestas casinhas e nelas estar um elemento basilar de uma profunda transformação social.» (INTP, 1935, p. 333.) O discurso repetir-se-á em diversas ocasiões e contextos, inclusive sob a forma de letra de lei, como no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 28 912, de 12 de agosto de 1938, através do qual são introduzidas algumas alterações no «Programa» e onde se avaliam as suas primeiras realizações (íntimo no original): «Estão satisfeitos os moradores-adquirentes e as suas famílias; está inteiramente satisfeito o Governo. Há-de dizer-se que não é sem emoção que se toma contacto com a *vida nova* que aquelas pequenas casas, alegres e higiênicas, quase instantaneamente fazem nascer. Parece estar ali um elemento primário de profunda e benéfica transformação social, com larga projecção no futuro. Os factos confirmam que a casa económica portuguesa constitui um excelente instrumento de defesa da instituição familiar e de conservação da ordem social existente.» V. Instituto Nacional do Trabalho e Previdência [INTP] (1935), *Boletim de 30 de Junho*, Lisboa, Edição do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência/Ministério das Corporações e Previdência Social.

Mas não era só no plano macrossocial que o Programa de Casas Económicas manifestava o seu caráter enquanto poderoso instrumento de regulação. Também no plano da respetiva gestão corrente e da intervenção na estruturação do quotidiano dos bairros se podia verificar o papel fortemente disciplinador da iniciativa. Reproduzindo as principais características do regime na sua relação com os grupos sociais dominados — uma relação de cariz paternalista apoiada num intenso trabalho de vigilância moral com contornos inevitavelmente políticos —, o Programa de Casas Económicas era aquilo a que hoje se chamaria uma típica iniciativa *top-down* de regulação social por via da promoção de habitação. Com efeito, em nenhuma ocasião eram os moradores chamados a participar nas decisões relativas à vida do bairro, sendo a sua participação admitida — e, nalguns casos, encorajada — apenas quando estava em causa a colaboração com as atividades das instituições locais de enquadramento (na paróquia, nas organizações paraestatais e, menos, nos clubes e associações desportivas) ou a denúncia das situações consideradas não conformes à «situação» pelos organismos estatais.

Em caso de necessidade de contacto com a tutela — o que acontecia, na maioria das ocasiões, quando estavam em causa assuntos relativos a obras nas moradias e à utilização dos respetivos logradouros ou a problemas na liquidação das prestações mensais de amortização —, a relação que entre ela e os moradores se estabelecia, sendo muito verticalizada, era, pelo menos na primeira fase do Programa de Casas Económicas, também bastante direta. Era muito frequente o chefe da Secção das Casas Económicas dirigir-se pessoalmente aos moradores, em tom mais ou menos condescendente, mais ou menos moralista, reclamando o pagamento das prestações mensais em atraso, exigindo a desocupação de logradouros abusivamente ocupados ou repreendendo o chefe de família pelo comportamento «incorrecto» da esposa numa qualquer situação de conflito entre vizinhos. Esta gestão muito individualizada do Programa e da relação com os moradores, sintomática do cariz paternalista do Estado Novo, sendo especialmente favorável à ampliação do «carisma burocrático» (Bourdieu, 1990, p. 89) do chefe da Secção das Casas Económicas e, portanto, à discricionariedade das decisões, dada a elevada concentração pessoal do poder decisório, alimentava uma cadeia de dependências que reforçava a vinculação e a «lealdade» ao regime, ao criar o sentimento de que, não obstante os respetivos problemas estruturais, seria sempre possível, com recurso à «persuasão», a «favores» (Almeida, 2010) ou aproveitando uma ocasional «transigência» dos responsáveis institucionais, superar individualmente as dificuldades do momento ou obter as benesses pretendidas.

Com a progressiva institucionalização da iniciativa e, em geral, do regime, verifica-se, a partir do final da década de 1940, uma alteração relevante no padrão das relações entre os moradores-adquirentes e os organismos de tutela dos bairros de casas económicas, no sentido de uma maior despersonalização e burocrati-

zação dos procedimentos. A criação das «comissões de fiscalização», em resultado da publicação do Decreto n.º 33 278, de 24 de novembro de 1943, que reviu o Programa de Casas Económicas, introduzindo-lhe algumas alterações de relevo, foi, sem dúvida, um elemento importante deste processo, ao impor modalidades estandardizadas de tratamento dos diversos assuntos envolvendo os moradores-adquirentes de casas económicas. As competências destas comissões de fiscalização, para além da avaliação e monitorização dos processos de obras promovidos em cada bairro de casas económicas, incluíam «velar pela conservação da unidade estética e da higiene do conjunto e das condições estéticas e sanitárias de cada moradia», mas também pelas «condições morais e sociais dos moradores-adquirentes», através da manutenção de um «ficheiro-cadastro» com elementos capazes de permitir um juízo sobre as respetivas «condições sociais e económicas» (Decreto n.º 33 278, de 24 de novembro de 1943, artigo 31.º).

No centro desta cadeia de dependências estava frequentemente o «fiscal», que vivia muitas vezes numa das casas do bairro, sendo responsável pela gestão local do pagamento das prestações mensais, pela inspeção das intervenções dos moradores nas respetivas casas e logradouros e, em geral, pela manutenção, com o auxílio das autoridades policiais, da «ordem moral e política» do espaço habitacional. Quando não era direta, a relação entre os moradores dos bairros de casas económicas e os organismos de tutela era mediada pelo fiscal, o que conferia a esta figura e à sua atuação uma importância central na determinação do desfecho das mais diversas situações, fossem elas relativas a pagamento de rendas, a obras, a disputas de vizinhança ou a problemas de «comportamento». Em consequência, dificilmente o fiscal conseguia ser figura consensual no bairro.

#### **Um instrumento do interventionismo estatal em matéria de fomento da atividade económica**

São frequentes, nos discursos oficiais e nos documentos legislativos produzidos no período inicial do Estado Novo, as referências ao papel que a construção e as obras públicas deveriam assumir na atenuação da «crise de emprego» que então se verificava e na promoção do crescimento de uma economia confrontada com problemas estruturais severos, agravados pelos efeitos da depressão iniciada na transição da década de 1920 para a década de 1930.

Grande parte do esforço da ditadura em matéria de regulação macroeconómica centrar-se-á, por isso, ao longo dos anos 1930, no quadro de um crescente interventionismo estatal neste domínio, na infraestruturação do País. Liderado por Duarte Pacheco, um empenhado «desenvolvimentista», o Ministério das Obras Públicas e Comunicações impulsionará por esta altura um vasto programa de realizações, incidindo em aspetos como a eletrificação, a urbanização da periferia das principais cidades, a construção de pontes e estradas, a edificação de

equipamentos públicos, a reabilitação de monumentos nacionais e, também, a construção de habitação.

Diretamente associado a este movimento, o Programa de Casas Económicas terá na década de 1930 o seu período áureo, contribuindo para dinamizar o mercado imobiliário e envolvendo na construção dos novos bairros milhares de trabalhadores, em especial nas duas principais cidades do País.

A importância do Programa enquanto instrumento do intervencionismo estatal na economia atenuar-se-á a partir do final dos anos 1930, em particular depois do advento da 2.ª Guerra Mundial. Os condicionalismos que este acontecimento impôs à economia portuguesa, não obstante a não participação direta do País no conflito, refletir-se-ão na capacidade do setor da construção para responder aos projetos lançados no âmbito da iniciativa e no próprio volume de financiamento disponível para investimento, cuja redução se refletirá no ritmo de construção de novos bairros. Por outro lado, as dificuldades que muitos «moradores-adquirentes», confrontados com o desemprego e a carestia de vida, revelavam nesta altura para conseguir cumprir atempadamente os pagamentos das prestações mensais de amortização das respetivas casas colocavam reservas adicionais ao lançamento de novas obras. No Porto, por exemplo, o Estado adiará a execução de novos projetos, limitando-se a concluir, nos primeiros anos da década de 1940, os bairros iniciados no final da década precedente (1.ª fase do Programa de Casas Económicas). Ao longo da década de 1940, os responsáveis alegarão ora dificuldades técnicas e financeiras, ora a necessidade de proceder a uma atualização da legislação em vigor, ora a alta de preços decorrente da especulação imobiliária que então se fazia sentir para justificar os impasses na construção de novos bairros de casas económicas.

O Decreto-Lei n.º 35 602, de 17 de abril de 1946, reconhece os impasses que à época se colocavam à principal política de habitação do Estado Novo, justificando a necessidade de revisão em alta dos detalhes financeiros relativos à construção de novos bairros de casas económicas com o «encarecimento geral da construção civil, resultante da situação internacional». A mesma perspetiva é apresentada, de forma mais desenvolvida, no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 36 212, de 7 de abril de 1947, relativo às novas «casas de renda limitada»:

«Muito se fez de facto, mas muito mais se teria feito se não fossem as tremendas dificuldades criadas pela situação internacional, que há bons sete anos vem tolhendo as nossas possibilidades de realização. Sucedeu, porém, que, não obstante tudo quanto está realizado ou em realização, o problema da habitação situa-se ainda entre os mais graves problemas da actual vida económica do País. É que a prosperidade financeira de certos sectores conduz a grandes especulações na transacção de prédios, que têm larga procura para investimento de capitais, dada a segurança que o negócio envolve, principalmente nos grandes

centros, onde se verifica constante afluxo populacional. Por sua vez, a possibilidade de tais negócios conduz fatalmente ao agravamento progressivo do custo dos materiais e da mão-de-obra, pois a verdade é que, na actual posição do problema, ao construtor pouco importa o custo efectivo da construção, tal é a certeza da possibilidade de venda do prédio com forte lucro, seja por que preço for. E de tudo resultam, como é natural, dois males de suma gravidade: o aumento constante das rendas, que hoje atingem proporções incomportáveis para o nosso nível geral de vida, e o agravamento do custo das casas das modalidades especiais atrás referidas, casas que assim correm o risco de perder as suas características económicas, factor importante do seu interesse social. Mas mais ainda: este gradual encarecimento da construção, resultante dos desmandos praticados na edificação de prédios de rendimento, afecta toda a construção civil em geral, comprometendo seriamente a realização do vasto plano de obras que o progresso da Nação prementemente exige nos sectores da assistência pública, do ensino, das comunicações, etc.»

**FIG. 5** Vista aérea do Bairro de Casas Económicas do Amial e do Bairro de Moradias Populares do Regado, Porto [c. 1966] (Bairro do Amial: 1.<sup>a</sup> fase — arquiteto Joaquim Madureira para a DGEMN, 1938; 2.<sup>a</sup> fase — DGEMN, 1957). CMP/AHMP



A importância do investimento na construção e obras públicas para a criação de emprego e a promoção do crescimento económico não deixará, entretanto, de ser sublinhada, vindo a adquirir especial destaque a partir de meados da década de 1950, quando as condições económicas, sociais e políticas se alteram, com afirmação da preponderância decisória dos setores «modernizadores» do regime, e se verifica uma retoma na utilização deste argumento enquanto justificação primordial para o prosseguimento da construção de bairros de casas económicas e para a dinamização, por iniciativa do Estado, de novos planos urbanísticos e habitacionais de largo alcance.

#### **Um instrumento do interventionismo estatal em matéria urbanística**

A criação do Programa de Casas Económicas, sendo um instrumento do interventionismo estatal em matéria de fomento da atividade económica, foi também um poderoso meio ao serviço da urbanização das principais cidades do País, marcando o primeiro grande movimento conduzido pelo Estado de expansão destas urbes para lá das respetivas freguesias centrais.

Sob o pretexto da fuga à «excessiva densidade» e «promiscuidade» do centro urbano, o Programa escolherá para os seus bairros áreas de cariz eminentemente rural localizadas na periferia citadina, porém próximas de eixos viários importantes e, por isso, servidas de transportes públicos. Para concretizar a construção das novas moradias, serão realizadas expropriações de grande monta. Estas operações, levadas a cabo pelas câmaras municipais, que cobrem as respetivas



**FIG. 6** Bairro de Casas Económicas de Caselas, Lisboa (arquiteto Couto Martins para a DGEMN, 1944-1948). SIPA/DGEMN

despesas, contra reembolso do Ministério das Obras Públicas e Comunicações, tornarão disponíveis centenas de hectares de terrenos até então não urbanizados. A maior parte destes terrenos será utilizada na construção dos bairros de casas económicas, mas algumas parcelas ficarão na posse das câmaras municipais ou serão disponibilizadas, depois de devidamente infraestruturadas, à iniciativa privada, a preços abaixo dos valores de mercado.

Com o Programa de Casas Económicas, iniciava-se a prática, transversal à maioria das iniciativas habitacionais do Estado que desde então foram promovidas, de utilização da construção de habitação pública como móbil para a expansão urbana e para o favorecimento, pela ação estatal, da apropriação pública e privada ulterior, para fins de construção, do espaço citadino (Pereira, Queirós, 2012, pp. 26-28; v. também Pereira, 2016a). Esta forma de apropriação e gestão do solo urbano, associada a razões de ordem mais pragmática (aproveitamento de áreas já infraestruturadas e com custos por metro quadrado mais reduzidos, dada a localização periférica) e justificadas muitas vezes com a necessidade de garantir uma certa convivência de grupos sociais diferenciados (uma «granulometria social equilibrada», como lhe chamavam alguns dos planeadores urbanos de meados do século xx), explica por que é tão frequente observar-se presentemente a contiguidade física de bairros de casas económicas, bairros camarários e habitação privada de diferente *standard*.

### **Para uma periodização do processo de implementação do Programa de Casas Económicas**

A implementação do Programa, não obstante as propriedades gerais agregadoras identificadas, contemplou também, como temos vindo a salientar, processos de transformação que se materializaram no tempo. Seguidamente, procuramos estabelecer algumas coordenadas de referência para uma tal leitura.

#### **Arranque: Unificar, sob a égide do Programa, as respostas do Estado ao problema habitacional**

Uma das características determinantes do arranque do Programa é a apropriação, por parte do regime, de um conjunto de iniciativas prévias no campo da habitação, reveladora de uma intenção de uniformizar, sob a égide das «casas económicas», todas as iniciativas públicas neste domínio. Esta apropriação indica a preponderância do princípio da casa individual e do isolamento do núcleo familiar nestes primeiros anos do regime e nas figuras que tutelam o desenvolvimento do Programa. A «casa económica» é, nesta fase, e no entender do regime, a única resposta admissível ao problema da habitação.

Importava, desde logo, resolver a questão dos bairros sociais iniciados pela República. Estes serão apresentados como iniciativas caóticas e dispendiosas e, como tal, metáforas do regime que precede a ditadura; nessa lógica, o novo regime apresentar-se-á como responsável pela resolução definitiva dos impasses e problemas antes criados. Não são, naturalmente, de ignorar as dificuldades na construção dos bairros sociais. No entanto, a coincidência entre o início da sua construção e o período do pós-Guerra, que é igualmente o do auge das dificuldades económicas da República – de cujo esforço de recuperação o Estado Novo, em grande medida, virá a beneficiar –, explica o porquê de no início da ditadura as principais iniciativas do Decreto de 1918 não estarem ainda terminadas, dando ao Estado Novo a oportunidade de uma sua transformação em bandeiras da sua própria capacidade de trazer ordem ao País (Tiago, 1997).

Assim, os Bairros da Ajuda-Boa Hora e do Arco do Cego, em Lisboa, lançados no final da década de 1910, são concluídos pelo Estado Novo e distribuídos de acordo com os princípios do Programa de Casas Económicas<sup>15</sup>. A mesma lógica é seguida para outras iniciativas, ora por conveniência do regime – como acontece com o Bairro Jardim, em Viana do Castelo, que Rogério de Azevedo projetou em 1932 (Lôbo, 1995) e que foi absorvido pelo Programa –, ora por conveniência do promotor original. O caso do primeiro bairro de casas económicas em Portimão é disso um exemplo, dado que se trata de uma iniciativa da indústria conserveira local que não conclui o bairro, procedendo antes à sua venda ao Estado quando a construção das casas já se havia iniciado<sup>16</sup>.

Importa referir que a evolução do Programa e do planeamento de habitação em Portugal passa também por uma iniciativa legislativa de 1934, o Decreto-Lei n.º 24 802, de 21 de dezembro, em que se estabelece a obrigação do desenvolvimento por parte das autarquias de planos de urbanização para todas as cidades e vilas e para localidades de especial importância. O desenvolvimento do Programa de Casas Económicas será certamente uma peça relevante a ter em conta para a compreensão desta iniciativa de Duarte Pacheco (Lôbo, 1995). As consequências dos princípios do Programa – ocupação extensiva de áreas a urbanizar e densidade resultante da opção pela habitação unifamiliar – geram, juntamente com outros fatores, a necessidade de prever e controlar o crescimento urbano.

<sup>15</sup> A distribuição de moradias inicia-se, no caso do Bairro da Ajuda, através do *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência*, ano I, n.º 14, de 15 de junho de 1934, pp. 7-9, e, no caso do Arco do Cego, o concurso de distribuição é publicado no mesmo *Boletim*, ano II, n.º 9, de 20 de março de 1935, p. 218.

<sup>16</sup> Não se pode deixar de notar, neste caso, a proximidade à figura de Salazar e ao regime do industrial conserveiro Sebastião Garcia Ramires (1898-1972), Ministro do Comércio e da Indústria à data do lançamento do Programa das Casas Económicas. Sobre o bairro, cf. Agarez (2016).

### O faseamento do Programa de Casas Económicas

Após os referidos casos iniciais, é possível dividir o Programa de Casas Económicas em três fases diversas, em relação direta com decisões políticas que dão conta da forma como se encarou o projeto habitacional dentro dos serviços do Estado e que revelam a evolução da leitura que as estruturas do regime fizeram do papel da «casa económica». Este faseamento não está necessariamente ligado de forma direta a fases críticas do regime, mas parece refletir sobretudo a evolu-



**FIG. 7** Bairro de Casas Económicas Duarte Pacheco, Braga (arquiteto Joaquim Madureira para a DGEMN, 1935-1939). SIPA/DGEMN

ção da visão interna do regime relativamente ao problema da habitação e, particularmente, ao entendimento do espaço habitacional e comunitário associado à «casa económica».

#### Primeira fase: 1933-1938

Fernando Jácome de Castro propõe, em 1934, que Raul Lino seja contratado para desenhar fachadas para «casas económicas», referindo a experiência do arquiteto no estudo da «casa portuguesa» como fator determinante para a escolha<sup>17</sup>. A esta contratação seguir-se-ão outras, mantendo-se Lino como tarefeiro do serviço de «casas económicas» com participação em diversas iniciativas<sup>18</sup>, facto aliás evidenciado numa pouco conhecida conferência sobre «casas económicas» que proferiu no Brasil em 1935 (Moreira, 2016).

Um primeiro conjunto de iniciativas da responsabilidade do regime utiliza um projeto-tipo de habitação desenvolvido por Raul Lino, com variações de contexto (urbano/rural), e aplica-o em todo o país (Silva, Ramos, 2015, pp. 255-274). São exemplos desta primeira fase os Bairros da Serafina (Lisboa), do Ilhéu e das Condominhas (Porto) e de Bragança.

A centralização dos serviços de projeto das «casas económicas» torna difícil a atribuição de autorias quer de conjuntos de bairros, quer das próprias tipologias. No que se refere às tipologias, o espólio de Raul Lino indica-nos que trabalhou o tema<sup>19</sup>, mas não é certa a origem das primeiras plantas de «casas económicas». Uma carta de Porfírio Pardal Monteiro, datada de 1932, demonstra que Duarte Pacheco

<sup>17</sup> Processo «PTDGEMN: DSARH-PESSOAL-0572/01 – Raul Lino», SIPA/IHRU.

<sup>18</sup> No espólio da DGEMN à guarda do SIPA encontram-se referências à contratação de Lino para a execução de desenhos para a construção de casas económicas em Lisboa e Porto («Construção de CE DL 23052. Assuntos de interesse geral», SIPA/IHRU, cota 5348), assim como em Portimão («Construção de Casas Económicas Faro-Portimão — 1.º Volume», SIPA/IHRU, cota 5120-7).

<sup>19</sup> «Casas Económicas: Secção Sul, Rural, Portimão, Lisboa», Raul Lino, 1935, Biblioteca de Arte da Fundação Calouste Gulbenkian, cota RL 339.

**FIG. 8** Bairro de Casas Económicas das Condominhas, Porto, 1938 (arquitetos Raul Lino e Joaquim Madureira para a DGEMN, 1934-1935). SIPA/DGEMN



lhe solicitou o desenvolvimento de uma tipologia a ser repetida (Monteiro, 2012, pp. 28-39). Não se conhecendo desenhos associados a esta correspondência, fica a dúvida sobre qual seria a relação entre estas comunicações prévias às «casas económicas» e as tipologias aplicadas nas primeiras iniciativas do Programa.

De qualquer forma, as tipologias iniciais apresentam características que, simultaneamente, denotam modernidade projetual e conservadorismo social. A modernidade projetual está na experiência que o espaço interior da «casa económica» reflete, sendo claro o esforço de atingir uma habitação mínima. Não é apenas uma redução das áreas, mas, acima de tudo, uma simplificação do Programa, eliminando espaços de transição e reduzindo ao mínimo espaços de circulação. A casa é limitada ao espaço familiar e a transição exterior-interior é reduzida ao elemento de passagem – a porta da casa. O conservadorismo está precisamente nesta eliminação da ambiguidade do espaço habitacional, eliminando a vida comunitária e presumindo a redução do convívio ao núcleo familiar. Note-se, no entanto, que nas tipologias desenvolvidas por Raul Lino e aplicadas neste período se acresce ao volume da casa um pequeno espaço de alpendre; a esta solução não será alheia a preocupação do autor com a ideia de transição espacial, tema que trabalhou abundantemente na sua obra doméstica do início do século (Ramos, 2010).

Quanto aos conjuntos urbanos, na primeira fase do Programa, parece ser possível atribuir a Raul Lino<sup>20</sup> a autoria de uma série de planos com uma atitude similar, quase antiurbana, em que não há formação de frentes de rua, mas antes uma organização de todos os fogos em relação com a luz natural. A estrutura viária procura refletir a topografia, recusando a linha reta. Neste conjunto de bairros

<sup>20</sup> Sendo certo que Raul Lino, Joaquim Madureira, Adelino Nunes e Eugénio Correia estão desde esta fase associados ao Programa de Casas Económicas, a demarcação do papel de cada um torna-se mais complexa. Raul Lino é identificado como autor do Bairro da Serafina, «Alto da Serafina — Obras n.ºs 9, 10 e 14», cota A-824, e como tendo colaborado com Joaquim Madureira nos bairros do Porto, processo «PTDGEMN: DSARH-PESSOAL-0077/05 — Joaquim Madureira», SIPA/IHRU. Adelino Nunes foi contratado, pelo menos, para colaborar com Raul Lino na elaboração dos desenhos do Bairro de Portimão, «Construção de CE DL 23052. Assuntos de interesse geral», SIPA/IHRU, cota 5348, s. p. Eugénio Correia estava já ligado à DGEMN e ao desenvolvimento de habitações para os trabalhadores dos Comboios de Portugal e é autor dos bairros de casas económicas de Olhão (Bairro Económico, 1935-1938, e Bairro da Cavalinha, 1945-1950) e de Faro (Bairro do Bom João, 1945-1951). Cf. Agarez (2016, pp. 154-158).



insere-se o Bairro da Serafina<sup>21</sup> (Lisboa, 1934-1936), Ilhéu<sup>22</sup> (Porto, 1934-1935) e Condominhas (Porto, 1934-1936). Os Bairros de Vila Viçosa<sup>23</sup> (1934-1936) e de Bragança (1934-1938) apresentam já estruturas viárias retilíneas, mesmo que recorrendo à mesma tipologia. Também o Bairro de Belém/Terras do Forno<sup>24</sup> (Lisboa, 1936-1939) apresenta, a norte, uma estrutura viária aproveitando a encosta, mas, a sul, apresenta já tipologias maiores e a formação de frentes de rua, anunciando a transformação que se seguiria.

#### Segunda fase: 1938-1956 — Expansão das casas económicas e lançamento das casas desmontáveis

A primeira fase do Programa de Casas Económicas é marcada por um total predomínio da chamada «classe A» anunciada no Decreto n.º 23 052; a «classe B», para famílias com maiores recursos, não é aplicada até 1938. Este ano marca o regresso de Duarte Pacheco à pasta das Obras Públicas e Comunicações, que abandonara em 1936, e que acumula agora com a presidência da Câmara Municipal de Lisboa. Embora oficialmente fosse substituído interinamente na autarquia por Eduardo Rodrigues de Carvalho, esta sobreposição não é inocente, e tem em vista a plenitude de poderes na definição das comemorações dos «centenários» de 1940, cujo auge será a Exposição do Mundo Português, em Belém, refletindo-se também na intervenção do Estado no domínio habitacional.

Duas iniciativas marcam a intervenção de Duarte Pacheco em 1938 e lançam uma segunda fase do Programa de Casas Económicas, abrindo uma nova frente na política habitacional do regime. Com o Decreto-Lei n.º 28 912, de 12 de agosto,

**FIG. 9** Manuel Rebelo de Andrade (Subsecretário de Estado das Corporações e Previdência Social), Marechal Óscar Carmona (Presidente da República) e engenheiro Duarte Pacheco (Ministro das Obras Públicas) na inauguração do Bairro de Casas Económicas de Belém ou das Terras do Forno, Lisboa, 12 de junho de 1938 (arquiteto Raul Lino para a DGEMN, 1934-1938). ANTT/EPJS

**FIG. 10** Bairro de Casas Económicas da Encarnação, Lisboa [c. 1946] (arquiteto Paulino Montez para a DGEMN, 1939-1945). CML/AML

<sup>21</sup> «Construção de casas económicas de Lisboa. Grupo do Alto da Serafina», SIPA/IHRU, cota CE-0275.

<sup>22</sup> «Bairro do Ilhéu. Obra n.º 2», SIPA/IHRU, cota CE-0212.

<sup>23</sup> «Bairro de Casas Económicas de Vila Viçosa», SIPA/IHRU, cota 5124.

<sup>24</sup> «Bairro de Terras do Forno, Belém», SIPA/IHRU, cota 5319.



**FIG. 11** Bairro de Casas Desmontáveis da Quinta da Calçada, em construção, Lisboa, 1939 (CML, 1938-1939). CML/AML

o Ministro determina a construção de 2000 novas «casas económicas» e, paralelamente, a construção de 1000 habitações provisórias, as «casas desmontáveis», destinadas a acolher os habitantes dos «bairros de lata» da capital que se pretende que sejam demolidos a tempo das comemorações de 1940; o mesmo decreto delibera o abandono — que não viria a ser plenamente cumprido — de construção de moradias de um só piso nos novos bairros, pelo «aspecto de pobreza» que tais moradias transmitiriam.

Com o início, em 1938, da preparação das comemorações dos centenários de 1940, dá-se o lançamento das três primeiras iniciativas do Programa de Casas Desmontáveis, assente na figura do arrendamento. Os bairros da Quinta da Calçada (1938-1939), Boavista (1939-1944) e Furnas (1945-1946), em Lisboa, foram construídos para alojar as populações desalojadas pelas obras da Exposição do Mundo Português e demais renovações urbanas associadas aos festejos<sup>25</sup>, e recorreram a soluções de execução rápida, com estruturas em madeira revestidas a placagem de fibrocimento.

O Decreto-Lei n.º 33 278, de 24 de novembro de 1943, irá alargar o Programa ao Porto e a Coimbra, com uma expressão reduzida e, principalmente, com uma abordagem diferenciada. As técnicas de construção rápida não são utilizadas nos

<sup>25</sup> De que se destacam a construção dos acessos à nova autoestrada Lisboa-Cascais na zona de Sete Moinhos e a expansão do Parque Florestal de Monsanto, ambas implicando demolição de barracas. Cf. *Anais do Município de Lisboa 1940*, Câmara Municipal de Lisboa, 1941.

casos do Bairro da Corujeira<sup>26</sup> (Porto, 1945-1951) e de Celas<sup>27</sup> (Coimbra, 1945-1947), optando-se por uma interpretação de «casa desmontável» enquanto habitação temporária — não porque possa ser desmontada mas porque é de construção mais fraca e de áreas reduzidas. No caso do Bairro de Celas, construído para as populações desalojadas pelas obras na Alta de Coimbra, a toponímia reflete o simbolismo da mudança a que foram obrigadas, utilizando-se nomes das ruas desaparecidas da Alta no novo bairro.

O Decreto-Lei n.º 34 486, de 6 de abril de 1945, determina o fim não oficial das «casas desmontáveis», sendo a terminologia abandonada por uma mais abrangente — «casas para famílias pobres» —, que permitirá a câmaras municipais e a outras entidades o recurso a soluções tradicionais de construção, sem que, todavia, seja abandonada uma ideia de «transição», até que os habitantes possam aspirar às «habitações definitivas», que seriam, ainda e sempre, as «casas económicas». Embora o texto do decreto refira os pedidos de apoio para iniciativas e construção de habitação de custo reduzido feitos até então por municípios, o destaque é dado à necessidade de, perante a execução dos planos de urbanização exigidos pelo Estado, realojar populações deslocadas pelas obras. As «casas para famílias pobres» serão, no entanto, uma forma mais económica de criar habitação de patrocínio público, reforçando a ideia de que a «casa económica», no entendimento e na formalização que lhe são dados pelo Estado Novo, é inacessível a uma elevada percentagem da população.

A função social do Programa de Casas Económicas e a referida novidade de conjugar diferentes classes de habitações no mesmo bairro levou a um cumprimento à risca da legislação original; tal como previsto no Decreto n.º 23 052, as habitações foram agrupadas por classes, separando zonalmente as habitações de classe A e de classe B. A interpretação de outros pontos do decreto será mais livre, particularmente no que toca aos limites nos números de habitações por bairro, que rapidamente serão abandonados à medida que avançam, como se verá, iniciativas de grande dimensão.

Do ponto de vista do funcionamento institucional, o Programa de Casas Económicas, na sua segunda fase, é marcado por uma maior independência na elaboração dos projetos, alguns já desenvolvidos fora do âmbito dos serviços centrais da DGEMN, surgindo então diversos empreendimentos de maior escala e grande expressão urbana, como acontece nos casos dos Bairros da Encarnação<sup>28</sup> (arquiteto Paulino Montez, Lisboa) e da Madre de Deus<sup>29</sup> (arquiteto Luís Benavente, Lisboa), do Marechal Carmona<sup>30</sup> (arquiteto Januário Godinho, Coimbra), da Nossa Senhora da Conceição<sup>31</sup> (arquiteto Fernando Sousa, Setúbal) ou da Nossa Senhora da Piedade<sup>32</sup> (arquitetos Carlos e Guilherme Rebello de Andrade, Almada). Do ponto de vista da respetiva gestão, observa-se também uma maior formalização e burocratização dos procedimentos e, consequentemente, das relações entre administração e moradores.

<sup>26</sup> «Estudo de localização de aglomerados de casas para alojamento de famílias pobres e de casas desmontáveis» (1945), Arquivo Histórico Municipal do Porto, cota D-CMP/3(148).

<sup>27</sup> «Bairro de Celas, Coimbra», SIPA/IHRU, cota 5333.

<sup>28</sup> Cf. diversos processos referentes ao Bairro da Encarnação, SIPA/IHRU, cotas 5177, 5180, CE-0002 a CE-0014, entre outros.

<sup>29</sup> Cf. diversos processos referentes ao Bairro da Madre de Deus, SIPA/IHRU, cotas CE-0105 a CE-0115, CE-0144, entre outros.

<sup>30</sup> Cf. diversos processos referentes ao Bairro da Madre de Deus, SIPA/IHRU, cotas 5333 e 5334, entre outros.

<sup>31</sup> «Bairro em Setúbal», SIPA/IHRU, cota 5163-5164.

<sup>32</sup> «Bairro Económico de Almada — Administração e Fiscalização — I Volume», SIPA/IHRU, cota D19-056; o Bairro de Almada é um exemplo de um processo que ocorreu nos anos 60 de desenvolvimento de projetos de expansão de bairros de casas económicas por ocupação de terrenos interiores do bairro, sendo que terá sido o único realizado.

**FIG. 12** Bairro de Casas Económicas do Legado do Operário, Évora (arquiteto Alberto Sousa, 1944-1949). SIPA/IHRU



O caso do Bairro de Évora<sup>33</sup> apresenta um interesse particular nesta fase do Programa. O projeto, do arquiteto Alberto Sousa, é apresentado em 1944 ao Ministro das Obras Públicas, com o propósito de ser integrado no Programa de Casas Económicas. Sendo desenvolvido externamente aos Serviços das Casas Económicas, não deixa de cumprir os princípios tipológicos do Programa, determinando a construção de 52 casas da classe A, tipos 2 e 3, e 34 casas da classe B. No entanto, a iniciativa parte não de um organismo corporativo mas de uma associação mutualista, no caso, o Legado do Operário, constituída em Évora, em 1927; esta iniciativa parece resultar de uma interpretação aberta da colaboração prevista no Decreto-Lei n.º 28 912 entre o Estado e as instituições de Previdência<sup>34</sup>. As habitações são divididas entre o INTP, que recorrerá à distribuição em propriedade resolúvel, e a própria associação, que manterá a propriedade da sua parte do bairro, utilizando um sistema de arrendamento. O cariz mutualista da associação não terá influenciado o projeto do bairro, sendo clara mais uma vez a hierarquização de tipologias, com as casas de classe B faceando as avenidas principais e as casas de classe A ocupando as vias secundárias do interior do bairro.

O Decreto de 1943, que alargou a construção de «casas desmontáveis» ao Porto e a Coimbra, criou, também, novas classes de habitação para as «casas económicas», assumindo, de forma mais ou menos clara, a transformação nos objetivos do Programa relativamente à propaganda inicial. As habitações de classe C e D assumem programas mais complexos e, por isso mesmo, abrangerão destinatários diferentes e de maiores rendimentos, mesmo que integrados nos grupos-alvo originais de funcionários do Estado e sócios de sindicatos nacionais.

<sup>33</sup> «Bairro Económico de Évora», SIPA/IHRU, cota 5335.

<sup>34</sup> No artigo 18.º do Decreto n.º 28 912, de 12 de agosto de 1938, o Estado alarga a «instituições de Previdência Social» a possibilidade de construir bairros de casas económicas para «sócios, pensionistas, empregados e operários» dessas instituições. Recorde-se que o Decreto n.º 23 052 apenas previa a colaboração do Estado com «câmaras municipais, corporações administrativas e organismos corporativos».



**FIG. 13** Bairro de Casas Económicas de Benfica ou de Santa Cruz, em construção, Lisboa, 1956 (arquitetos Keil do Amaral e João Vaz Martins para a DGEMN, 1943-1958). SIPA/DGEMN

No Bairro de Benfica<sup>35</sup> (1943-1958) é bem visível a complexificação dos programas, já de inspiração burguesa e longe das experiências de habitação mínima da fase inicial da política. A casa já não se limita ao espaço familiar, apresentando espaços de receção e, num ponto particularmente curioso para um programa de habitação de custo controlado, alojamento para empregada doméstica.

Esta complexificação dos programas é particularmente visível em dois bairros – Bairro do Marechal Gomes da Costa<sup>36</sup> (arquiteto Manuel Fernandes de Sá, Porto, 1947-1949) e Bairro do Restelo (arquiteto Faria da Costa, Lisboa, 1947-1953).

#### Terceira fase: 1956-1974

O início de uma terceira fase do Programa de Casas Económicas poderá ser identificado com a publicação, em 1956, do Decreto n.º 40 552, de 12 de março, que cria uma nova classe de habitações, «a», para agregados com rendimentos mais baixos. A publicação deste decreto coincide com uma profunda transformação nas práticas de projeto, permitindo-se a construção de habitação coletiva no âmbito do Programa.

<sup>35</sup> Cf. diversos processos referentes ao Bairro de Benfica, SIPA/IHRU, cotações 5130, 5150-51, 5313, CE-0162, entre outros.

<sup>36</sup> «Bairro do Marechal Gomes da Costa», SIPA/IHRU, cota 5138.



**FIG. 14** Bairro de Casas Económicas de Olivais Sul, em construção, Lisboa, 1962 (DGEMN, 1960-1964). CML/AML

A opção pela construção em altura era o cerne, em 1956, de uma discussão já antiga. Se nos programas que surgiram como alternativa, a partir de 1945, ao Programa de Casas Económicas a construção em três ou mais pisos foi aceite pelo Estado, na iniciativa a que este texto se refere a opção pela habitação unifamiliar manteve-se por mais uma década e nunca foi completamente abandonada, verificando-se a construção de tipologias C e D em habitações geminadas e as tipologias de renda mais baixa em habitação em altura.

A Câmara do Porto e mesmo os Serviços de Casas Económicas do Norte participaram ativamente nessa discussão, sendo o Bairro do Viso<sup>37</sup> (1958-1965) um dos primeiros exemplos em que é testada a solução da habitação coletiva. Tudo indica, aliás, que este terá sido o primeiro projeto em que se aceitou superiormente que a construção em altura fosse testada em fase de projeto; uma carta de 1 de agosto de 1958 dá nota da proposta de construção de «alguns blocos de habitação, ainda em propriedade resolúvel, mas dentro do regime de propriedade horizontal». Esta proposta terá sido aceite, «a título experimental», pelo Ministro das Obras Públicas, Eduardo Arantes de Oliveira (no cargo entre 1954 e 1967),

<sup>37</sup> «Bairro do Viso», SIPA/IHRU, cota 5178.

deixando-se, no entanto, a nota da preferência do Ministério das Corporações e Previdência Social pelo «sistema tradicional de casas económicas independentes»<sup>38</sup>. O Bairro do Viso reflete uma transformação profunda, não legislada, no projeto das «casas económicas». A autoria do plano é de João Andresen, professor de Urbanologia no curso de Arquitetura do Porto desde 1948 e um defensor dos princípios urbanísticos do Movimento Moderno. Seguidor, e crítico, do trabalho de Le Corbusier na Índia e de Oscar Niemeyer e Lúcio Costa em Brasília, Andresen refletirá no projeto urbano do Viso uma visão social distinta da até então dominante (Andresen, 1962). À rigidez geométrica dos planos de bairros de casas económicas das décadas de 1940 e 1950, sucede uma interpretação mais informal do espaço urbano, com amplos espaços verdes percorridos por percursos pedonais e a libertação do edifício relativamente à frente de rua; à visão da vida estruturada a partir do núcleo familiar sucede a visão da vida estruturada a partir da comunidade e da proximidade entre habitantes e entre estes e os serviços que complementam a vida diária. Esta atualização não permitirá, no entanto, que a hierarquização por classes seja abandonada, antes saindo reforçada pela separação entre a ocupação densa, com as classes A e B em habitação coletiva, e a ocupação extensa, nas classes C e D em habitações unifamiliares.

O Bairro de Casas Económicas de Agualva-Cacém (1970-1976) é um caso praticamente desconhecido que ilustra adequadamente o processo de transição do Programa de Casas Económicas para as iniciativas habitacionais dos primeiros anos do regime democrático. A dimensão do bairro, projetado já no início da década de 1970 – 2090 fogos –, sugere, desde logo, que foi atribuída importância a esta iniciativa, mesmo num momento já muito avançado, e bastante conturbado, da ditadura, enquanto instrumento de construção de habitação pública em grande número. Quando terminado, seria o maior bairro de «casas económicas» do País, quase duplicando o número de fogos relativamente aos outros bairros de maior dimensão: Encarnação (1092 fogos) e Olivais Sul (986 fogos). Não será de ignorar, também, a contratação de parte da equipa responsável pelo projeto da Fundação Calouste Gulbenkian: João Abel Manta e Alberto Pessoa desenvolveram o projeto de arquitetura e Gonçalo Ribeiro Telles é o autor do projeto de paisagismo. O prolongamento da obra até 1976 (com os arranjos exteriores a serem executados já no final dos anos 1980) implicou que a distribuição de habitações não seguisse os critérios do Decreto-Lei n.º 23 052, de 23 de setembro de 1933. Uma iniciativa pensada no quadro do Programa de Casas Económicas foi, assim, apropriada pelo regime democrático. A passagem dos Serviços das Casas Económicas para o Fundo de Fomento da Habitação, em 1969, não travara o desenvolvimento deste e de outros projetos de bairros de casas económicas, e só com a queda do regime várias iniciativas são abandonadas e os respetivos terrenos, já adquiridos, orientados para novas respostas do Estado à questão habitacional.

<sup>38</sup> Carta assinada por José Pena da Silva, engenheiro diretor dos Serviços. Processo «PT DGEMN DREMN 1375/03», SIPA/IHRU.

A evolução do Programa de Casas Económicas, de que se apresentaram apenas alguns casos de particular interesse, reflete a transformação progressiva do papel do Estado na construção de habitação. A experiência de habitação mínima para populações de baixos recursos foi sendo transformada numa visão mais complexa do programa habitacional, primeiro, e numa inversão do planeamento urbano e da interpretação da ideia de vizinhança e de comunidade, depois. Tudo indica, por isso, que neste processo se tenham operado algumas transformações da visão que os serviços públicos aqui envolvidos tinham do seu papel e do modo como liam as relações entre as populações e a ação do Estado no domínio da habitação (Pinto, 2009, pp. 199-215).

### **Conclusão**

Gizado em simultâneo com alguns dos eixos fundamentais de estruturação política e institucional do regime do Estado Novo, o Programa de Casas Económicas, criado em 1933, representa um significativo acréscimo da capacidade de ação estatal em matéria de urbanização e de promoção de habitação pública com fins sociais. Ainda que um tal acréscimo de capacidade de ação não tenha conseguido responder de modo consequente ao quadro de escassez que caracterizava o País em matéria de habitação, a dinâmica institucional subjacente ao processo de implementação do Programa de Casas Económicas traduziu-se, não obstante, na produção sistemática de uma política dotada de um conjunto bem definido de características, cujos contornos principais, e declinações mais significativas, pudemos identificar ao longo deste texto. Com recurso a um trabalho que privilegiou, do ponto de vista metodológico, o estudo de legislação, o inventário de edificado, e a análise da dinâmica de ação institucional subjacente à construção habitacional, foi possível estabelecer os antecedentes e prioridades do Programa, compreender a configuração institucional que o tornou possível, definir as propriedades gerais da política e dos seus efeitos e elencar as principais fases do respetivo desenvolvimento e desfecho.

O problema da habitação, nos seus diferentes contornos, não era estranho ao debate público que acompanhou as convulsões sociais e políticas de finais dos anos 1920 em Portugal. Com o triunfo do Estado Novo, e com a prioridade dada neste à ordem, à moral e à Nação, a perspetiva de uma política habitacional consentânea com tais desígnios consolidou-se entre os principais protagonistas políticos do regime. Estruturado em torno da promoção do acesso à propriedade de casas independentes, dotadas de jardim e quintal, em bairros de dimensão não muito alargada, o Programa de Casas Económicas é um bom revelador das convicções sociais, políticas e urbanas que o regime promovia.

Com uma estrutura institucional mais densa do que a que caracterizou, por exemplo, a implementação do Programa de Casas Desmontáveis – solução política, definida entre 1938 e 1945, destinada à produção de alojamentos temporários para populações muito desfavorecidas que foi responsável pela construção de 1500 fogos distribuídos por cinco conjuntos habitacionais –, a implementação do Programa de Casas Económicas deu origem a um apurado processo de divisão de trabalho, que se foi recompondo ao longo das mais de quatro décadas da sua vigência. Com a gestão inicialmente inscrita no Subsecretariado de Estado das Corporações e da Previdência Social e no INTP, e a construção orientada pela DGEMN e pelo MOPC, a referida divisão de trabalho foi informada por corpos profissionais distintos e pela autonomização de um campo burocrático marcado por lideranças técnico-administrativas e por tutelas políticas de relevo, onde figuras como Pedro Teotónio Pereira e Duarte Pacheco se destacaram.

A partir do quadro de ação assim estabelecido, o Programa de Casas Económicas foi responsável pela construção de mais de 15 mil fogos, repartidos por 73 conjuntos, que se estruturaram numa configuração coerente, algo especialmente visível nas décadas iniciais de implementação da política. Através de uma apertada monitorização do processo de construção e de gestão dos bairros foi possível promover um específico «modo de habitar», onde a recriação do passado ruralizante, da «aldeia dentro da cidade», e a defesa da «casa portuguesa», pelo menos até aos anos 1950, se afirmam de forma consistente. À especificidade do modo de habitar fazia-se equivaler uma grande rigidez na seleção dos moradores-adquirentes – «chefes de família» com idade compreendida entre os 21 e os 40 anos, recrutados por concurso público com base numa grelha apertada que, privilegiando a capacidade financeira para enfrentar o processo de amortização (primeiro, 20 anos, numa fase posterior do Programa, 25), incluía a certificação estatal da «idoneidade moral e política» e envovia, da parte dos detentores do poder político, um propósito de vinculação ao regime dos grupos sociais beneficiados pelo Programa. Compreende-se, assim, e em complemento, a importância do disciplinamento social realizado através da arquitetura jurídica que, pela figura do «casal de família», suportava o acesso à casa no bairro, assim como o significado da tutela e vigilância quotidianas exercidas pelo «fiscal». Se o Programa se revelou social e politicamente seletivo do ponto de vista do recrutamento de moradores-adquirentes que promoveu, este foi também encarado, sobretudo na década de 1930, como um instrumento do intervencionismo do Estado no fomento da atividade económica. De igual modo, o Programa inaugurou também uma prática continuada de intervenção do Estado em matéria de promoção e regulação da expansão urbana.

Importa registar, por fim, que se foi possível identificar no trabalho desenvolvido um conjunto de propriedades gerais bem demarcado, a investigação conduzida permitiu também estabelecer algumas coordenadas sobre o modo como,

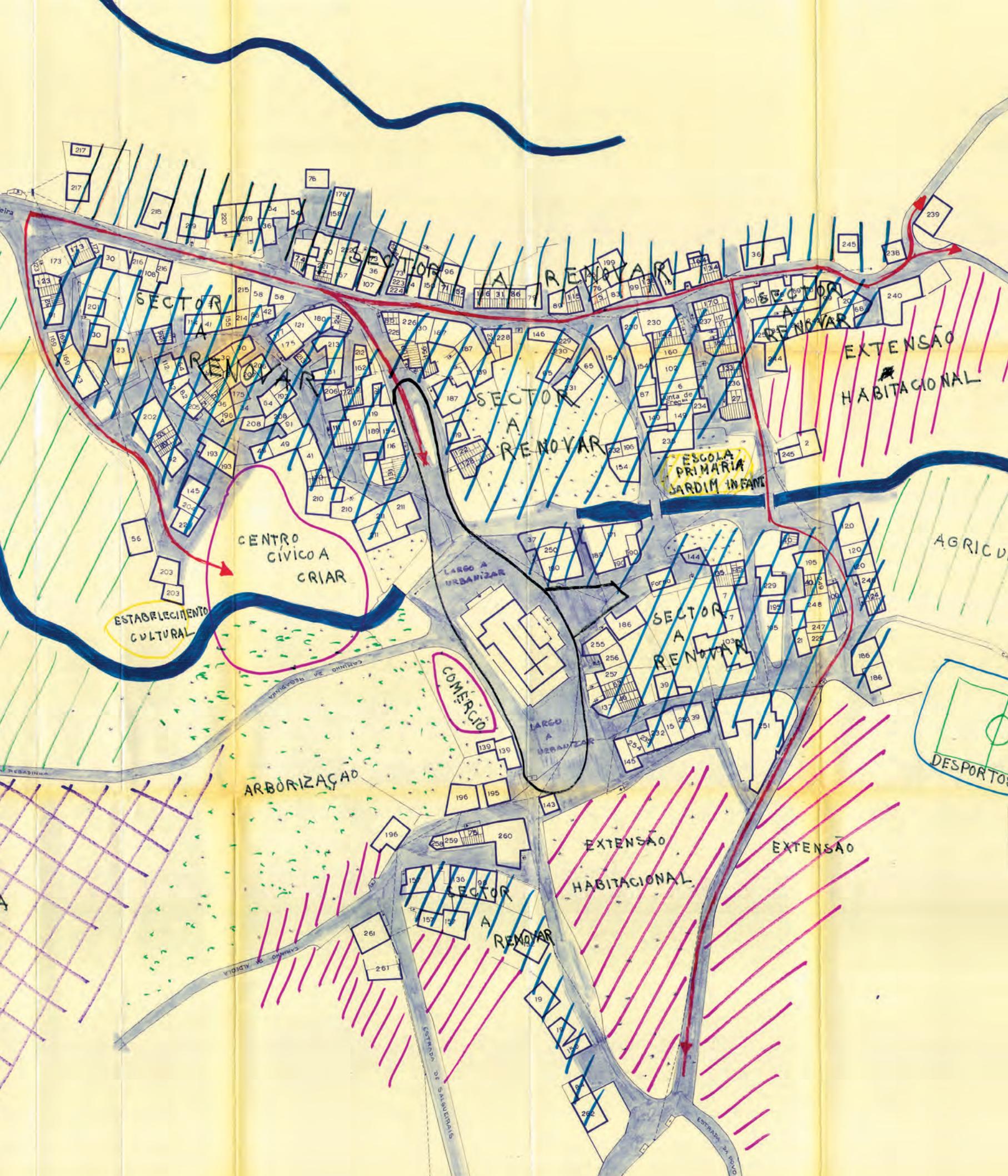
ao longo do tempo, tais propriedades se diferenciaram, a que foi possível associar exemplos de bairros significativos. Assim, se o arranque do Programa foi marcado por um propósito de unificação e de centralização, sob a égide deste, das diferentes iniciativas estatais em matéria de promoção habitacional com fins sociais que então existiam, a primeira fase (1933-1938) será marcada por uma conjugação entre modernidade projetual, com preocupações que se traduzem na procura da habitação mínima, e conservadorismo social, com a procura de um entendimento da casa limitado à esfera familiar. Por sua vez, a segunda fase (1938-1956) define-se pela expansão das «casas económicas», traduzida, desde logo, na introdução de uma «classe B» para famílias com mais recursos, ainda que separadas zonalmente das habitações de «classe A», e pelo lançamento e posterior substituição das «casas desmontáveis». Uma terceira fase (compreendida entre 1956 e 1974) permite a criação de uma nova classe para agregados de menores rendimentos e abre o Programa à construção de habitação coletiva. O final dos anos 1960 e a criação do FFH anunciam mudanças com impacto no Programa de Casas Económicas. A dinâmica revolucionária induzida pela revolução de 25 de abril de 1974 foi esvaziando a respetiva capacidade de ação.

Integrando o núcleo das prioridades políticas do regime, o Programa de Casas Económicas foi um elemento durável e, não obstante as recomposições organizacionais e as transformações projetuais, relativamente estável da política habitacional do País. O conceito de «casa económica», independentemente do seu estatuto junto das demais políticas entretanto formuladas, nunca foi abandonado pelo Estado Novo. Durou enquanto houve regime.

### **Referências bibliográficas**

- AGAREZ, R., 2016. *Algarve Building: Modernism, Regionalism and Architecture in the South of Portugal, 1925-1965*. London: Routledge, pp. 154-158.
- ALMEIDA, P., 2010. «Favor, recompensa e controlo social: Os bairros de casas económicas do Porto (1935-1965)». Dissertação de Mestrado em História Contemporânea. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- ANDRESEN, J., 1962. *Para Uma Cidade Mais Humana*. Porto: edição do autor.
- BAPTISTA, L., 1999. *Cidade e Habitação Social: O Estado Novo e o Programa das Casas Económicas em Lisboa*. Oeiras: Celta Editora.
- BOURDIEU, P., 1990. «Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des règlements», *Actes de la recherche en sciences sociales*, n.º 81-82, pp. 86-96.
- CABRAL, M. V., 1988. *Portugal na Alvorada do Século XX: Forças Sociais, Poder Político e Crescimento Económico de 1890 a 1914*. 2.ª ed. Lisboa: Editorial Presença.
- GONÇALVES, E., 2015. *Bairros de Habitação Popular no Porto, 1899-1933. A Prática de Uma Arquitectura Económica, Saudável e Cómoda nas Vésperas do Moderno*. Porto: FAUP.
- LÔBO, M. S., 1995. *Planos de Urbanização: A Época de Duarte Pacheco*. Porto: Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto.
- MARQUES, A. H. de O., 2006. *Breve História de Portugal*. Lisboa: Editorial Presença.

- MESQUITA, A. P., 2007. *Salazar na História Política do Seu Tempo*. Lisboa: Editorial Caminho.
- MONTEIRO, J. P., 2012. «Para o projeto global — Nove décadas de obras: Arte, Design e Técnica na Arquitetura do atelier Pardal Monteiro». Tese de Doutoramento em Design. Lisboa: Faculdade de Arquitetura da Universidade Técnica de Lisboa, vol. II.
- MOREIRA, M. R., 2016. «O valor do tempo: O programa intelectual e arquitectónico de Raul Lino». Tese de Doutoramento. Porto: Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto.
- PEREIRA, V. B., 2016a. «Apresentação», in *A Habitação Social na Transformação da Cidade: Sobre a Génese e Efeitos do «Plano de Melhoramentos para a Cidade do Porto» de 1956*. V. B. Pereira (org.). Porto: Afrontamento.
- , 2016b. «Classes sociais e simbolização na cidade do Porto. Elementos teóricos e resultados de pesquisa empírica», *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, v. 28, n.º 2, pp. 183-206.
- , e J. QUEIRÓS, 2012. *Na Modesta Cidadezinha. Génese e Estruturação de Um Bairro de Casas Económicas do Porto [Amial, 1938-2010]*. Porto: Afrontamento.
- PINTO, P. R., 2009. «Housing and Citizenship: building social rights in 20th Century Portugal», *Contemporary European History*, 18 (2), pp. 199-215.
- RAMOS, R. J. G., 2010. *A Casa: Arquitectura e Projecto Doméstico na Primeira Metade do Século XX Português*. Porto: FAUP Edições.
- , 2015. *Modernidade Inquieta: Arquitectura e Identidade em Construção*. Porto: Afrontamento.
- ROSAS, F., 2012. *Salazar e o Poder: A Arte de Saber Durar*. Lisboa: Tinta da China.
- , e J. M. B. de Brito (dir.), 1996. *Dicionário de História do Estado Novo*, vols. I e II. Lisboa: Bertrand.
- SILVA, S. D., e R. J. G. RAMOS, 2015. «Housing, Nationalism and Social Control: The First Years of The Portuguese Estado Novo's Affordable Houses Programme». In *Southern modernisms from A to Z and back again*. Ed. Joana Cunha Leal et. al. Porto: Centro de Estudos Arnaldo Araújo — CESAP/ESAP, Instituto de História da Arte — FCSH/UNL, pp. 255-274.
- SOARES, J. J. M. N., 1945. *Alguns Rudimentos de Urbanização*. Porto: Edições Marânu.
- TIAGO, Maria da Conceição Caetano, 1997. «O Bairro Social da Ajuda/Boa-Hora: Um projecto da República Nova e uma realização do Estado Novo». Dissertação de Mestrado em História Social Contemporânea. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.



# O problema da habitação rural

## Debates e políticas públicas durante o Estado Novo

### Introdução

A 16 de março de 1933, Oliveira Salazar afirma: «A intimidade da vida familiar reclama aconchego, pede isolamento, numa palavra, exige a casa, a casa independente, a casa própria, a nossa casa.»<sup>1</sup> Este excerto faz parte de um discurso que, através de uma emissão radiodifundida, explicava ao País a nova Constituição Política da República Portuguesa, que legitimou o Estado Novo. O documento, plebiscitado no dia 19 desse mês, esteve vigente até à deposição do regime, em abril de 1974. Nas décadas da ditadura, estas frases inaugurais de Oliveira Salazar foram muitas vezes associadas a ações relacionadas com o apoio estatal à habitação. Funcionaram como lema, inspiração ou justificação de iniciativas que decorreram durante todo o período abrangido por este estudo.

Tanto a ambição anunciada, como os empreendimentos realizados indicam que os problemas da habitação estiveram na agenda política das elites, que fizeram parte de vários governos do Estado Novo<sup>2</sup>. Todavia, analisando o conteúdo dos textos oficiais (legislação, pareceres, publicações e discursos políticos, por exemplo), a localização das principais obras realizadas e os estudos que têm sido dedicados à temática, percebe-se que estas preocupações tiveram repercussões distintas no território e nos grupos sociais considerados como *pobres* ou *necessitados*. Verifica-se que, à semelhança do que se passou durante a I República, o foco das atenções e iniciativas do Estado Novo foi para a resolução de problemas habitacionais nas cidades e maiores vilas.

**Dulce Freire  
Pedro Namorado Borges**

Instituto de Ciências Sociais,  
Universidade de Lisboa

<  
Planta do Plano Diretor da aldeia de Prados  
(distrito da Guarda). Biblioteca/Arquivo  
da DGADR/MAFDR

1 «Conceitos de Economia da Nova Constituição. Discurso radiodifundido da UN em 16 de Março de 1933.» (Salazar, 1939, vol. I: 199-200.)

2 Após a II Guerra Mundial, estas preocupações não poderiam ignorar as recomendações e os estudos realizados pelas organizações internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho e a Organização das Nações Unidas, de que Portugal era membro. Para uma análise da relação desses estudos com Portugal, v. Pereira (1963a e 1963b).

Os dados indicam que existe um desfasamento entre, por um lado, a relevância política conferida ao problema da habitação nas cidades e, por outro, a relevância económica e social que estas áreas tinham no conjunto do País<sup>3</sup>. De facto, durante grande parte da vigência do Estado Novo, as cidades tiveram menor peso económico e populacional do que as áreas classificadas como rurais. Até ao início da década de 1960, a agricultura teve um peso significativo para o Produto Interno Bruto e a maior parte da população ativa residia e trabalhava nos territórios rurais<sup>4</sup>.

Este desfasamento suscita numerosas questões, desde as motivações subjacentes às decisões políticas e os impactos sociais da ação estatal, passando pelos critérios para o reconhecimento dos problemas habitacionais. No rol de questões que emergem, uma exige esclarecimento prévio: havia um problema da habitação rural? Tanto os testemunhos da época, como os estudos de caráter económico e social mostram os baixos rendimentos da população e a falta de infraestruturas básicas na larga maioria das povoações rurais. Os indicadores qualitativos e quantitativos<sup>5</sup> sugerem, igualmente, a existência de extensos problemas de habitação, tornando difícil que a *vida familiar* nos territórios rurais tivesse a *intimidade*, o *aconchego* e o *isolamento*, que Oliveira Salazar defendia. Se para os grupos sociais de baixos rendimentos nas cidades, a *casa própria* era uma miragem, o mesmo se passava nas áreas rurais.

Todavia, as condições da habitação nas áreas rurais, apesar de serem frequentemente referidas em análises de caráter económico e social, raramente têm sido associadas a iniciativas estatais para resolver ou minimizar os diversos problemas enumerados. Isso contribuiu para que, apesar de o problema da habitação ter merecido a produção de extensa bibliografia ao longo do último século, esta tenha privilegiado um enfoque nas dimensões urbanas. O conhecimento sobre a temática da *habitação apoiada* em áreas rurais revela-se disperso e escasso, sendo pouco abordada em estudos científicos. Uma análise mais detalhada da questão, que constitui a primeira parte deste estudo, permite caracterizar o problema e identificar algumas das diferentes visões que este motivou durante o Estado Novo.

Na segunda parte deste estudo, descrevem-se os programas que enquadram a construção de *habitação apoiada* pelo Estado nas áreas rurais<sup>6</sup>. A pesquisa mostrou que, no conjunto, estes programas apresentam três traços gerais: o Estado poder ter uma intervenção direta ou indireta; podem destinar-se a habitações para população ativa agrícola, reproduzindo o *modo de vida rural*, ou para alojar trabalhadores de outros setores económicos residentes em áreas rurais; são heterogéneos, apresentando-se como dispersos, irregulares, diversos e, até, difusos.

Como o principal objetivo deste estudo é analisar o papel do Estado, apresentam-se estes programas a partir das entidades que os promoveram. Neste sentido, considera-se que o Estado teve uma intervenção direta quando os serviços públicos, dependentes de um ou vários ministérios, estiveram envolvidos na conceção e execução dos empreendimentos. Estes são os casos de dois programas

<sup>3</sup> Em 1930, cerca de 18% da população portuguesa residia em aglomerados com 10 mil ou mais habitantes, ou seja, cidades; em 1970, esse valor subira, chegando aos 27% (Barreto, 1996: 74).

<sup>4</sup> Em 1950, o Produto Agrícola Bruto correspondia a 31% do Produto Interno Bruto, em 1960 essa percentagem baixou para 20%, em 1970, para 12%, e em 1980, para 9%. Em 1950, a População Ativa Agrícola (que inclui as pescas) era 49% da população total; a partir de 1960, esta percentagem reduz-se substancialmente e passa a ser apresentada sem incluir as pescas, assim, em 1960, foi 42%; em 1970, foi 26%, e em 1980, foi 17% (Soares, 2005: 162). Para uma perspetiva detalhada das mudanças na agricultura na longa duração, v. Freire e Lains (2017).

<sup>5</sup> Os estudos coordenados por Lima Basto, realizados na década de 1930, estão entre os primeiros que procuram retratar de forma rigorosa, fornecendo dados quantitativos e qualitativos, as condições económicas e sociais dominantes nos territórios rurais (Basto, 1936; Basto et al., 1943, 1947, 2012). A primeira análise quantitativa sistemática, realizada pelo Instituto Nacional de Estatística a partir do IX Recenseamento Geral da População de 1950, foi o Inquérito às Condições de Habitação da Família (1954).

<sup>6</sup> Este estudo não abrange todos os empreendimentos de habitação apoiada realizados nas áreas rurais (como as Colónias Agrícolas, criadas pela Junta de Colonização Interna, e o Programa de Casas Económicas), que são tratados em outros capítulos desta obra.

contemplados: *Aldeias Melhoradas*, promovido pela Junta de Colonização Interna/Ministério da Economia, e *Casas para Famílias Pobres*, patrocinado pela Direção-Geral dos Serviços de Urbanização/Ministério das Obras Públicas.

Entende-se que o Estado teve uma intervenção indireta quando apoiou financeiramente ou influenciou a conceção, mas não esteve diretamente envolvido na execução das obras. Neste caso, verificou-se que os interlocutores do Estado foram organizações da sociedade civil. Identificaram-se três entidades: duas de caráter associativo criadas no âmbito da Igreja Católica, por iniciativa de membros da elite religiosa (Património dos Pobres, promovido pelo Padre Américo) e laica (Movimento Nacional de Auto-Construção, criado pela União Católica dos Industriais e Dirigentes do Trabalho/UCIDT); uma fundação (Fundação Salazar) incentivada pelo Presidente da República, Américo Tomás. Tendo em conta a natureza ditatorial do Estado Novo, que limita e persegue, muitas vezes violentamente, as iniciativas da sociedade civil, tornou-se necessário averiguar como é que estas organizações foram legalmente enquadradas pelo Estado. Verifica-se que atuaram, pelo menos no início, ao abrigo de despachos do Subsecretário de Estado da Assistência<sup>7</sup>, que até 1958 fazia parte do Ministério do Interior, abrangidas pelo regime jurídico das instituições particulares de assistência. Posteriormente esse enquadramento pode ter sido mudado para diplomas mais adequados às atividades que, de facto, desenvolviam<sup>8</sup>. De qualquer forma, estas entidades constituíram-se como organizações formais, sem fins lucrativos, com estatutos que lhes permitam atuar no âmbito da assistência social.

O cruzamento de dados recolhidos, através dos vários métodos, contribuiu para tornar mais precisa a definição de rural adotada neste estudo. Reconhecendo a fluidez do conceito, particularmente quando aplicado em perspetiva histórica, seguiu-se, como primeiro critério, a classificação que, durante estas décadas, foi adotada pelo Instituto Nacional de Estatística para hierarquizar as localidades do País. Tomou-se como referência a classificação estabelecida pelo Instituto Nacional de Estatística em 1960<sup>9</sup>, considerando-se como centro urbano a «capital de distrito e a localidade qualquer que fosse a categoria legal (cidade, vila, etc.) que, na área urbana demarcada pela Câmara Municipal respectiva contasse 10 000 ou mais habitantes», sendo que as zonas rurais correspondem à parte do território não compreendida por estes centros. Foi tido em conta que, posteriormente a 1960, muitas das localidades que constituíam os territórios rurais assumiram um perfil industrial e urbano, particularmente as da faixa litoral que passaram por acelerados processos de industrialização e terciarização das atividades económicas, com o aumento da densidade populacional que lhes esteve associada. Este perfil populacional e habitacional está em consonância com o peso que a agricultura continua a ter no conjunto da economia (Freire e Lains, 2017).

Ao iniciar-se esta pesquisa, eram escassos os dados que permitissem identificar os programas, as entidades, os locais ou outros elementos relacionados

<sup>7</sup> Em 1945, a criação da Subsecretaria de Estado da Assistência decorreu da reorganização dos serviços de assistência (criada em 1911, a Direção-Geral de Assistência passou por várias mudanças e foi integrada no Ministério do Interior em 1927) e dos da saúde (competências que também faziam parte do Ministério do Interior). A Subsecretaria funcionou até 1958, quando foi criado o Ministério da Saúde e Assistência.

<sup>8</sup> Foi o que aconteceu com a Fundação Salazar, que começou a funcionar com estatutos aprovados por despacho do Ministro da Saúde e Assistência, mas em 1973 foram promulgados pelo Decreto-Lei n.º 721/73, porque «Reconhece-se, porém, que a Fundação, pela longa e meritória actuação que vem desenvolvendo em várias parcelas do território nacional, colaborando com o Estado na solução do problema habitacional, carece de uma regulamentação específica que lhe assegure maior capacidade operacional» (prólogo do Decreto-Lei n.º 721/73).

<sup>9</sup> Os critérios foram estabelecidos para o X Recenseamento Geral da População no Continente e Ilhas Adjacentes, realizado em 1960. Para uma análise mais detalhada, v. Alarcão (1969).

com, eventuais, iniciativas estatais para financiar habitação fora dos maiores centros urbanos do País. Nestas circunstâncias, tornou-se necessário construir uma metodologia que se desenvolveu num movimento, de relação e encadeamento, a várias escalas e direções de aproximação, do geral ao particular e do periférico ao nuclear, através de um cruzamento de pesquisa em bibliografia, fontes documentais e trabalho de campo.

A investigação dividiu-se em três fases distintas: na primeira procedeu-se a pesquisa geral em bibliotecas<sup>10</sup> e Internet<sup>11</sup>, na segunda a uma investigação específica em arquivos históricos<sup>12</sup> e na terceira realizaram-se missões de trabalho de campo<sup>13</sup>. A articulação das várias fases de pesquisa permitiu reunir um conjunto de dados qualitativos e quantitativos, que informam sobre as diferentes modalidades adotadas pelo Estado para apoiar a intervenção na habitação em áreas rurais. O recurso a diferentes métodos de pesquisa permitiu proceder ao levantamento de diversos elementos necessários, para aprofundar a perspetiva histórica e geográfica do projeto *Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal, 1918-2018*, promovido pelo Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

Apesar das lacunas apresentadas pelas fontes históricas e da impossibilidade de consultar todos os fundos documentais considerados como relevantes, procedeu-se à identificação de vários programas e das entidades que os promoveram, à localização de mais de 350 empreendimentos construídos nos distritos de Portugal continental. Foi, ainda, possível reunir algumas informações sobre os beneficiários dos milhares de habitações construídas ou reabilitadas em áreas rurais com o apoio do Estado, durante a ditadura.

Este artigo está dividido em duas partes. Na primeira, procede-se à identificação e caracterização do problema da habitação rural durante o Estado Novo (1933-1974). Analisa-se como as mudanças na conceção de bem-estar das famílias rurais e de desenvolvimento rural, ocorridas durante as décadas de vigência do Estado Novo, estiveram subjacentes às intervenções do Estado para a resolução do problema da habitação rural. Na segunda, apresentam-se os programas para habitação apoiada em que o Estado teve uma intervenção direta e indireta.

**10** Além da Biblioteca Nacional de Portugal, a pesquisa decorreu principalmente nas bibliotecas das seguintes entidades: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa; Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural, do Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, e Fundação Calouste Gulbenkian.

**11** Entre os numerosos recursos utilizados nesta pesquisa, saliente-se o acesso aos debates parlamentares, disponíveis desde 1820 à atualidade, em <[www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt)> e, também, à legislação em <[www.dre.pt](http://www.dre.pt)>.

**12** A pesquisa foi direcionada para fundos documentais produzidos por diversas entidades e que atualmente são tutelados pelos seguintes ministérios: Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS); Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural (MAFDR); Ministério da Economia (ME); Ministério da Cultura (MC). E, ainda, Arquivo Municipal de Grândola (AMG) e Presidência da República (PR).

**13** Fizeram-se duas missões para conhecer *in loco* alguns dos empreendimentos que visaram a intervenção em aldeias e a construção de bairros no Centro (distritos de Aveiro, Coimbra, Guarda, Porto e Viseu) e no Sul (distritos de Santarém, Setúbal, Évora, Beja e Portalegre) do País.

## Identificação do problema da habitação rural

### Existe um problema da habitação rural?

Durante as décadas de vigência do Estado Novo assistiu-se a uma tensão entre uma ideologia ruralista, difundida pela propaganda oficial, que apresentava a *vida nos campos* como harmoniosa e feliz, e a *realidade* que, como demonstravam vários testemunhos, raramente se coadunava com essas visões. Essa tensão é particularmente notória quando se trata da habitação rural. Por um lado, existem

correntes de debate e pesquisa sobre a *casa portuguesa* e as características *tradicionais* das habitações rurais, que contribuem para diferentes (re)elaborações identitárias e ideológicas (Leal, 2000). Estes são debates que atravessam, sobretudo, a arquitetura e a etnografia, mas que raramente focam o *problema da habitação rural*. Por outro lado, existem os dados empíricos que vão sendo recolhidos e divulgados por diversos investigadores, principalmente no âmbito da sociologia rural<sup>14</sup>, que visam retratar a *realidade* das condições em que se vive e morre nos campos. São estes que estimulam a discussão em torno do *problema da habitação rural*, demonstrando como está associado a baixos níveis de vida e à falta de infraestruturas básicas nas aldeias e vilas do País.

Desde o início dos anos 30, estes debates, realizados dentro das universidades ou na órbita destas, estiveram marcados pela iniciativa e, depois, pelos resultados do Inquérito à Habitação Rural, lançado pela Reitoria da Universidade Técnica de Lisboa, em 1931. A equipa, chefiada pelo agrónomo e professor do Instituto Superior de Agronomia Eduardo de Lima Basto<sup>15</sup>, começou a trabalhar em finais dos anos 30. Os dois primeiros volumes foram publicados nos anos 40 (Basto e Barros, 1943; 1947), mas as informações começaram a circular antes e alimentaram várias polémicas, o que contribuiu para que a publicação do último volume fosse protelada. De facto, o terceiro volume, depois de décadas em paradeiro incerto e apesar de incompleto, foi, finalmente, editado em 2012 (Bastos *et al.*, 2012). As circunstâncias políticas e académicas em que este inquérito foi anunciado e, também, as peripécias que estiveram associadas à realização do estudo e à publicação dos resultados, seriam suficientes para que não fosse esquecido pelas elites portuguesas. Mas, além disso, os dados divulgados mostravam que o *problema da habitação rural* era extenso, tanto social, como geograficamente.

A conceção e execução do inquérito foram assumidas pelo Instituto Superior de Agronomia, devendo inserir-se no âmbito dos estudos económicos e sociais que esta entidade e as antecedentes estavam a promover desde o século XIX. Estes estudos, realizados principalmente por agrónomos e alguns silvicultores, configuraram uma corrente de sociologia que se desenvolveu em Portugal antes da década de 60, ambicionando informar decisões políticas para a resolução dos problemas rurais identificados. No caso deste inquérito, o contexto político em que foi concluído era muito distinto daquele em que fora concebido: se em 1931 existia ainda uma indefinição quanto à natureza do regime político que, na sequência do golpe militar de 1926, poderia governar o País, no início dos anos 40, o Estado Novo já estava consolidado e no auge da exaltação autoritária que lhe estava na génese<sup>16</sup>. Pelo contrário, os mentores e autores do inquérito estavam a assumir posições críticas do regime, que, em alguns casos, se revelaram de oposição explícita. Ainda que combatido, os dados sistematizados neste inquérito ajudaram a identificar os problemas relacionados com a habitação rural, influenciando os debates, e provavelmente também as decisões políticas, durante a vigência do Estado Novo.

<sup>14</sup> Existe uma corrente de sociologia rural, inspirada em Le Play, que se desenvolve sobretudo em torno de professores e alunos do Instituto Superior de Agronomia, a qual se expressa em numerosos estudos promovidos até às décadas de 1960/1970, quando se abriu outra fase no campo da sociologia em Portugal (Ferreira, 2006; Ágoas, 2011; Freire 2013a).

<sup>15</sup> Eduardo Alberto de Lima Basto, que faleceu em 1942, foi um eminente intelectual da I República, assumindo diversos cargos públicos e políticos, contribuindo para os debates relacionados com a modernização da agricultura e os rendimentos da população rural (Freire, 2013b).

<sup>16</sup> Para uma descrição mais detalhada destas mudanças políticas e uma visão global do Estado Novo, v. Rosas (1994).

Verifica-se que alguns dos arquitetos que vão expressar opiniões sobre o papel do Estado nas mudanças da habitação rural<sup>17</sup> e, em alguns casos, assumir cargos relevantes em organismos públicos, conhecem os volumes deste inquérito publicados nos anos 40. Estes são os casos de Vasco Lobo ou Octávio Lixa Felgueiras, que citam estas obras nos respetivos relatórios de final de curso<sup>18</sup>.

O contributo de Vasco Lobo, ainda pouco conhecido, parece ter sido particularmente relevante, não só pelo que escreve posteriormente<sup>19</sup> mas sobretudo pelas responsabilidades que vai assumindo na Junta de Colonização Interna<sup>20</sup>. Este organismo público, inserido no Ministério da Agricultura/Ministério da Economia, assume durante cerca de 30 anos (1936-1975) funções de intervenção social e económica em áreas rurais. Fazendo jus à designação que ostenta, as principais vertentes de atuação foram as relacionadas com os movimentos populacionais nos territórios rurais e as condições de alojamento, permanente ou temporário, de trabalhadores e respetivas famílias. Enquanto arquiteto que desempenhou funções executivas e de direção, Vasco Lobo deverá ter influenciado as decisões técnicas e políticas subjacentes aos empreendimentos realizados pela JCI. Pelas relações profissionais e pessoais que estabelece com arquitetos e outros intervenientes na concretização de empreendimentos habitacionais apoiados pelo Estado, poderá, igualmente, ter influenciado os debates e as decisões associadas à orientação das políticas públicas durante estas décadas<sup>21</sup>.

Apesar de estarem num país periférico e governado por uma ditadura de matriz fascista, tanto os arquitetos como os técnicos com outras formações foram confrontados com os desafios colocados pelas novas conceções de desenvolvimento e bem-estar, que se generalizaram no Ocidente depois da II Guerra Mundial. A redefinição e a disseminação dos novos paradigmas foram, em grande parte, assumidas quer por organizações internacionais criadas depois da Guerra, desde a United Nations, à Food and Agriculture Organisation e à Organização Europeia de Cooperação Económica/Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, quer por outras mais antigas, como a Organização Internacional do Trabalho (Pereira, 1963a e 1963b; Campos, 2006). Como o governo tornou Portugal membro destas organizações, acabava por ter de tomar decisões para cumprir as obrigações comuns e estava atento às disposições que estas defendiam.

Essas conceções colocaram no Estado a responsabilidade de tornar equitativas e universais o que foi considerado como as condições básicas para assegurar a dignidade do ser humano. Neste sentido, o Estado teve de alargar os âmbitos de intervenção para áreas sociais e económicas que eram novas ou que estiveram sob a alcada de entidades privadas, as quais não tinham as obrigações de equitatividade e universalidade que, desde o século XVIII, se foram tornando atributos do Estado Moderno. Em Portugal, fosse pela emergência de novos problemas fosse pelo alargamento do âmbito de ação a geografias e/ou grupos sociais até

<sup>17</sup> Mas este inquérito parece ter tido menos impacto fora deste *nicho* de arquitetos interessados na habitação rural. Por exemplo, não é referido como um dos estudos que precedeu o Inquérito à Arquitetura Popular em Portugal (realizado nos anos de 1950) no artigo de 1955, intitulado «Tradicionalismo e evolução», do arquiteto António Freitas (Freitas, 1955).

<sup>18</sup> Octávio Lixa Felgueiras concluiu o CODA em 1954, com o tema «Urbanismo: Um tema rural» (Felgueiras, 1954); em 1957, no CODA de Vasco Lobo propõe-se um edifício de adega cooperativa para uma colónia agrícola da JCI (Lobo, 1957). Ambos os autores tecem considerações gerais sobre a habitação e a vida nas áreas rurais.

<sup>19</sup> A dispersão ou desaparecimento dos fundos documentais provenientes da JCI, tornando mais difícil e morosa a pesquisa, não permitiram fazer um levantamento da obra deste autor, nomeadamente do que pode ser classificado como «literatura cinzenta» (relatórios, estudos, memórias descriptivas). Foi possível consultar alguns livros (Lobo e Antunes, 1960) e artigos (por exemplo na revista *Arquitectura*) publicados e estabelecer ligações com colegas de formação.

<sup>20</sup> A Junta de Colonização Interna foi criada em 1936 no âmbito do Ministério da Agricultura, ficou inserida na Subsecretaria de Estado da Agricultura (passa a Secretaria de Estado em 1958) quando este Ministério foi integrado no Ministério da Economia (1940), estava equiparada a uma direção-geral, mas adquiriu autonomia financeira e jurídica na década de 1940.

<sup>21</sup> Este arquiteto surge associado a Nuno Teotónio Pereira, Nuno Portas e Victor Figueiredo no projeto da Igreja do Sagrado Coração de Jesus, em Lisboa (concurso realizado em 1962), que recebeu o Prémio Valmor em 1975.

então excluídos, o Estado também se tornou protagonista de mais iniciativas<sup>22</sup>, incluindo as relacionadas com a *habitação apoiada*.

Neste contexto externo, depois da II Guerra Mundial, tornou-se mais notório que as preocupações relacionadas com as condições de vida de quantos viviam nas áreas rurais assumiram outra relevância, tanto para o Estado como para organizações ou movimentos relacionados com o *combate à pobreza*. Entre essas organizações contam-se as que surgiram nesses anos ligadas à Igreja Católica, mas também outras, como as misericórdias, que já poderiam funcionar há séculos.

Depois da II Guerra Mundial, as preocupações com o combate à pobreza cruzam-se com as decorrentes da aceleração do êxodo rural, que estava a esvaziar as aldeias e a reduzir as atividades económicas nos territórios rurais. Para um regime que continuava assente numa ideologia de caráter ruralista, a impossibilidade de reter a industrialização e urbanização evidenciou ainda mais essa tensão entre as visões *harmoniosas* e as *realidades da vida nos campos*. Tanto o Estado, como a Igreja Católica desejaram retardar, ou mesmo impedir, a desarticulação das redes familiares e comunitárias decorrente do êxodo rural, que, entre outros fatores, associavam à laicização e à delinquência que estariam a alastrar nas sociedades ocidentais. As medidas que visaram a habitação rural, direta e indiretamente apoiadas pelo Estado, estão imbuídas destas preocupações sociais e ideológicas, que cruzam aspectos de conservadorismo e de modernidade. No início dos anos 60, a JCI defendia precisamente que «[u]ma política de alojamento integrada num programa com sentido económico e social deverá ter como principal objectivo assegurar ao homem rural um nível de vida satisfatório que o defenda da miragem sedutora dos grandes centros urbanos.» (JCI, 1963).

Nas décadas de 50, 60 e 70, as soluções para resolver os problemas da habitação rural são diversificadas, devendo enquadrar-se nas inquietações mais amplas acerca da equiparação dos rendimentos e das condições de *vida no campo* com os da cidade. Assim, o *problema habitacional* é relacionado com outros fatores que caracterizam a *vida nos campos*, como os baixos rendimentos dos habitantes (durante muitas décadas com poucas alternativas de trabalho fora da agricultura, nomeadamente quando a emigração esteve limitada e/ou proibida) e com a falta de políticas públicas que minorassem ou resolvessem esses problemas.

Nos anos 1930 a 1950, quando o País atingia os máximos de população residente nas áreas rurais, estas preocupações são expressas por membros das elites políticas e religiosas. Em 1953, alguns deputados da Assembleia Nacional, como Amaral Neto (Neto, 1953: 73) e o cônego António dos Santos Carreto (Carreto, 1953: 92), fazem referência à urgência em resolver o problema da habitação no *meio rural*, como forma de solucionar os problemas do êxodo e os relacionados com a habitação nas cidades. Por isso, assinalam com preocupação a diminuição do Orçamento do Estado para os programas relacionados com as casas para os pobres. Na mesma altura, o arcebispo D. Ernesto Sena de Oliveira e o engenheiro

<sup>22</sup> Entre as mudanças ocorridas nos serviços públicos refira-se a criação do Ministério das Corporações e Previdência Social, em 1950, para o qual transitou o Instituto Nacional do Trabalho e Previdência (criado em 1933 e que coordenava a vertente social e laboral da organização corporativa), até então na direta dependência do Presidente do Conselho, Oliveira Salazar, e a criação, em 1958, do Ministério da Saúde e Assistência.

Horácio de Moura, ambos ligados à promoção do Movimento Nacional de Auto-Construção e influenciados pelos programas habitacionais desenvolvidos em vários países europeus depois da II Guerra Mundial<sup>23</sup>, salientam, também, que continuam a faltar habitações, tanto nas cidades como nas áreas rurais (Moura e Oliveira, 1953).

Estudos promovidos no âmbito das atividades de organismos públicos podem, igualmente, inserir-se na mudança de perspetiva acerca da habitação e do desenvolvimento, particularmente nas dimensões rurais destas problemáticas. Em 1953, o INE publicou o *Inquérito às Condições de Habitação da Família*, realizado a partir do recenseamento da população de 1950 (INE, 1954). A sistematização de dados quantitativos fornece uma visão mais uniforme dos problemas habitacionais no território, particularmente nas zonas rurais que tinham merecido menos relevância nos debates e nas decisões políticas. Para Raul da Silva Pereira chegava a ser «dolorosa» a constatação de que era recorrente a falta de visibilidade dos problemas da habitação rural na agenda política e nas decisões governamentais (Pereira, 1963a: 44). Nos anos 60, considerava-se com mais insistência que a resolução de tais problemas deveria estar inserida numa política de desenvolvimento regional consagrada no III Plano de Fomento (1969-1973).

Este problema traduzia-se em vários indicadores, que se podem dividir em características arquitetónicas (casas pequenas e sem divisões para famílias numerosas, casas sem janelas e sem circulação de ar e luz, sem chaminé, casas degradadas, etc.) e funcionais (sem saneamento básico, em terra batida, sem mobiliário ou objetos essenciais – faltam roupa de cama, cadeiras, etc.). A procura de soluções suscita discussões, que envolvem arquitetos dos serviços públicos e outros especialistas, visando estabelecer quais as tipologias arquitetónicas mais adequadas para as habitações dos grupos sociais que foram identificados como mais carenciados de apoio público (distinguem-se, por exemplo, os assalariados rurais dos pequenos agricultores). Fazendo eco dos debates acerca da *casa portuguesa* e da *arquitetura popular*, tecem-se considerações sobre quantidade, tamanho e disposição das divisões da casa; número de janelas; localização de casas de banho; ligação entre zonas residenciais e as necessárias ao funcionamento da *casa de lavoura*, etc. Nesta discussão e na concretização dos projetos que vão sendo edificados, recorre-se a iniciativas semelhantes realizadas em outros países (Europa e América Latina), procurando definir as tipologias habitacionais mais ajustadas às características da *vida nos campos* em Portugal, como exemplifica o livro de 1960 dos arquitetos da JCI, Vasco Lobo e Matta Antunes (Lobo e Antunes, 1960).

Note-se que existe uma reflexão antiga e transnacional, que vem pelo menos de finais do século XVIII, que identifica os problemas arquitetónicos das habitações rurais (falta de janelas, baixo pé-direito, organização dos espaços doméstico e laboral, salubridade, etc.) e propõe soluções. Estas reflexões podem também estender-se às questões económicas, fazendo propostas para aumentar os rendimentos

<sup>23</sup> Entre essas influências, patentes na MONAC, estão os casos da reconstrução da Alemanha, o French Castors Movement e a cidade-jardim de Ebenezer Howard (Moura e Oliveira, 1953).

familiares. Mais tarde, a partir de finais do século XIX, multiplicam-se os estudos e os inquéritos sobre os aspetos económicos e sociais, não só urbanos mas também rurais, procurando demonstrar como algumas dessas situações podem ser resolvidas. Em Portugal, estas correntes foram minoritárias e, até aos anos 60-70, dificilmente encontraram no Estado capacidade de legitimação e execução.

#### **Enquadramento institucional da *habitação apoiada* nas áreas rurais**

O *problema da habitação rural*, que atravessou todo o Estado Novo, terá afetado grande parte da população do País. Tanto mais que, até aos anos 60 do século XX, a maioria residia em áreas rurais, que eram também aquelas onde se contabilizavam rendimentos médios mais baixos. Torna-se, assim, necessário avaliar a expressão legislativa assumida pelos *problemas da habitação* nestas áreas, relacionando-a com as áreas urbanas. Ainda que não expressem toda a ação de um Estado, os textos legislativos são um indicador que ajuda a compreender o sentido das decisões políticas e a avaliar como estas foram, ou não, postas em prática.

Apartir da segunda metade do século XIX, verifica-se que os Estados da Europa Ocidental tendem a alargar a ação para domínios da economia e sociedade, que até então estavam excluídos das políticas públicas. Seguindo esta tendência, em Portugal, o Estado reconheceu durante a I República que havia um *problema da habitação operária*, o que se traduziu, a partir de 1918, na publicação de legislação específica e na construção de bairros sociais nas principais cidades. O Estado Novo promulgou, também, medidas diversas desenhadas a partir da identificação dos problemas dos grupos sociais residentes nas cidades. Mas semelhante reconhecimento não se estendeu, pelo menos de forma tão clara, à habitação rural e às carências dos diversos grupos sociais que residiam fora dos centros urbanos.

Podem traçar-se duas tendências principais nas políticas públicas para a habitação apoiada durante o Estado Novo, uma é a prioridade conferida à resolução dos problemas habitacionais nas principais cidades, sobretudo Lisboa, a seguir Porto e, por fim, outros centros urbanos, outra, é a tardia e limitada intervenção nas povoações rurais.

Essas orientações das iniciativas do Estado estão simbolicamente expressas na data de publicação do Decreto-Lei n.º 23 052, em 23 de setembro de 1933, o primeiro diploma que estabelece o Programa das Casas Económicas. Esta ocorre cerca de seis meses após a aprovação da nova Constituição Política da República Portuguesa<sup>24</sup> e no mesmo dia em que se publicam os diplomas que lançam os alicerces institucionais do Estado Novo, com a promulgação do Estatuto do Trabalho Nacional (Decreto-Lei n.º 23 048), dos grémios e organizações das entidades patronais (Decreto-Lei n.º 23 049), dos sindicatos nacionais obrigatórios (Decreto-Lei n.º 23 050), das casas do povo (Decreto-Lei n.º 23 051) e do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência (Decreto-Lei n.º 23 053). Os problemas

<sup>24</sup> Refira-se que a nova Constituição consagra o Estado Português como uma «República unitária e corporativa» (artigo 5.º do Decreto n.º 22 241, de 22 de fevereiro de 1933).

da habitação urbana, à semelhança das questões relacionadas com o trabalho e a contestação dos operários, estão no centro das preocupações do Estado Novo.

O Programa das Casas Económicas, que continuará em execução nas décadas seguintes<sup>25</sup>, destina-se aos grupos sociais que exerçam atividades profissionais enquadradas nos sindicatos nacionais ou nas casas do povo, mas que tenham rendimentos suficientes para assumir os encargos associados a estas casas. Várias centenas foram construídas em localidades classificadas como rurais. Por exemplo, na sequência da aplicação da Lei n.º 2092, em 1962, os arquitetos Carlos Duarte e Daniel Santa Rita assinalam a conclusão de um bairro económico na Chamusca (vila do distrito de Santarém), sendo «segundo se crê o primeiro de uma série de conjuntos habitacionais a espalhar pelo País destinados a trabalhadores rurais e operários» (Duarte e Rita, 1962: 51-52). Contudo, pela natureza do Programa, é provável que muitas destas casas não tenham sido ocupadas por quem tivesse como atividade principal a exploração direta de terra própria ou alheia.

De facto, reconhecendo que o Programa das Casas Económicas excluía grupos amplos de famílias, o Estado promulgou, em abril de 1945, o Decreto-Lei n.º 34 486. Este enquadra a construção de habitações novas, formando bairros ou estando dispersas, destinadas a *famílias pobres*. O governo e a Assembleia Nacional entendem que, como se refere no prólogo do Decreto-Lei n.º 34 486, a construção de «casas de renda económica» contribuirá para «resolver o caso de parte daqueles que não obedecem às restrições impostas pelo regime de casas económicas». Ao mesmo tempo responde às solicitações das entidades municipais do País que pediam um programa similar ao das casas económicas, que privilegiava Lisboa e as maiores cidades, para «acudirem a graves crises locais de habitação para famílias necessitadas» (Decreto-Lei n.º 34 486). Ainda sob os efeitos da difícil conjuntura da II Guerra Mundial, mas quando o fim do conflito já se vislumbrava, o regime tomava iniciativas que tinham indiscutível interesse na redefinição dos apoios políticos locais. Estes eram tanto mais importantes quanto os dirigentes da situação conheciam as atividades das oposições e, também, porque se preparavam, para finais de 1945, eleições para os deputados à Assembleia Nacional. Mesmo sendo um regime ditatorial, as eleições eram momentos sensíveis e importantes para o Estado Novo, que procurava uma reafirmação das fidelidades locais e da unidade nacional, sob uma inquestionável liderança de Oliveira Salazar e, mais tarde, Marcelo Caetano (1968-1974).

O contexto nacional e internacional, que se seguiu ao fim da II Guerra, colocou desafios adicionais aos regimes de caráter fascista que sobreviveram e persistiram numa Europa Ocidental em que se afirmavam as democracias. As políticas sociais tornaram-se centrais para estes Estados. Todavia, como tem sido demonstrado em estudos recentes, em Portugal estas orientações apenas se tornaram mais firmes no Marcelismo, ou seja, nos últimos anos do Estado Novo. Quanto aos *problemas da habitação rural*, até aos anos de 1960, as iniciativas do Estado Novo

<sup>25</sup> Outros diplomas foram publicados para ajustar este Programa às necessidades emergentes (Decreto-Lei n.º 28 912, de 12 de agosto de 1938, e Lei n.º 2092, de 9 de abril de 1958).

assentam nestes diplomas gerais, particularmente no Decreto-Lei n.º 34 486. Este é, provavelmente, o diploma que enquadrou maior número de iniciativas com impacto nas áreas rurais que são analisadas neste estudo. A par das obras promovidas pelas autarquias, organismos corporativos e organizações da sociedade civil (como as misericórdias, grande parte das quais já existia há muito quando este decreto-lei foi publicado), as interpretações deste diploma tornam-se suficientemente versáteis para o estender a outras entidades criadas entre as décadas de 50 e 70. Algumas dessas entidades estavam, particularmente, atentas aos *problemas da habitação rural*, procurando desenvolver iniciativas para os resolver ou atenuar.

Como se refere com mais detalhe no ponto seguinte, existem iniciativas de organizações ou personalidades que visam minorar alguns desses problemas, que não descuram as vias para captar apoios, financeiros e outros, do Estado, os quais juntam aos que conseguem angariar através de beneméritos particulares ou de empresas. Estes foram os casos do Património dos Pobres, do MONAC e da Fundação Salazar analisados neste estudo.

Note-se que, ainda que tivessem incidência nas áreas rurais, tanto o Programa das Casas Económicas, como o das Casas para Famílias Pobres foram desenhados tendo como referência os problemas, o planeamento e o quotidiano em centros urbanos. As iniciativas, habitacionais e outras, especificamente vocacionadas para as áreas rurais, estavam atribuídas à Junta de Colonização Interna (criada em 1936). Entre as décadas de 40 e 50, este organismo esteve empenhado na constituição de colónias agrícolas<sup>26</sup>, que combinavam habitação e exploração da terra, em zonas com menor densidade populacional. Estes projetos não estavam centrados na resolução de problemas habitacionais, ainda que para tal contribuissem, mas visavam criar novas explorações agrícolas familiares economicamente viáveis.

A partir da segunda metade dos anos 1950, a JCI deixa de estar focada nesses projetos e reorienta a ação. Em 1960, a promulgação do Decreto-Lei n.º 43 355 (24 de novembro de 1960) consagrou a possibilidade de intervir especificamente para solucionar problemas habitacionais em povoações rurais que estivessem consolidadas, o que, efetivamente, já estava a ser assumido pela JCI. Consta-se que as obras de reabilitação de habitações e infraestruturas nas aldeias, promovidas através da JCI, surgem no âmbito deste decreto-lei.

Contudo, este diploma tem um caráter geral, visando adequar à aplicação do II Plano de Fomento a legislação de 1946 relativa aos *melhoramentos agrícolas* (Lei n.º 2017, de 25 de julho de 1946). Esta lei de 1946 estava focada no apoio a prestar pelo Estado para pequenas obras e equipamentos (infraestruturas agropecuárias, pequenos sistemas de regadio, alfaias agrícolas, etc.) que modernizassem as explorações agrícolas que se mostrassem capazes de ser competitivas e aumentar a produção agrícola para abastecer os mercados. Assim, as disposições

<sup>26</sup> Em meados dos anos 40 planeou-se a construção de 1532 casais, distribuídos por várias colónias agrícolas localizadas no Norte e Centro do País. Destes, construíram-se 471 (31%), e em 1965 só estavam habitados por 382 famílias (Baptista, 1993: 30).

da Lei n.º 2017 excluíam da ação do Estado grande parte dos agricultores, uma vez que dificilmente os pequenos agricultores, os rendeiros e os seareiros conseguiam cumprir os critérios de elegibilidade. O Decreto-Lei n.º 43 355 procura adequar as intervenções de *melhoramentos agrícolas* às dinâmicas que atravessavam os territórios rurais, já marcadas pelo êxodo populacional e pela necessidade de adquirir tecnologia que, na falta da mão de obra, assegurasse a continuidade das atividades agrícolas. As respostas estatais à falta de conforto e funcionalidade das habitações rurais são incluídas no âmbito desses *melhoramentos*.

No diploma de 1960, entre as várias páginas de disposições relacionadas com as atividades agrícolas, a possibilidade de intervir nas habitações está contemplada apenas na alínea g) do artigo 2.º, nos seguintes termos: «Edificação, ampliação e melhoramento de habitações, cantinas, refeitórios e postos de socorros urgentes médico-cirúrgicos para o pessoal que viva permanente ou eventualmente nas explorações agrícolas.»

Alicerçada nesta disposição geral, a JCI vai atuar em mais de uma centena de aldeias, através do Programa de Bem-Estar Rural, que incluía *melhoramentos* nas casas de habitação e/ou na povoação em que estas se inseriam.

A iniciativa de reabilitação de casas, abrangendo por vezes grande parte de uma aldeia, que ficou conhecida como *Aldeias Melhoradas*, deve enquadrar-se em duas inquietações latentes. Por um lado, travar o êxodo rural. Foi quando dois movimentos populacionais simultâneos, um que engrossava a emigração clandestina e o outro em direção aos centros urbanos do litoral do País, estavam a esvaziar as áreas rurais<sup>27</sup>, que o Estado protagoniza as iniciativas mais significativas para resolver os problemas da habitação rural. Por outro, uma preocupação, sobretudo dos arquitetos, relacionada com a destruição da *arquitetura regional*, cujo esplendor e originalidade tinham sido redescobertos com o inquérito à *arquitetura popular em Portugal*<sup>28</sup> realizado na segunda metade da década de 1950. Essas apreensões são expressas, por exemplo, por Vasco Lobo, que defende<sup>29</sup> que o Estado deve elaborar um regulamento para a edificação em povoações rurais, evitando que se adotem estéticas e materiais que destroem essa *arquitetura regional*.

Durante a ditadura, o Estado esboça uma intervenção em alguns aspectos dos problemas da *vida nos campos*, procurando chegar às mais recônditas áreas do território. Esse projeto, eminentemente político, traduz-se, por exemplo, na construção de redes de casas do povo (a partir de 1933) e de grémios da lavoura (a partir de 1940), com funções económicas, sociais e culturais ao nível do concelho e da freguesia<sup>30</sup>. Contudo, o reconhecimento estatal de que existe um amplo *problema de habitação rural* parece ter sido tardio e quando estava, de facto, a perder pertinência. Ao mesmo tempo que se acelerava o êxodo da população, estava a verificar-se um aumento dos rendimentos das famílias rurais, devido às verbas remetidas pelos membros que estavam a trabalhar no estrangeiro ou nas cidades

<sup>27</sup> Ainda que o processo fosse antigo, tornou-se evidente durante a década de 1950, quando saíram das localidades de origem cerca de 700 mil indivíduos, que na maioria se dirigiram para as áreas urbanas do País ou do estrangeiro. Para uma análise desde 1920, v. Alarcão (1969).

<sup>28</sup> O resultado do levantamento nacional realizado por várias equipas foi publicado no início da década de 1960 em dois volumes, com o título *Arquitectura Popular Portuguesa* (1961), pelo Sindicato Nacional dos Arquitetos; sobre este inquérito, v. Leal (2000).

<sup>29</sup> Este arquiteto da JCI escreve, entre 1961 e 1962, três longos artigos na revista *Arquitectura*, intitulados «A habitação rural e a crise de toda uma cultura tradicional» (Lobo, 1961a; 1961b; 1962).

<sup>30</sup> Para uma análise mais detalhada acerca da criação e do funcionamento (número, cronologia, geografia, atribuições, etc.) dos mais de 2000 organismos que constituíram o sistema corporativo do Estado Novo, v. Freire, Ferreira e Rodrigues (2014).

do País. Essa disponibilidade de rendimentos permitia que se fizessem intervenções nas casas de habitação, as quais estavam, precisamente, a motivar as preocupações dos arquitetos da JCI e não só.

Assim, um assunto que há décadas estava a ser tratado no âmbito académico e que era frequentemente inserido nos debates políticos acerca das condições de vida nas áreas rurais, apenas assume mais relevância nas decisões políticas quando estava a perder premência social. Apesar de tudo, essas iniciativas, traduzidas nos diplomas legais antes referidos, não ignoraram o sentido desses debates em curso nos meios intelectuais, mesmo que não tenham adquirido o ritmo de execução e a abrangência que estes consideravam necessárias. De facto, no comuto geral foram poucas as aldeias intervencionadas ou, mesmo, as famílias abrangidas pelos vários programas de habitação apoiada executados nas áreas rurais.

## **Programas habitacionais com apoio do Estado**

### **Programas com intervenção direta do Estado**

#### **Aldeias Melhoradas**

O Programa de Bem-Estar Rural, da Junta de Colonização Interna, promove a reconstrução e beneficiação da casa rural (JCI, 1965), através da intervenção direta do Estado em aldeias e aglomerados rurais. Este Programa<sup>31</sup>, que recebe a designação geral de *Aldeias Melhoradas*, decorre entre os últimos anos da década de 50 e o final do Estado Novo (1974), mas a legislação de enquadramento só foi publicada em 1960 (Decreto-Lei n.º 43 355, de 24 de novembro de 1960).

A assistência técnica e financeira do Estado é exercida através da Secretaria de Estado da Agricultura, do Ministério da Economia, por intermédio da Junta de Colonização Interna. A assistência técnica é prestada gratuitamente, orientando os interessados na conceção e execução dos *melhoramentos* a introduzir nas habitações. A assistência financeira consiste na concessão de empréstimos amortizáveis e de compensações não reembolsáveis às candidaturas de interessados, que sejam aprovadas pela Secretaria de Estado da Agricultura, a partir da proposta da JCI.

O Serviço de Bem-Estar Rural presta a assistência para a edificação, ampliação e melhoramento de habitações, em conformidade com o que está expresso no Decreto-Lei n.º 43 355 [alínea g) do artigo 2.º]. Os objetivos específicos deste Programa inserem-se nos objetivos gerais, que parecem ter-se tornado politicamente mais pertinentes a partir de 1960, que são manter ou aumentar a capacidade produtiva da terra e valorizar os produtos agrícolas, como já estava enunciado na Lei n.º 2017, de 1946, e é reforçado pelo Decreto-Lei n.º 43 355, em 1960.

---

<sup>31</sup> A documentação relacionada com este programa está dispersa por fundos arquivísticos depositados em várias entidades, dos quais foram consultados os seguintes: a) ME/Biblioteca e Arquivo Histórico das Obras Públicas: Fundo Ministro MOP, Arantes de Oliveira; caixas com fotografias e documentos (152, 154, 156); álbuns de fotografias (AI.025, AI.128); b) MAFDR/Biblioteca e Arquivo da Direção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural: folhetos JCI (17939/M, 17940/M, 17941/M, 17942/M, 18380/M); pasta com desenhos e peças escritas (18562); textos (I7919); MAFDR/Arquivo do Gabinete de Políticas, Planeamento e Administração Geral: caixas com fichas da JCI (Beja, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Guarda, Porto, Santarém, Setúbal, Viana do Castelo, Vila Real, Viseu).



**FIG. 1** Visita ao concelho de Mirandela pelo Ministro das Obras Públicas, engenheiro Arantes e Oliveira. Em Vila Verdinho com o Presidente Almirante Américo Tomás. Biblioteca e Arquivo Histórico da Economia — Secretaria-Geral do Ministério da Economia

A estratégia das intervenções assenta numa ideia de impulso para o *progresso rural*, que se pretende generalizado por todo o país. Neste sentido, procura-se desenvolver o Programa a partir da intervenção numa aldeia-centro-modelo, com o intuito de esta contagiar *naturalmente* as aldeias adjacentes. Uma estratégia justificada pela JCI, como devida à conjuntura da época (marcada pelas guerras coloniais) e ao reconhecimento, por parte do Estado, da impossibilidade de renovar todas as aldeias do País (JCI, 1965). O estudo acerca da extensa reabilitação realizada na aldeia de Prados (distrito da Guarda) inclui representações cartográficas do modelo de difusão dessas influências arquitetónicas às aldeias vizinhas.

Para além das ações diretas para resolver o *problema da casa rural*, a JCI também coordena e colabora com várias entidades particulares, organismos do Estado e autarquias locais que estejam interessados em contribuir para esse objetivo. Essas colaborações abrangem âmbitos como renovação de algumas infraestruturas urbanas, reorganização urbana, apoio e assistência social, bem como a formação doméstica e agrícola das populações. Como é salientado numa das publicações da JCI, visa-se aproveitar todos os recursos, evitar duplicações de estudos e desperdícios de verbas (JCI, 1963).

O panorama habitacional rural é um dos grandes problemas identificados, considerando-se *pobre* em relação à qualidade construtiva e ao nível de salubridade, alegando-se, de forma romântica, que o «aspecto exterior das habitações perdeu a característica de arquitectura espontânea, que antes definia a casa rural portuguesa» (Carrilho, 1964). O interior das habitações é descrito como lúgubre, confrangedor, informe, insalubre, promíscuo e com vãos insuficientes e consequente défice de luz natural, justificados como proteção ao rigor dos invernos, e sem quaisquer instalações sanitárias no interior (JCI, 1965; Carrilho, 1964).

O planeamento e as intervenções nas habitações visam assim, por um lado, a atualização dos padrões funcionais da habitação, e, por outro, a promoção da integração e do enquadramento urbano e arquitetónico (Lobo e Antunes, 1960). Segue-se uma ideia erudita de arquitectura rural e técnicas construtivas tradicionais, as quais se devem manter e valorizar. Neste sentido, elabora-se cada projeto de habitação especificamente para o agregado familiar a que se destina e para o meio geográfico e cultural em que se insere, contrariando o caráter anônimo e genérico dos projetos-tipo ou de empreendimentos de maiores dimensões. As intenções das intervenções procuram ser sérias, concretas, eficientes, práticas, modestas e compatíveis com o que se considera ser o *habitat* adequado ao *homem rural*, recusando-se a aparatosas obras de construção (JCI, 1965).

Na melhoria funcional das habitações, o objetivo é criar o que os técnicos consideram ser as condições mínimas de habitabilidade, através da redefinição espacial e funcional do interior da habitação, de acordo com o estado da casa e as características do agregado familiar. Nas intervenções prevê-se, em geral, a reconstrução da cobertura e substituição parcial ou integral das telhas, execu-



**FIG. 2** Folheto de apresentação da Aldeia Melhorada de Montes Velhos (distrito de Beja) pela JCI, 1972. Biblioteca/Arquivo da DGADR

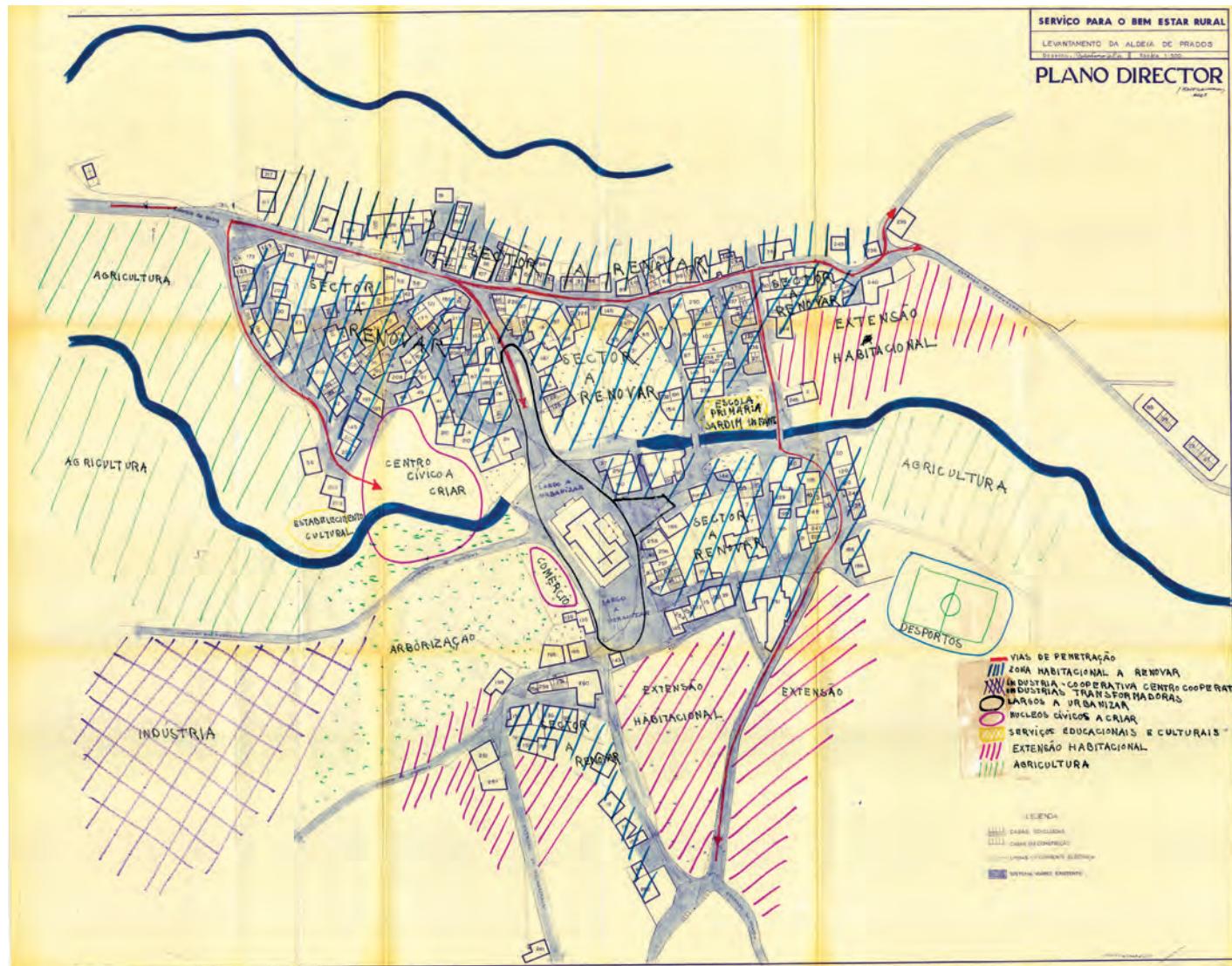
ção de forro de teto interior, abertura de vãos em portas e janelas, abertura de clarabóias de iluminação e ventilação dos compartimentos interiores, o arranjo, a pintura e a substituição de caixilharias, a construção de chaminés com colocação de pedras do lar, a reparação ou substituição de pavimentos, a reparação de fissuras em paredes exteriores, a separação dos quartos por género e, em alguns casos, a construção de casas de banho com duches no interior. Quando encarado como necessário, prevê-se a ampliação da habitação, para o terreno do próprio ou a construção de um novo piso, chegando-se mesmo a demolir e a reconstruir a casa existente (JCI, 1965).

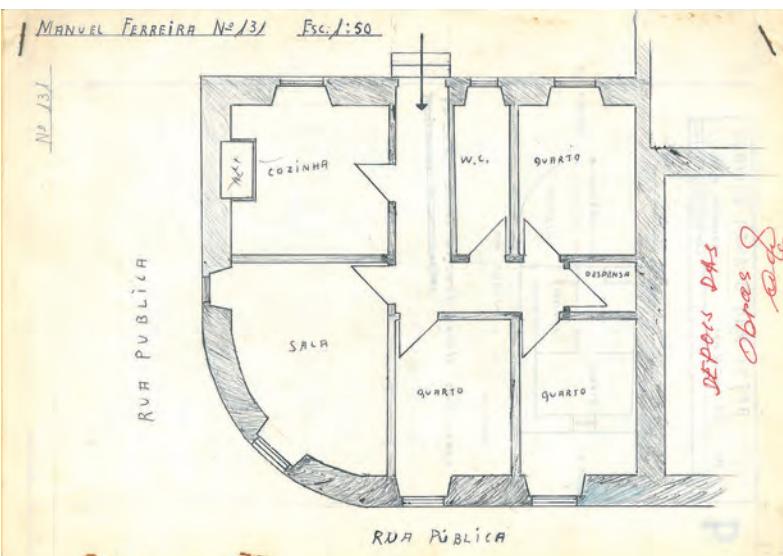
Ao nível da integração de cada casa no enquadramento urbano e arquitetónico, o objetivo é manter o *espírito do lugarrural*, com a reinterpretação e valorização de elementos estéticos e arquitetónicos considerados característicos das aldeias, ainda que variáveis consoante a região do País. Esse enquadramento concretiza-se pela utilização de materiais e expressões locais. A Norte, recorre-se a alvenarias de pedra com cunhais e guarnições de vãos salientes à vista. Enquanto a Sul se prefere a taipa, a cal, a marcação de limites de propriedade e o guarneçimento e decoração de vãos através da pintura e/ou saliências no reboco. Utilizam-se, geralmente, a madeira para estruturas de coberturas e pisos, guardas, pavimentos e forros de teto; telha cerâmica para o revestimento das coberturas, dando especial atenção à expressão dos beirados respetivos. São também desenvolvidos, por aldeia, desenhos-tipo de varandas, guardas, janelas, portas, chaminés, fogões e elementos urbanos (como «alminhas» e fontanários), com características semelhantes aos existentes em diferentes ambientes rurais.

Em algumas das aldeias, que foram alvo de ações patrocinadas pela JCI, constatou-se que, atualmente, as habitações intervencionadas ao abrigo deste Programa se apresentam integradas de forma subtil e quase imperceptível, sendo definidoras de uma linguagem *vernácula rural*, que influenciou construções adjacentes e povoações vizinhas. Poder-se-ia afirmar que, do ponto de vista dos objetivos da JCI, este foi, certamente, um dos programas mais bem-sucedidos que promoveu.

Os projetos das habitações foram, pelo menos em parte, desenvolvidos por projetistas ligados à JCI, como mostram os desenhos assinados e a correspondência que consta dos processos de projeto e acompanhamento de obra da JCI. Muitos dos colaboradores eram estudantes de Arquitetura, como Neves de Oliveira (N. O.), Henrique Luís Matta y Aranda, Isabel Macieira, Isabel Celestino da Costa, com apoio dos desenhistas Vasco Lobato, J. R., António Vitor Ferreira, R. Tei-

**FIG. 3** Planta do Plano Diretor da aldeia de Prados (distrito da Guarda).  
Biblioteca/Arquivo da DGADR/MAFDR





ELEMENTOS FOTOGRAFICOS	
ANTES:	
DEPOIS:	
<b>VALOR DAS OBRAS DE CONSTRUÇÃO REALIZADAS</b>	
Orcamento previsto	\$
Custo real da obra	\$
Verba comarcidental	\$
<b>DESCRIMINAÇÃO DAS OBRAS</b>	
Telhas	Portas exteriores
Estr. de cobertura	Portas interiores
Paredes exteriores	Lareira
Paredes interiores	Chupão
Pavimentos	Rebocos
Escadas	Balcões
Janelas	Caleções
<b>OBRAS DE EQUIPAMENTO</b>	
Instalação de águas	
Instalação eléctrica	
Instalação de esgotos	
Mobiliário	
Roupas	
Encargo anual de:	
	\$

xeira, T. M., R. G. Ferreira, Mateus, Jorge Fragoso, L. Botelho. Nos processos das obras, as referências a construtores ou empreiteiros resumem-se aos senhores Severino, na aldeia de Prados (Celorico da Beira, Guarda), e Barra na aldeia de Toito e na Quinta Gonçalo Martins (Guarda).

A estratégia geral de atuação da JCI consistia em procurar nas aldeias alvo de intervenção quais os mestres carpinteiros ou pedreiros que, mediante pagamento mensal, se encarregariam de orientar e aconselhar os executores. Na maior parte dos casos, estes seriam os próprios beneficiários das obras de construção ou beneficiação das respetivas casas de habitação. Desta forma, procura-se facilitar o decurso dos trabalhos, por serem habitantes das aldeias com conhecimento adquirido sobre os recursos humanos e as características do *habitat* local, bem como tornar menos dispendiosas as obras, evitando o recurso a empreitadas (JCI, 1965).

No Programa de Bem-Estar Rural, para além de habitações, a JCI defende que o *problema da casa rural* é indissociável de outros elementos, de caráter mais coletivo, como equipamentos, saneamento e reorganização urbana (JCI, 1965). Neste sentido, colabora com várias entidades particulares, organismos de Estado e autarquias locais que estejam empenhadas em cumprir os objetivos de fazer de forma integrada a renovação e a intervenção urbana a diferentes níveis.

Deste modo, dentro do mesmo Ministério da Economia, a JCI coopera, principalmente, com outras direções-gerais que fazem parte da Secretaria de Estado da Agricultura, mas, também, com as da Secretaria de Estado da Indústria. Assim, colabora com a Direção-Geral dos Serviços Agrícolas para o estabelecimento de centros de extensão agrícola familiar nas aldeias em que intervém. Estes centros, criados ao abrigo de legislação publicada em 1957, eram responsáveis por ministrar cursos sobre cuidados de higiene, puericultura, alimentação, limpeza e manutenção das habitações, bem como outros relacionados com artesanato para

**FIG. 4** Exemplo de projeto para a habitação n.º 131 de Manuel Ferreira, na aldeia de Prados. Arquivo GPP/MAFDR

**FIG. 5** Fotografias do exterior da habitação n.º 131 de Manuel Ferreira, na aldeia de Prados. Arquivo GPP/MAFDR

produção de produtos locais, como a tapeçaria (JCI, 1966b). Coadjuva a Direção-Geral dos Serviços Florestais e Aquícolas na florestação dos baldios, como aconteceu no apoio dado à sementeira de penisco (semente de pinheiro-bravo) nos respetivos baldios junto à aldeia de Prados (JCI, 1966b). Cooperava, ainda, com a Direção-Geral dos Serviços Elétricos (Secretaria de Estado da Indústria) para a eletrificação das aldeias e, em alguns casos, das habitações (JCI, 1963).

A JCI promovia, igualmente, parcerias e trabalhos conjuntos com outros ministérios. No Ministério das Corporações e Previdência Social recorreu, sobretudo, ao Serviço de Inquéritos Habitacionais, para realizar os inquéritos económico-habitacionais em aldeias que podem ser intervencionadas (JCI, 1966a), e à Junta Central das Casas do Povo, para desenvolver equipamentos públicos coletivos (igrejas, centros de convívio, postos médicos, casas do povo, etc.) (JCI, 1963). No Ministério do Interior, solicitou apoio ao Instituto de Assistência à Família, para a realização de inquéritos que aferissem as necessidades das famílias de menores recursos quanto a mobiliário e utensílios domésticos, que a JCI assumiria a responsabilidade de fornecer<sup>32</sup>.

O Ministério das Obras Públicas é solicitado para várias ações. A pavimentação e renovação urbanística de ruas, praças e melhoramento dos caminhos de acesso às aldeias são realizados em cooperação com a Direção-Geral dos Serviços de Urbanização. O abastecimento de água e saneamento, com fontanários e/ou ligação de ramais às habitações, realiza-se através da Direção-Geral dos Serviços Hidráulicos (JCI, 1963).

A nível distrital, a JCI colaborou, certamente, com diversas entidades, ainda que a informação encontrada seja escassa. Um caso identificado está relacionado com a criação do centro de ajuda rural (JCI, 1966a), no âmbito do Plano de Ajuda Rural promovido pelo Governo Civil do Distrito de Coimbra. A Fundação Calouste Gulbenkian aparece, igualmente, associada a este Programa, não estando completamente esclarecidos a natureza deste envolvimento e o tipo de assistência ou apoio que foi prestado (JCI, 1966a).

A conceção de um plano de intervenção global em cada aldeia, que pode incidir apenas nas habitações, decorre de um pedido direto à JCI. Os emissores destes pedidos são diversos, desde empresas e proprietários de terrenos agrícolas adjacentes às aldeias, a personalidades da elite e entidades coletivas locais. Foi possível identificar o estatuto ou a profissão e o nome de algumas destas personalidades (párocos, reverendos, engenheiros, médicos, juízes corregedores, inspetores, proprietários rurais) e, também, entidades como câmaras municipais e juntas de freguesia, governadores civis, casas do povo e comissão de melhoramentos locais ou respetivos presidentes (por exemplo, Manuel Clemente Menéres na aldeia de Vila Verdinho, Macedo de Cavaleiros, Bragança). Surgem, igualmente, como promotores a própria JCI, o presidente da JCI, ou arquitetos (como os arquitetos Pinto Machado e Lizete Veiga Sarmento) e outros funcionários.

<sup>32</sup> No conjunto, no início da década de 1960, a JCI teria reunido os dados provenientes de perto de 2000 inquéritos de caráter social e económico, nos quais afirma basear as decisões sobre as intervenções nas aldeias (JCI, 1963).



Depois de a intervenção da JCI numa aldeia estar viabilizada, o requerimento para assistência técnica e financeira em cada habitação deveria ser feito diretamente pelo interessado, normalmente o proprietário da mesma. Contudo, aparentemente, a JCI ou os promotores locais poderiam, também, tomar esta iniciativa, nomeadamente quando fosse necessário intervir numa casa para melhorar as áreas comuns da povoação (alargar uma estrada ou um largo, fazer alguma infraestrutura, como fontanário, lavadouro, etc.). As informações recolhidas indicam que não foram satisfeitos todos os pedidos para intervenção nas habitações, mas não foi possível apurar, cabalmente, os critérios para as opções feitas pela JCI.

A primeira intervenção registada data de 1958, na Aldeia de Vale do «Couço» (hoje *Couce*), no município de Mirandela, promovida por Manuel Clemente Menéres (Casa Menéres/Sociedade Clemente Menéres, L.<sup>da</sup>) em estreita colaboração com a JCI, como projeto-piloto para o desenvolvimento do Programa de Bem-Estar Rural (JCI, 1959), decorrendo sob o olhar atento do Ministério das Obras Públicas. De salientar, também, a aldeia da Pala (Baião/Porto), intervencio-

**FIG. 6** Fotografia do exterior da mesma habitação das figs. 4 e 5, como se encontra atualmente. Arquivo do IHRU

nada no seguimento da construção da Barragem do Carrapatelo no rio Douro, de forma a realojar a população que ficou com a casa submersa, tornando, aparentemente, esta ação num caso pontual relativamente a outras situações semelhantes em que os habitantes eram simplesmente expropriados e/ou (escassamente) indemnizados.

As intervenções do Serviço de Bem-Estar Rural estão disseminadas pelo território do continente, concentradas especialmente nos distritos mais a centro/norte, como Bragança, Coimbra, Guarda, Porto, Vila Real e Viseu. Com menos impacto nos distritos mais a sul, como Beja, Castelo Branco, Évora, Faro, Santarém e Setúbal, ou, ainda, no extremo norte, como Viana do Castelo. De mais de uma centena de aldeias referenciadas destacam-se, pela multidisciplinaridade da intervenção e a colaboração entre diversos ministérios e entidades envolvidas, bem como pelo impacto e pela extensão das intervenções no aglomerado, as seguintes aldeias: Montes Velhos (Beja), Vila Verdinho (Bragança), São Miguel de Poiares (Coimbra), Prados (Guarda) e Pala (Porto).

#### Casas para Famílias Pobres

O Programa de Casas para Famílias Pobres promove a construção da *casa mínima* com a intervenção direta do Estado, através de assistência técnica e financeira. Uma análise da localização geográfica das mesmas mostra que surgiram em aldeias, vilas e bairros em áreas rurais ou zonas de transição nas maiores cidades. O Programa<sup>33</sup> começa em 1945 e continua em execução durante as restantes décadas do Estado Novo, enquadrado pelo Decreto-Lei n.º 34 486 (6 de abril de 1945), atualizado, no ano seguinte, pelo Decreto-Lei 35 578 (4 de abril de 1946).

A assistência técnica e financeira do Estado é exercida diretamente através do Ministério das Obras Públicas, em estreita colaboração com os corpos administrativos e misericórdias locais. No caso das misericórdias, e possivelmente das câmaras municipais também, é necessária a anuência da Direção-Geral de Assistência, que definia o grau de urgência das obras que as instituições de assistência pretendem levar a cabo. As obras de edificação requeridas pelas entidades locais são aprovadas nos planos ordinários ou planos suplementares de caráter anual do Estado.

A assistência financeira consiste na comparticipação de 10 contos por fogo, provenientes em partes iguais do Comissariado/Fundo de Desemprego e do Orçamento Geral do Estado. Os fogos são arrendados pelas entidades proprietárias (municípios e outras instituições, como misericórdias), a título precário, nas condições consignadas em regulamento do Ministério do Interior.

A partir da aprovação das obras requeridas, são lançados concursos de empreitadas pelas entidades requerentes para a execução dos trabalhos já com orçamentos predefinidos pelo Ministério das Obras Públicas. As participa-

<sup>33</sup> A documentação acerca deste Programa é numerosa e encontra-se distribuída pelos arquivos de vários organismos e, por vezes, associada ao Programa Património dos Pobres. Foram consultados alguns dos fundos e das publicações existentes no MTSSS/Biblioteca do Gabinete de Estudos e Planeamento e Arquivo da Secretaria-Geral (Pastas: DGPHE/DGP 07/02; *Boletim do Ministério das Obras Públicas*, de maio de 1948 e de 1951 a 1965; portarias do Ministério das Obras Públicas/Comissariado do Desemprego 1946-1954. No ME/Biblioteca e Arquivo Histórico de Obras Públicas (Recortes de Imprensa; Caixa n.º 49; Folhetos: cota 11167). No MC/Arquivo SIPA/IRHU, Projetos com peças desenhadas e peças escritas: Fundo DGMN\_CE\_Casas\_Económicas-29 (CE-141 a CE-0467); GAPHE BD Coleção de Desenhos (2977 a 12714); Fundo Pragal\_FRD\_5000-6327 (contentor 31 a 203).



ções são pedidas ao Comissariado/Fundo de Desemprego pela Direção-Geral dos Serviços de Urbanização depois de receber confirmação dos autos de medição feitos pelas suas equipas de fiscalização. As comparticipações concedidas pelo Estado são enviadas diretamente pelo Ministro das Obras Públicas, ficando registradas em portarias.

A assistência técnica é prestada através da elaboração de projetos-tipo por arquitetos do Gabinete de Estudos da Habitação integrado na Direção dos Serviços de Melhoramentos Urbanos da Direção-Geral dos Serviços de Urbanização. Os projetos são cedidos às entidades requerentes, sendo realizada a fiscalização e orientação do decorrer dos trabalhos no terreno pelos técnicos das direções regionais dos serviços de urbanização.

Pela abrangência geográfica e pelo número de fogos construídos, a implementação das Casas para Famílias Pobres, foi o Programa deste conjunto que se apresenta com mais impacto em Portugal continental e nas ilhas. Além de cidades, abrangeu também numerosas localidades rurais. Um dos principais objetivos do Programa é suprir as necessidades de habitação, identificadas diretamente pelas entidades locais, para os grupos sociais que não têm acesso ao Programa das Casas Económicas. Porque, como argumenta o deputado Amaral Neto na AN, «a habitação é a segunda das necessidades essenciais da existência [...] E dela não depende menos a saúde moral. Esta não será só questão de cubagem e de vidros nas janelas; mas, escreveu Charles Gide, há certas virtudes elementares, como o asseio e a decência, cuja prática é absolutamente incompatível com um alojamento sórdido» (Neto, 1953).

Os projetos para estas *casas mínimas* foram desenvolvidos segundo tipologia, categoria, número de pisos e região do País. Cada projeto tinha assim um

**FIG. 7** Fotografia do conjunto habitacional no bairro de casas para famílias pobres na cidade de Aveiro ou bairro da Misericórdia pouco depois da sua conclusão na década de 50. SIPA/IHRU

**FIG. 8** Fotografia do mesmo conjunto habitacional no bairro de casas para famílias pobres na cidade de Aveiro ou bairro da Misericórdia em 2017. Arquivo do IHRU

**FIG. 9** Bairro de casas para famílias pobres em Urgezes, Guimarães (distrito de Braga), 1960. *Boletim MTSSS*, 1960



BRAGA — Bairro de casas para famílias pobres, em Urgezes (Guimarães)

código composto por letras e algarismos, como o tipo MU-20, em que a abreviatura «MU» significa Melhoramentos Urbanos e o nome da direção integrada na DGSU. A pesquisa de arquivo e as missões permitiram verificar que esta tipologia MU-20 foi, igualmente, usada pelos MONAC e Património dos Pobres nos bairros que promoveram.

Das tipologias registadas, as MU-6, MU-9, MU-10, MU-12, bem como a MU-20, eram divididas em categoria A, B, ou mesmo Ar ou Br. Estas correspondiam a categorias ainda mais básicas, podendo ser de um ou dois pisos. As características regionais representavam variantes a partir das tipologias desenvolvidas, em que se alteravam pormenores de acabamento e se faziam estudos de cores diferenciados. Desta forma construíam-se tipologias que correspondiam a visões regionais desenvolvidas pelos técnicos, apelidando-as, por exemplo, de MU-10 Litoral, Algarve ou Trás-os-Montes.

**FIG. 10** Bairro de casas para famílias pobres em Serpa (distrito de Beja). Arquivo do IHRU





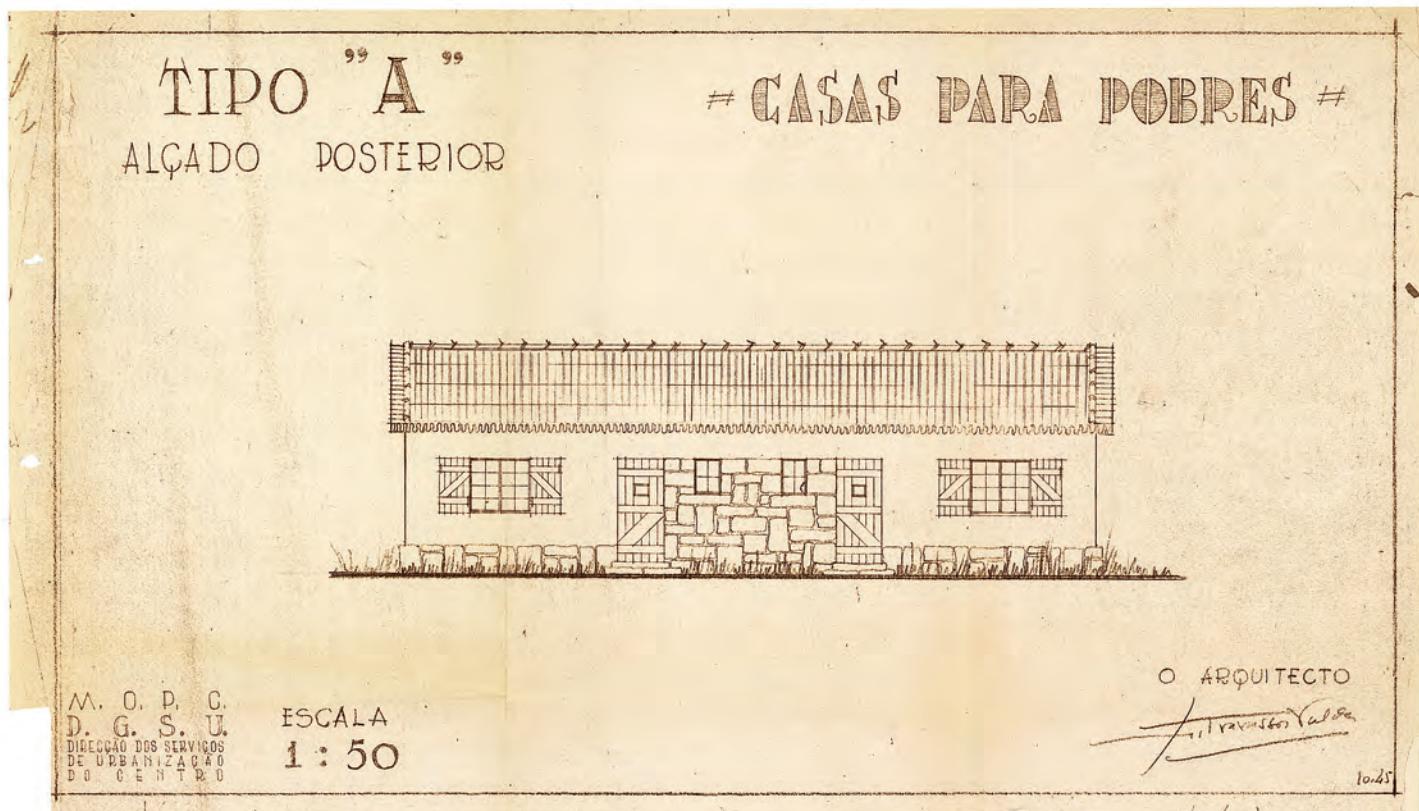
**FIG. 11** Fotografia do final da construção do bairro de pobres de Viseu. SIPA/IHRU

Alguns dos responsáveis pela construção das casas e dos bairros registados, presumivelmente integrados no Gabinete de Estudos de Habitação, foram identificados através das referências disponíveis nos boletins publicados em finais da década de 1950 pelo Ministério das Obras Públicas<sup>34</sup>. Identificaram-se os seguintes arquitetos: Álvaro da Fonseca<sup>35</sup>, Rodrigues Lima, Carlos Alberto Oliveira, Pinto, Rui Silveira Borges, Castro Freire, Mário F. Bonito, Américo Damásio, Carlos Negrão, Alberto Sousa, Eugénio Correia, Alberto Silveira Ramos, Manuel Maria Larginha, Lima Franco, António Gomes Egêa, Carlos Ramos, António Faria, António do Couto Martins, Rui Jervis de Atouguia (*sic*), Firmo Abreu da Silva, João Queirós, José Dias Moreira, Daniel da Silva Carvalho, Rodrigues de Lima, Francisco Augusto Baptista, Fernando Ferreira, Luís N. Guedes. São também referidos os engenheiros António Rebelo Costa e Abreu, Francisco Marques Maia, Celestino Davis, António Faria, Alfeu Pereira de Almeida, Jaime Dias Cordeiro, Carlos Filipe Pimentel (direção de obra), Almiro Gomes Lopes, Mário Dores, António Faria e Manuel Duarte Gaspar. Surgem, ainda, os nomes de vários agentes técnicos de engenharia: Rui Barbosa de Matos, João Lopes, José da Silva Mendes Cardoso e António Pacheco.

A nível urbano, os bairros são localizados em zonas periféricas de expansão das localidades, apresentando tipologias de casa térrea unifamiliar e edifícios de dois pisos plurifamiliar. As expressões arquitetónicas são diversificadas, conforme a localização geográfica, tipo de localidade ou projetistas, mas sempre com um caráter de unidade de bairro reconhecível e delimitada. De um modo geral, apresentam-se com uma qualidade e expressão arquitetónica e construtiva semelhantes aos de equipamentos públicos espalhados pelo País, como escolas e

<sup>34</sup> Estas obras podem ser localizadas através da seguinte referência: Portugal, Ministério das Obras Públicas. «Obras Públicas concluídas em 1957 a 1959», in *Boletim...*, Lisboa. Arquivo da Secretaria-Geral do MTSSS.

<sup>35</sup> Este arquiteto surge também ligado às casas promovidas pelo Movimento Nacional de Auto-Construção.



**FIG. 12** Projeto do tipo A de casas para as classes pobres, uma das tipologias aplicada no bairro de pobres de Viseu. SIPA/IHRU

casas do povo. Nestas obras detalham-se cunhais, beirados, guarnições de vãos, janelas e alpendres, respondendo às exigências mínimas de salubridade e área por habitante. Atualmente, estes bairros apresentam-se como áreas consolidadas da malha urbana das localidades onde foram construídos.

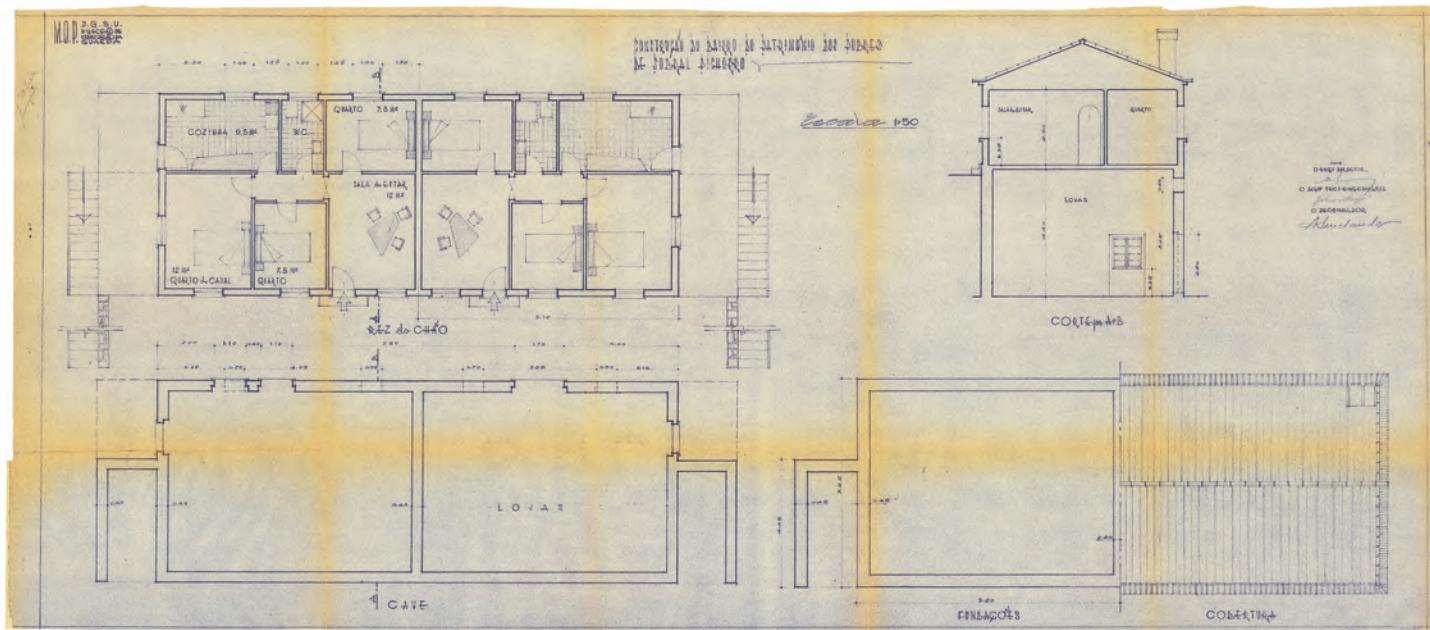
#### Programas com intervenção indireta do Estado

##### Bairros do Património dos Pobres

O Movimento do Património dos Pobres emerge como uma tentativa de resposta ao problema das condições precárias da habitação em *meio rural* (Leal, 2017), integrado na Obra do Padre Américo (de nome próprio Monteiro de Aguiar)<sup>36</sup>. A iniciativa<sup>37</sup>, que parte do Padre Américo, surge em 1951 como um «movimento social e habitacional na ajuda à (auto) construção de moradias e bairros destinados às famílias pobres ou com dificuldades económicas, radicando-as nos seus lugares de residência» (Leal, 2017, p. 234). Nas palavras do próprio, trata-se de uma «obra urgente e inédita, que aloja os sem-abrigo – e sacode o País da inércia quanto ao problema habitacional dos indigentes... [...] [É] propriedade das Comissões Fabriqueiras, visto que o Património dos Pobres é uma Obra essencialmente paroquial e, actualmente, envereda pelos chamados ‘pequenos auxílios’ a famílias de trabalhadores que se dispõem, heroicamente, a erguer suas

**36** A obra de rua do padre Américo foi constituída por despacho do Subsecretário de Estado da Assistência Social em inícios de 1947 (*Diário do Governo*, 2.ª série, n.º 51, março de 1947). O Património dos Pobres é de iniciativa da Obra de Rua, mas está ligado a cada paróquia e carece de regulamento aprovado pelo bispo da respectiva diocese. O Património dos Pobres é um instituto de assistência e beneficência de utilidade local, conforme o disposto no Código Administrativo vigente na época.

**37** Especificamente sobre a ação deste programa foi consultada a documentação à guarda do AMG/Arquivo Paroquial de Grândola (Pasta: Património dos Pobres), ainda que surjam informações em outros fundos consultados (v. n. 33).



próprias moradias em regime de Autoconstrução» (Leal, 2017, p. 234; Aguiar, 2012, p. 248).

Para além dos donativos particulares, em dinheiro ou materiais, e da oferta de terrenos pelas juntas de freguesia, há referências a apoios de outras entidades, como a Fundação Calouste Gulbenkian, e a parcerias com o MONAC, particularmente nos bairros habitacionais em Coimbra (MONAC, 1960).

Como obra paroquial que pretende ser, é defendido, desde o início, que os terrenos para as edificações sejam cedidos pelos próprios paroquianos à fábrica da igreja paroquial, por se tratar de uma entidade que tem personalidade jurídica, aceita doações, respeita condições e oferece garantias de dar continuidade ao Programa (Aguiar, 1951, p. 1). Para enquadrar a ação desenvolvida no âmbito do Património dos Pobres, é elaborado um regulamento específico, aprovado a 3 de outubro de 1951, pelo bispo do Porto, D. António Ferreira Gomes, o qual é publicado em forma de folheto (Leal, 2017, p. 346) e distribuído pelas paróquias. Segundo o regulamento, as casas são cedidas aos beneficiários a título precário, enquanto necessitarem, podendo passar esse usufruto para os familiares, mediante aprovação da comissão administrativa da fábrica da igreja de cada paróquia. São descritos, também, os princípios construtivos e os tipos de materiais a empregar na execução das casas, condicionados, de uma forma pragmática e às matérias-primas disponíveis no local da edificação e ao gosto do construtor. Nesse folheto, a par do regulamento, são apresentados exemplos orientadores do aspetto e tipo arquitetónico das casas, através de desenhos de plantas e alçados e de fotografias dos primeiros bairros já concluídos.

**FIG.13** Plantas do projeto para o Património dos Pobres em Sobral Pichorro (distrito da Guarda), com três quartos e instalação sanitária interior. SIPA/IHRU



**FIG. 14** Fotografia das duas casas para o Património dos Pobres em Sobral Pichorro (distrito da Guarda), atualmente.  
Arquivo do IHRU

**FIG. 15** Fotografia do bairro de casas do Património dos Pobres na Amareleja (distrito de Beja).  
Fotografia de trabalho de campo, Amareleja, 2017



Os bairros do Programa do Património dos Pobres são promovidos e construídos, geralmente, em zonas periféricas das localidades com casas unifamiliares em banda ou isoladas. Cada casa apresenta as condições mínimas de salubridade, ventilação, chaminé, áreas interiores e, preferencialmente, com algum terreno junto à habitação que os moradores possam cultivar. As construções são de extrema simplicidade e de caráter espartano, sem qualquer tipo de distinção ou traço arquitetónico relevante, para além da utilização de materiais locais e do beirado de remate da cobertura em telha cerâmica. A marcação que assinala visivelmente estes conjuntos é feita através de uma placa em pedra, azulejo ou em alto-relevo com um motivo religioso na fachada, com a designação de «Património dos Pobres» (é o caso do Bairro da Amareleja), ou com a toponímia referente diretamente ao Programa, como «Rua do Património» (como em Elvas). Estes bairros localizam-se, atualmente, em áreas consolidadas da malha urbana. Contudo, apesar da integração espacial, estes conjuntos habitacionais continuam a ser identificados pela população local, como o «bairro do património», ou «bairro dos pobres», representando de certa forma uma estigmatização ou segregação social, mais do que urbanística.

No início, o Programa estava exclusivamente dependente de doações feitas por particulares e empresas, diretamente ao Padre Américo ou à fábrica da igreja local, com um orçamento referencial de «12 contos», necessários para a construção de uma casa em regime de autoconstrução. A partir de 31 de março de 1951, o jornal *O Gaiato* divulga publicamente as notícias do Programa em dois tipos de artigos. Um sobre o estado de construção dos bairros, a iniciar, em execução ou já prontos a entregar, indicando a localização e o número das habitações. Estes artigos começam por surgir sob as rubricas «Casa para Pobres», «Contrastes»,

«Uma Inauguração», «Casas» e, posteriormente, «Património dos Pobres», que inclui a divulgação do regulamento. O segundo tipo de rubrica, geralmente a par do primeiro, dava conta das doações recebidas pelas fábricas da igreja local ou, a situação mais comum, as diretamente enviadas ao Padre Américo, agradecendo e relatando origem, natureza e quantidade, mesmo quando se tratava de doações anónimas.

O Programa passa a ser apoiado e financiado pelo Estado depois de o deputado Magalhães Ramalho ter levado o tema à Assembleia Nacional, a 13 de dezembro de 1951 (Ramalho 1951). Este facto foi noticiado pelo Padre Américo em *O Gaiato* (n.º 205, de 5 de janeiro de 1952): «Este movimento rural de casas para pobres já chegou à Assembleia Nacional»; «As casas dos pobres já entraram no Parlamento!» (Aguiar, 1952, p. 2). Reforçando um dos temas levados à Assembleia Nacional, o Padre Américo afirma: «Porém, na qualidade de Procurador-Geral dos Pobres, eu muito desejaria que as câmaras de todo o país prestassem facilidades a todo o homem pobre que se aventura a construir pelos seus meios ou com esmolas, a sua própria casinha.» Em seu entender, «A câmara tem de orientar. Tem de ser a senhora do giz. Mas isto entenda-se no sentido de auxiliar.» (Aguiar, 1952, p. 2).

Apesar de o Padre Américo referir a discussão na AN, de facto, fala apenas diretamente para as autarquias locais, pedindo-lhes apoio (Aguiar, 1952, p. 2) para a resolução do problema já apontado pelo deputado Magalhães Ramalho. Na intervenção da AN, este revela a percentagem dos impostos a pagar às câmaras pelas casas promovidas pelo Património dos Pobres, de alguma forma sugerindo o apoio em forma de isenção ou redução dos respetivos impostos a cobrar. Para além do poder local, é feito também um apelo direto ao poder central, Ministérios das Finanças, Interior, Obras Públicas, ou mesmo, Justiça para que encontrem ou criem meios legais de apoio ao Programa (Ramalho, 1951). Com efeito, no dia 22 de janeiro de 1952, o deputado Magalhães Ramalho, transmite na AN que os apoios estão já a ser prestados, tanto pelo Ministério das Finanças, conforme o Ministro já tinha confirmado diretamente ao deputado, como pelas câmaras e secções concelhias de finanças (Ramalho, 1952).

Ainda que não tenha sido possível encontrar documentos que, inequivocadamente, o comprovem, tudo indica que o Programa do Património dos Pobres passou a ser financeiramente apoiado pelo Estado, para além das câmaras, na isenção ou redução de impostos. Ao mesmo tempo que, através da Direção-Geral de Assistência, do Ministério do Interior, recebia apoio para *recheiar* as casas. Aparentemente, o Programa Património dos Pobres foi integrado no âmbito do Decreto-Lei n.º 34 486 (6 de abril de 1945), que define o regime de apoio à construção de «casas para famílias pobres», equiparando, possivelmente, a fábrica da igreja a uma misericórdia. Tal como acontecia no Programa das Casas para Famílias Pobres, as participações para este Programa são de 10 contos por fogo, atribuída em partes iguais pelo Comissariado/Fundo de Desemprego e pelo



**FIG. 16** Fotografia do bairro de casas do Património dos Pobres em Elvas (distrito de Portalegre).  
Fotografia de trabalho de campo, Elvas, 2017

Orçamento Geral do Estado. Este indício é reforçado pelo facto de os bairros do Património dos Pobres começarem a aparecer nos boletins anuais sobre as obras concluídas do MOP, sendo os primeiros de que há registo encontrados no *Boletim* do MOP de 1951, construídos em Soure, no distrito de Coimbra (MOP, 1951). A partir de 1957, as referências aos bairros do Património dos Pobres multiplicam-se, a par dos Programas das Casas para Famílias Pobres e das Casas Económicas. Estes bairros surgem, especialmente, nos distritos de Aveiro (Eixo, São Jacinto, Murtosa, e São João da Madeira), Viana do Castelo (Ponte da Barca), Viseu. O último bairro registado nos boletins data de 1961 em Moncorvo, distrito de Bragança (MOP, 1957).

Ainda que a edificação de bairros do Património dos Pobres se tenha concentrado no eixo constituído pelos distritos de Aveiro, Porto e Braga, também foram construídos bairros nos distritos de Beja, Bragança, Coimbra, Guarda, Lisboa, Portalegre, Porto, Setúbal, Viana do Castelo, Viseu e Angra do Heroísmo.

#### Movimento Nacional de Auto-Construção

O Movimento Nacional de Auto-Construção (MONAC) surgiu no âmbito da União Católica dos Industriais e Dirigentes do Trabalho (UCIDT)<sup>38</sup>. Esta foi criada, em 1952, para responder ao pedido direto de Eugenio Pacelli, o Papa Pio XII, a Horácio de Moura<sup>39</sup> numa das visitas que fez ao Vaticano, no sentido de mobilizar os leigos católicos para a resolução dos problemas habitacionais dos mais pobres. Os estatutos foram atribuídos em 1960, ficando o MONAC no âmbito da velha associação Ação Católica, mas com independência. O Movimento surge como uma resposta de caráter social às carências habitacionais em contextos urbanos e rurais. Ainda que tenha iniciado atividades antes, o MONAC é fundado oficialmente em 1955, obtendo estatutos próprios, e é liderado por Horácio de Moura, que também é o responsável pela UCIDT.

O Movimento iniciou as atividades no distrito e na cidade de Coimbra, sendo as primeiras experiências construtivas realizadas sem qualquer assistência do Estado. Foram exclusivamente apoiadas e financiadas pelo arcebispo de Coimbra, Ernesto Sena de Oliveira, que foi considerado pela organização como o construtor n.º 1 do Movimento (MONAC, 1960). O Movimento define como estratégia a construção de 2500 fogos espalhados pelo País (Moura e Oliveira, 1953).

Em 1953, o deputado Amaral Neto refere-se na Assembleia Nacional à atividade da UCIDT (Neto, 1953). Numa publicação própria, em 1960, o MONAC pede expressamente o acesso às caixas de previdência como credor para a construção das casas (MONAC, 1960). Mas é apenas a partir de 1962, decorrida quase uma década do início do Movimento e das primeiras experiências que, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 44 545 (25 de outubro de 1962), as iniciativas de autoconstrução podem ter acesso a um empréstimo. Este decreto-lei define o regime de apoio específico à autoconstrução, estabelecendo as condições para a prestação de assis-

<sup>38</sup> A Associação Cristã de Empresários e Gestores (ACEGE) é a atual herdeira da UCIDT.

<sup>39</sup> Era engenheiro, desempenhou vários cargos públicos, entre os quais governador civil de Coimbra.



**FIG.17** Capa do *Jornal da MONAC*, n.º 2, 1955.  
Biblioteca Nacional de Portugal

tência técnica e a concessão aos chefes de família, que se encontrem ao abrigo do artigo 256.º do Código Administrativo e pretendam construir a sua própria casa, de um empréstimo reembolsável em 10 anos e no valor de 25% do custo do terreno e da construção.

A construção é desenvolvida pelo próprio beneficiário, num sistema de autoconstrução, com apoios prestados na cedência de materiais, assistência técnica de projeto e em obra. Os empreendimentos foram promovidos pelo MONAC, em



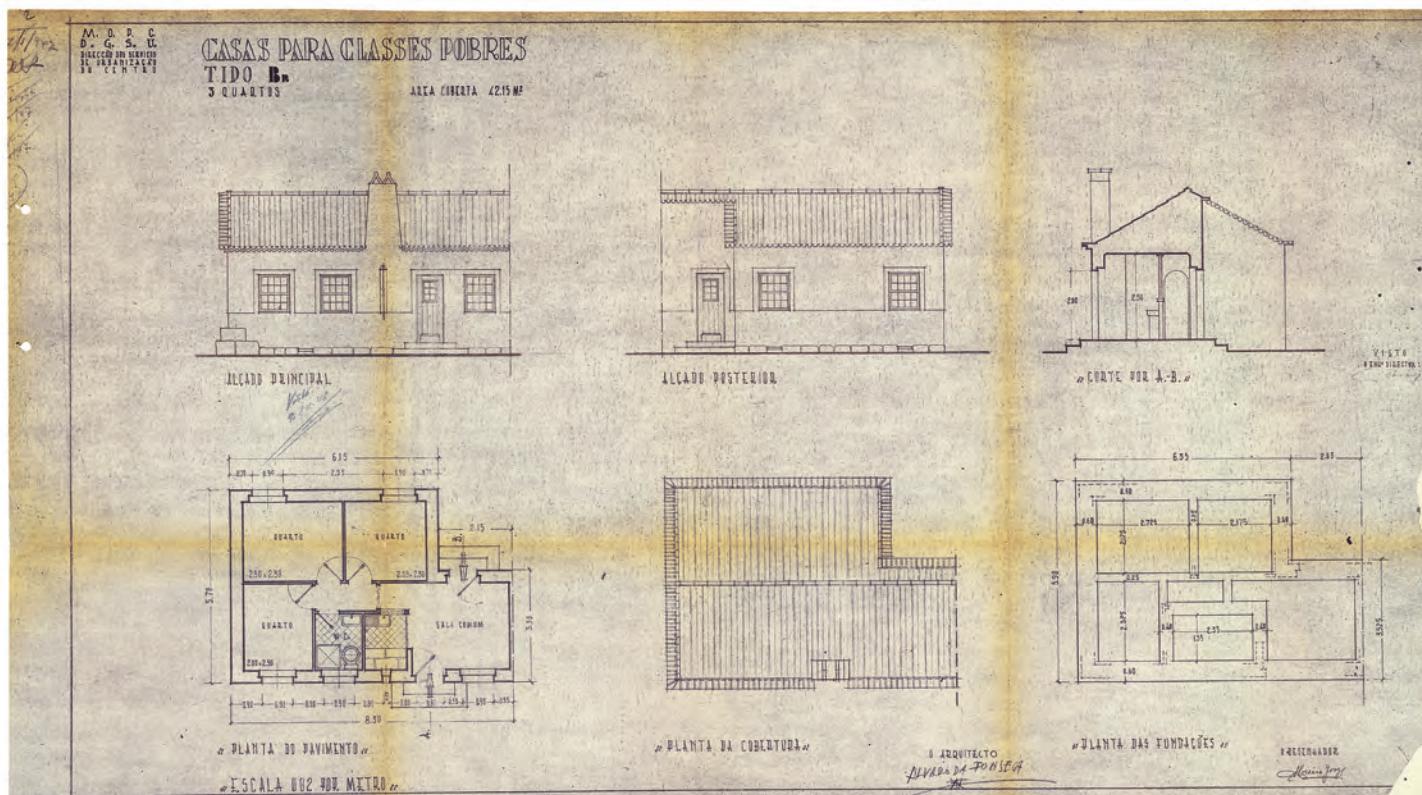
**FIG. 18** Capa do processo do projeto do Bairro de Lorbão (distrito de Coimbra), 1948, sendo a sua implementação reclamada pela MONAC. SIPA/IHRU

conjunto com câmaras municipais, estando os estaleiros de obra com orientação e fiscalização da Direção dos Serviços de Urbanização, do Ministério das Obras Públicas. Estabelecem-se, também, ligações com os Serviços Sociais das Ligas Católicas Portuguesas.

Os beneficiários escolhidos deveriam ser trabalhadores dedicados, por conta de outrem, sem casa própria, que desejasse construir a própria casa e se provasse terem uma vida «irrepreensível». A construção deveria dispersar-se pela cidade, de forma a assegurar aos operários o acesso a casa própria, uma situação que era ainda rara, visando atingir uma *harmonia social* entre classes (Moura e Oliveira, 1953).

Os promotores associados do MONAC são industriais regionais. Entre os quais, Joaquim de Sousa Machado, presidente executivo, da empresa de produtos alimentares Triunfo, ou Nuno Pinto Basto, dono da Vista Alegre, empresa de cerâmica junto a Aveiro.

O Movimento não se apoia num discurso arquitetónico específico, estando, antes, focado na escolha dos beneficiários inscritos, através da avaliação moral das suas vidas (Castela e Bandeirinha, 2016). Apesar disso, desenvolve projetos-tipo de casas para trabalhadores agrícolas, que são semelhantes aos projetos das habitações concebidas pela JCI para as colónias agrícolas. Os alçados são representados com aplicação de pedras locais nos lambrins exteriores, tijolo na marca-





ção de cunhais ou reboco com linhas em baixo-relevo, de forma a dar uma efeito decorativo a baixo custo (Moura e Oliveira, 1953). A preocupação fundamental está na economia de meios de construção, de forma a garantir o máximo de dignidade habitacional, com o mínimo de recursos.

As habitações construídas com base nos projetos-tipo, desenvolvidos por arquitetos indiretamente ligados ao Movimento, como que se sobreponem nalguns casos a projetistas do Programa de Casas para Famílias Pobres. São desenvolvidos projetos-tipo, especialmente para o meio rural, pelos arquitetos Travassos Valdez e Álvaro da Fonseca. Este último desenvolve, também, projetos de casas para famílias pobres e contribui com a sua experiência, em entrevistas sobre o projeto de casas de custo baixo a partir do *Jornal da MONAC* (MONAC, 1955).

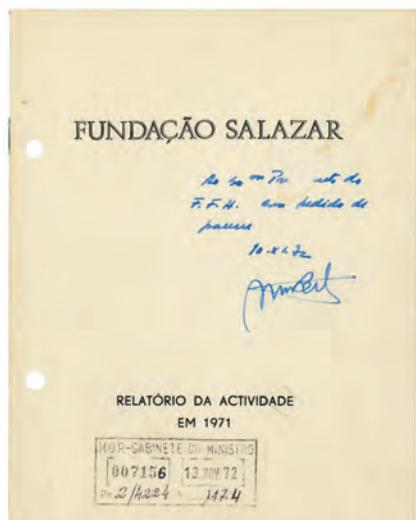
Os bairros são situados, assim como no Movimento do Património dos Pobres, em zonas periféricas de expansão das localidades onde são inseridos. Em cada bairro, as habitações apresentam entre si a mesma expressão arquitetónica, o número de compartimentos e a área total variam conforme o agregado familiar. Apresentam alguns pormenores ao nível dos peitos e das soleiras

**FIG. 20** Fotografia de casas existentes no Bairro do Lorrão (distrito de Coimbra), em 2017. Arquivo do IHRU

<  
**FIG. 19** Plantas, cortes e alçados com a representação das casas tipo Br de três quartos, modelo utilizado em casas para pescadores e casas para famílias pobres. SIPA/IHRU

de vãos, desenho de chaminés distintivas, beirados de remate da cobertura em telha cerâmica e pontualmente alguma diferenciação na utilização de materiais, consoante a região do País em que se localizam. Na atualidade, estes bairros apresentam-se como áreas consolidadas da malha urbana das localidades onde se encontram.

A maior parte dos empreendimentos localiza-se no distrito de Coimbra, tanto em bairros na cidade, como em Cantanhede, Lorbão e Arganil. Encontram-se, também, casos nos distritos da Guarda (Aguiar da Beira) e de Viseu (Sátão e Castro Daire). De salientar que o Bairro do Lorbão (concelho de Penacova), construído com o apoio do MONAC, foi desenvolvido em parceria com o Ministério das Obras Públicas, para realojar as famílias que residiam no Convento do Lorbão, quando este foi readaptado para receber o *hospital dos alienados*. O governo promoveu a construção de um pequeno agrupamento de casas modestas, que depois de habitadas foram cedidas à Câmara Municipal de Penacova, seguindo a autorização específica do Ministério das Obras Públicas através do Decreto-Lei n.º 37 621 (18 de novembro de 1949). Neste decreto-lei refere-se que são aplicáveis as disposições do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 34 486 (6 de abril de 1945), relativas a subsídios e a política de realojamento no âmbito do Programa de Casas para Famílias Pobres.



**FIG. 21** Relatório da atividade em 1971 da Fundação Salazar. SIPA/IHRU

#### Bairros da Fundação Salazar

A Fundação Salazar foi criada em 1969, com o objetivo de contribuir para a resolução do problema nacional da habitação urbana e para a diferenciação rural, através da promoção da construção de bairros de *casas para pobres*. A constituição da Fundação<sup>40</sup> decorre de um apelo do Presidente da República, Almirante Américo Tomás, durante um discurso público em 1969, como forma de perpetuar o nome de Oliveira Salazar, «como preito de gratidão ao maior português deste século» (Claro, 1969), prosseguindo o seu «profundo sentimento de solidariedade humana» (Claro, 1969). O patrocínio do Presidente da República manteve-se, o qual aproveitava diversas ocasiões para apelar à colaboração da população e de diferentes entidades. Por exemplo, durante os atos públicos de inauguração de bairros, recorria ao *slogan*: «albergar em casas dignas todos os portugueses nossos irmãos que não têm a dita de as possuir» (Claro, 1969).

A documentação que permita conhecer as atividades da Fundação é escassa, tornando difícil compreender as circunstâncias em que atuava. Aparentemente, para promover os empreendimentos, a Fundação Salazar recorre, sobretudo, a financiamentos privados de particulares e empresas. O financiamento público, também, está presente, possivelmente, legitimado pelo Decreto-Lei n.º 34 486 (6 de abril de 1945), do Programa do Governo para *Casas para Famílias Pobres*, como indicado pelo deputado Alves Moreira, na AN em 1958, ainda antes da criação da Fundação (Moreira, 1958). Parece que a Fundação estabelecia parcerias com as

**40** Alguma documentação relacionada com esta organização encontra-se no Arquivo da PR (Correspondência: AG.1222/003).

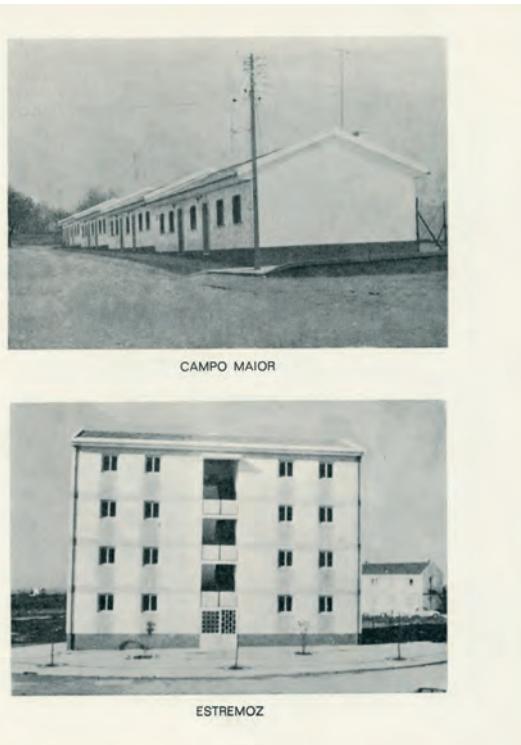


câmaras municipais locais, que teriam acesso legal ao financiamento público, e que, conjuntamente com as doações e o apoio técnico de projetos-tipo, promoviam e construíam os bairros.

As características arquitetónicas das construções obedecem a um projeto-tipo de edifícios multifamiliares com vários pisos, de caráter urbano, com tipologia esquerdo-direito acessível através de uma circulação vertical em escada com vãos livres abertos ao exterior, sendo estes uma das marcas mais distintivas para o reconhecimento destes bairros. Apesar de a tipologia mais difundida pelo País corresponder ao edifício multifamiliar, existem também exemplos de habitações térreas unifamiliares, similares entre si em cada bairro. A maioria dos bairros identificados está integrada em áreas consolidadas da malha urbana das localidades.

As primeiras intervenções são reclamadas e divulgadas, especialmente, na Assembleia Nacional por vários deputados. Assim, o primeiro empreendimento concluído parece ter sido simbolicamente em Santa Comba Dão (distrito de Viseu), concelho de origem de Oliveira Salazar, em 1970 (Proença, 1970). Outros se

**FIG. 22** Bairro da Fundação Salazar, em Viseu.  
Arquivo do IHRU



**FIG. 23** Bairros da Fundação Salazar, em Estremoz e Campo Maior, com a aproximação a uma linguagem mais local.

Relatório e contas do exercício da atividade em 1973 da Fundação Salazar.  
SIPA/IHRU

seguem. Em 1971, referem-se 60 habitações em Setúbal e 96 em Coimbra (Alarcão, 1971); 50 fogos em Braga, 50 em Guimarães, 24 em Barcelos, 20 em Vila Nova de Famalicão e 14 em Fafe (Conceição, 1971). Em 1972, dá-se notícia de que a Fundação Salazar cedeu um terreno à Câmara de Setúbal para a construção de mais 160 fogos (Claro, 1972) e ainda as 80 casas construídas pela Fundação Salazar, que contribuíram para alojar algumas das 420 famílias da Quinta da Alegria, junto aos estaleiros da LISNAVE (Claro, 1972).

Para além destes bairros, há registo da construção de outros em São João da Madeira (distrito de Aveiro), Covilhã (distrito de Castelo Branco), Alpiarça (distrito de Santarém), Coimbra, Évora, Pinhel, Seia e, de forma mais genérica, nos distritos de Leiria, Lisboa e Guarda. A Fundação Salazar privilegiou conceitos com um perfil urbano, ainda que os bairros possam ter sido construídos em zonas periféricas e de transição, entre o urbano e o rural, ou onde as atividades rurais e agrícolas continuavam a ter forte peso económico e social. Contudo, a escassa informação disponível tornou impossível definir o impacto territorial dos empreendimentos da Fundação.

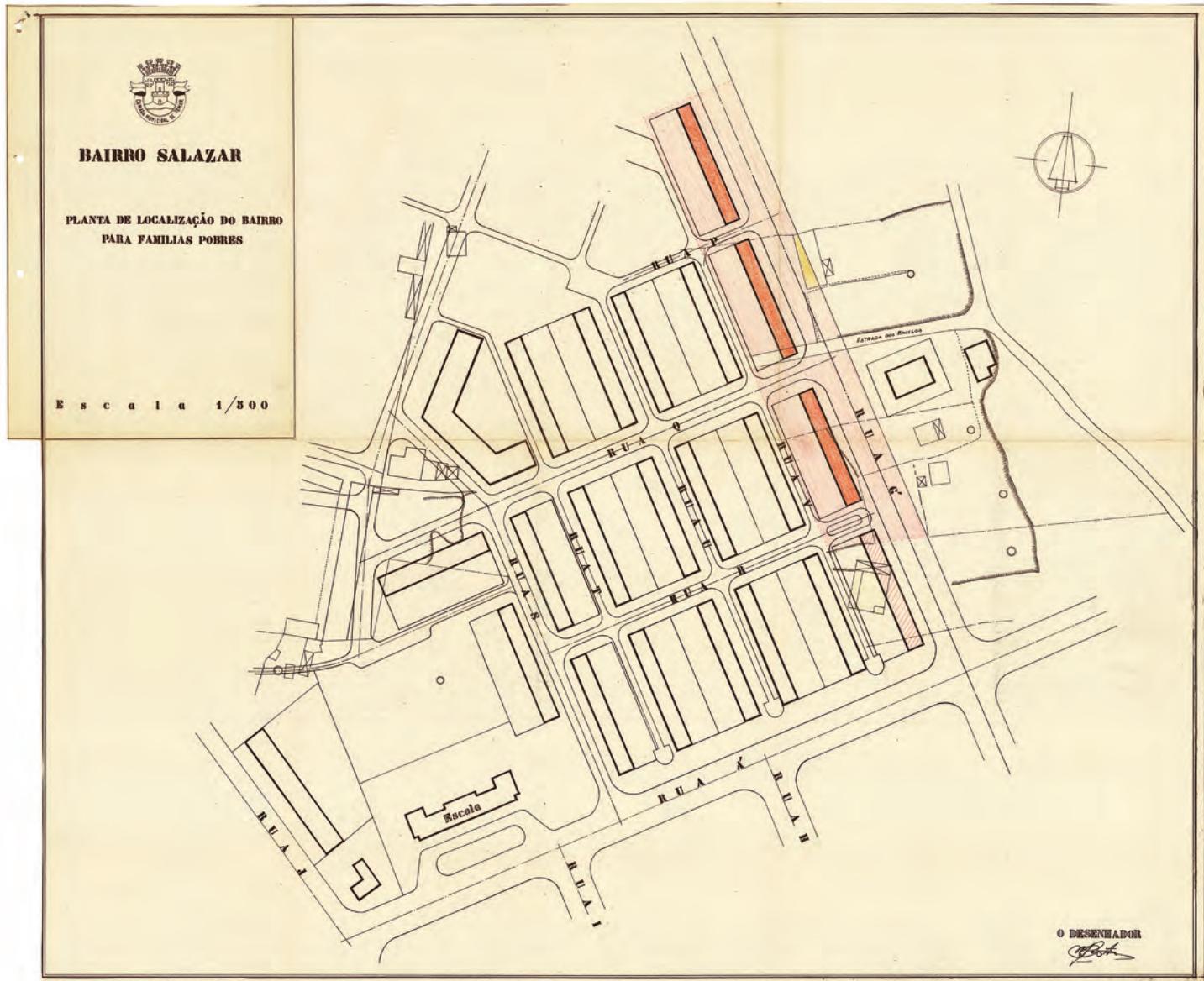
A atividade da Fundação parece ter cessado ou, pelo menos, perdido dinâmica com a Revolução de Abril de 1974. Nesta altura, muitos dos bairros, alguns dos quais ainda em fase final de construção, receberam designações alusivas ao novo contexto político, apagando a memória de Oliveira Salazar, que a iniciativa ambicionava perpetuar<sup>41</sup>. A Fundação Salazar foi extinta por diploma de 1979, mas o processo de liquidação foi moroso e controverso, ficando concluído em 2006. Nessa altura, à semelhança do que já tinha acontecido com bairros construídos ao abrigo de outros programas de *habitação apoiada* durante a ditadura, estes empreendimentos passaram para a tutela das câmaras municipais.

### Notas conclusivas

A análise dos empreendimentos de habitação apoiada mostra que os problemas específicos, suscitados pela habitação rural, adquiriram escassa relevância para o Estado Novo. Ainda que a habitação apoiada tenha um diploma específico entre os que fundaram os alicerces do novo regime e foram, simbolicamente, publicados no mesmo *Diário do Governo*, em setembro de 1933, essa ação governativa visa apenas os principais centros urbanos do País. Aparentemente, nestes aspectos foram escassas as diferenças entre a I República e o Estado Novo.

Nestes atos inaugurais, como nas décadas seguintes em que governou Portugal, o Estado Novo deu prioridade às medidas que pudessem minorar os problemas da habitação urbana. Por um lado, as soluções para as áreas rurais apresentam-se como subsidiárias das iniciativas que são concebidas para os centros urbanos. É provável que o alargamento destes programas de habita-

<sup>41</sup> Diversos bairros continuam a ser conhecidos por Bairro Salazar ou Bairro da Fundação Salazar, mas em outros casos mudaram de nome depois de 25 de abril de 1974. Por exemplo, em Alpiarça, o bairro ficou concluído em 1974 e, em vez de ser batizado de Bairro Fundação Salazar, tornou-se Bairro 25 de Abril; na Ajuda (em Lisboa) foi batizado Bairro 3 de Maio, aludindo ao dia e mês de 1974 em que foi ocupado.



ção apoiada a núcleos urbanos classificados pelo INE como rurais estivesse relacionado com a pressão das elites e administrações locais, que o governo procurava conter através de diversos mecanismos. Por outro lado, as medidas especificamente dirigidas para as povoações rurais surgem apenas em 1960, depois de na década anterior o êxodo ter levado cerca de 700 mil habitantes a deixar as áreas rurais. Antes desta data, a constituição de colónias agrícolas foi motivada mais por objetivos produtivos e, secundariamente, pela resolução de problemas habitacionais. À semelhança do que se verificou nas colónias agrícolas, também muitas das casas incluídas no Programa de Aldeias Melhoradas foram abandonadas, devido à intensificação do êxodo rural ao longo das décadas de 60 e 70.

**FIG. 24** Planta do Bairro Salazar, em Tomar.  
SIPA/IHRU

As principais preocupações do Estado focaram-se na habitação de operários e outros grupos sociais urbanos que pudessem corroer a base social de apoio, ampliando a contestação social e afetando os poderes instituídos. O Estado vislumbra o problema da habitação urbana como um problema de deslocados, desenraizados das suas localidades/redes sociais de origem, com baixos rendimentos, condições que os torna vulneráveis: indivíduos indefesos, perante os vícios morais e a subversão política que grassariam pela cidade. As iniciativas do Estado visam, também, enquadrar necessidades básicas, nas quais uma habitação condigna surge como crucial para prevenir problemas que contribuam para desvios disfuncionais do indivíduo ou da família. Com o crescimento dos centros urbanos, o Estado teme os impactos políticos de fatores de descontentamento social (desemprego, baixos salários, carências alimentares, más condições de trabalho). Estes, para além de poderem ser potenciados pela concentração espacial/habitacional e pelos ritmos decorrentes da natureza do trabalho industrial e urbano, interessavam também a movimentos políticos e ideológicos considerados subversivos. Os governos do Estado Novo, como já os da I República, reconheciham que a transformação de um problema social em político poderia ter várias ignições, desde o interesse/denúncia de um membro da elite local ou da Igreja, até à dimensão pública que o mesmo adquirisse, procurando agir para as evitar.

Nas áreas rurais, pelo contrário, as povoações são de menor dimensão, estão dispersas por territórios vastos e têm ligações difíceis. Além disso, entendia-se que as povoações rurais eram núcleos com população consolidada, estreitamente vinculada ao contexto social e geográfico de origem, devidamente enquadrada por redes sociais (familiares, clientelares, religiosas, etc.), que funcionavam sem intervenção externa do Estado. É certo que o Estado Novo, combinando as características da *natureza* do Estado Moderno com as da *natureza* autoritária que o sustenta, ambiciona estender influência às zonas mais recônditas do território e a todos os habitantes, o que está plasmado na rede de milhares de organismos corporativos que cria a partir de 1933. Todavia, a resolução dos problemas habitacionais rurais não faz parte dessa ambição. Nem pela via da mitigação, através de programas de habitação apoiada concebidos para responder às especificidades das populações rurais, nem promovendo o aumento dos rendimentos auferidos pelos habitantes. Como notaram diversos autores da época e estudos posteriores, os verdadeiros problemas eram económicos e sociais, decorrentes dos baixos rendimentos obtidos pela generalidade da população rural.

Estas conceções de *vida no campo*, enquadrada numa sociedade e numa natureza perenes, ainda mais reforçadas pelas visões de um bucolismo romântico que perduram pelo século xx e se tornam ideologia de Estado, influenciaram a conceção de alguns bairros com habitação apoiada nas cidades. Estão patentes em

*cidades-jardim*, casas unifamiliares, prédios baixos com hortas e pracetas para promover o lazer e a vida social desses desenraizados nas cidades (está, por exemplo, expresso nos decretos-leis sobre casas económicas de 1933 e 1938). Mas também estão patentes nas intervenções especificamente planeadas para as áreas rurais, como as colónias agrícolas e as *aldeias melhoradas*.

A pesquisa mostrou que as iniciativas patrocinadas pelo Estado Novo que visaram o *problema da habitação rural* tiveram um caráter disperso, irregular e diverso. Permitindo ainda constatar, o que foi confirmado durante as missões nas localidades onde foram realizados alguns empreendimentos, o caráter difuso de muitas dessas iniciativas:

- a) Disperso: iniciativas foram promovidas por várias entidades (públicas, corporativas e privadas), visando povoações de diferentes dimensões (aldeias, vilas e bairros em áreas rurais ou zonas de transição nas maiores cidades) em diversos distritos do continente e das ilhas;
- b) Irregular: muitas vezes parece não existir uma sequência cronológica ou a prossecução de um plano previamente definido para a construção de *habitação apoiada* numa localidade ou distrito. Aparentemente, verificam-se, antes, tentativas de responder a solicitações específicas (como a ação de membros da elite laica ou religiosa) ou a situações conjunturais de âmbito nacional, regional e local (momentos eleitorais, por exemplo). Todavia, durante a pesquisa realizada não foi possível confirmar, inteiramente, estas situações;
- c) Diverso: empreendimentos traduziram-se em ações distintas tanto nos recursos financeiros, e outros, mobilizados, como nos resultados finais. Assim, estas iniciativas podem sistematizar-se em duas tipologias: iniciativas para construir novos aglomerados populacionais; outras que visaram fazer *melhoramentos* nas residências permanentes já existentes seguindo critérios estéticos (embelezamento das aldeias), funcionais (reorganização do espaço doméstico e laboral das famílias rurais) ou de saúde pública (combater infestações de ratos, mosquitos, etc.);
- d) Difuso: muitas das obras realizadas, mesmo tratando-se de bairros novos, raramente aparecem destacadas na paisagem ou no contexto urbano em que foram implementados. Esta característica dos programas de *habitação apoiada*, mais notória nas áreas rurais parece estar relacionada com dois fatores. Um decorre da natureza *discreta* dessas intervenções, que procuraram reabilitar habitações já existentes ou construir bairros, às vezes apenas duas ou três casas, que se integraram no conjunto edificado já existente. Outro está associado ao que aconteceu a essas intervenções desde que foram realizadas: em alguns casos houve uma *contaminação* das habitações contíguas com as soluções

arquitetónicas adotadas, tornando difícil averiguar quais as que foram, de facto, alvo dos programas apoiados pelo Estado; em outros casos, as habitações foram demolidas ou substancialmente alteradas, tornando, igualmente, difícil identificá-las e, de facto, *apagando a ação estatal do tecido urbano*.

A pesquisa permitiu identificar duas estratégias na implementação dos programas de habitação apoiada nas áreas rurais. Uma visou assegurar uma habitação autónoma para as famílias de trabalhadores que se empregavam em indústrias e serviços sediadas em localidades rurais ou, mesmo, nas periferias (ainda) com acentuado caráter rural de algumas cidades (capitais de distrito do Alentejo, por exemplo). Podem incluir-se nesta estratégia muitos dos empreendimentos do Programa de Casas para Famílias Pobres, mas também outros promovidos por entidades da sociedade civil (Património dos Pobres, Movimento Nacional de Auto-Construção e Fundação Salazar). Outra estratégia procurou garantir melhores condições de habitabilidade para as famílias que tinham nas atividades agrícolas a principal fonte de rendimentos, desejando contribuir para manter um *modo de vida rural* e para evitar o êxodo. Neste caso, os empreendimentos podem ter sido, igualmente, promovidos pelas entidades antes referidas e ter dado origem à construção de novos bairros, mas estes parecem ter sido a exceção. Esta segunda estratégia surge sobretudo associada à ação da Junta de Colonização Interna, no âmbito das *Aldeias Melhoradas*, ao abrigo do Programa de Bem-Estar Rural.

As características das iniciativas relacionadas com o *problema da habitação rural* contribuíram para que muitas obras realizadas se tenham mantido, relativamente, discretas. Por um lado, mesmo na época em que as obras foram realizadas, o Estado pode não ter sido apresentado explicitamente como promotor ou participante na iniciativa, sendo esta protagonizada pela entidade local que a viabilizou (casa do povo, Património dos Pobres, junta de freguesia, câmara municipal, empresa, Fundação, etc.). Por outro, a natureza das obras (sem espetacularidade arquitetónica) integrou-as no tecido urbano, tornando-as parte do quotidiano e da paisagem locais. As exceções mais notórias talvez sejam os colonatos promovidos pela JCI, que em muitos aspectos visaram explicitamente assumir-se como ruptura com as tendências dominantes nos concelhos onde foram implantados. Para esta quase invisibilidade das obras realizadas nas áreas rurais contribuiu, ainda, a falta de pesquisa académica sistemática sobre o tema, que permitisse identificar os diferentes projetos e os respetivos protagonistas.

## Referências bibliográficas

- ÁGOAS, Frederico, 2011. «Saber e poder: Estado e investigação social agrária nos primórdios do século xx». Tese de Doutoramento em Sociologia. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade de Lisboa.
- AGUIAR, A., 2012. *Obra da Rua*, 5.ª ed. atualizada, Paço de Sousa, Editorial da Casa do Gaiato.
- AGUIAR, A. M., 1951. «Casas para pobres», *O Gaiato*, ano VIII, n.º 185, p. 1.
- , 1952. «Património dos pobres», *O Gaiato*, ano VIII, n.º 205, p. 2.
- ALARÇÃO, A., 1969. *Mobilidade Geográfica da População de Portugal (Continente e Ilhas Adjacentes). Migrações Internas 1921-1960*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/CEEA.
- , 1971. «Sessão n.º 88 da Assembleia Nacional em 26 de fevereiro». *Diário das Sessões*, n.º 88, de 27 de fevereiro, Secretaria da Assembleia Nacional, República Portuguesa.
- Arquitectura, 1955-1963.
- BAPTISTA, Fernando, 1993. *A Política Agrária do Estado Novo*. Porto: Edições Afrontamento.
- BARRETO, António (org.), 1996. *A Situação Social em Portugal, 1960-1995*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- BASTOS, E. Lima, e Henrique de BARROS, 1943. *Inquérito à Habitação Rural. Vol. 1. A Habitação nas Províncias do Norte de Portugal (Minho, Douro Litoral, Trás-os-Montes e Alto Douro)*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- , 1947. *Inquérito à Habitação Rural. Vol. 2. A Habitação nas Províncias da Beira (Beira Litoral, Beira Alta e Beira Baixa)*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- , 2012. *Inquérito à Habitação Rural. Vol. 3. A Habitação nas Províncias da Estremadura, Ribatejo, Alto Alentejo e Baixo Alentejo*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Caminho: Mensário Regionalista do Sátão (todos os números).
- CAMPOS, João Mota de (coord.), 2006. *Organizações Internacionais. Teoria Geral, Estudo Monográfico das Principais Organizações Internacionais de Que Portugal é Membro*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- CARRETO, A., 1953. «Sessão n.º 221 da Assembleia Nacional em 19 de março». *Diário das Sessões*, n.º 221, de 20 de março, Secretaria da Assembleia Nacional, República Portuguesa.
- CARRILHO, E., 1964. «Sessão n.º 113 da Assembleia Nacional em 9 de janeiro». *Diário das Sessões*, n.º 113, de 10 de janeiro, Secretaria da Assembleia Nacional: República Portuguesa.
- CASTELA, Tiago, e José António BANDEIRINHA, 2016. «Knowledge Formation by Architects and Workers in Assisted Self-Help: Recalling the Fractured History of Portuguese Experiments from the Dictatorship to Political Democracy, 1950-1980», in Kathleen James-Chakraborty. Ed. *Proceedings of the Fourth International Conference of the European Architectural History Network*. Dublin: University College Dublin.
- CLARO, P., 1969. «Sessão n.º 168 da Assembleia Nacional em 28 de janeiro». *Diário das Sessões*, n.º 168, de 29 de janeiro, Secretaria da Assembleia Nacional, República Portuguesa.
- , 1972. «Sessão n.º 173 da Assembleia Nacional em 22 de março». *Diário das Sessões*, n.º 173, de 22 de março, Secretaria da Assembleia Nacional, República Portuguesa.
- CONCEIÇÃO, C., 1971. «Sessão n.º 98 da Assembleia Nacional em 28 de abril». *Diário das Sessões*, n.º 98, de 29 de abril, Secretaria da Assembleia Nacional, República Portuguesa.
- Diário das Sessões da Assembleia da República*, 1934-1974.
- DUARTE, Carlos S., e Daniel SANTA RITA, 1962. «Bairro económico da Chamusca. Comentário», in Arquitectura, n.º 74, março, pp. 51-2.
- FELGUEIRAS, Octávio Lixa, 1954. *Urbanismo: Um tema rural*, CODA/Datilografado, Porto: ESBP — Universidade do Porto.
- FERREIRA, Nuno Estêvão, 2006. *A Sociologia em Portugal: Da Igreja à Universidade*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- FREIRE, Dulce, 2013a. «Modernising ambitions: agronomists in action between dictatorship and democracy (Portugal, 1957-1986)», in Ana Delicado (ed.), *Associations and other groups in science: an historical and contemporary perspective*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishers.
- , 2013b. «Basto, Eduardo Alberto de Lima», in Fernanda Rollo (org.), *Dicionário da I República e do Republicanismo*, vol. 1, Lisboa: Assembleia da República.

- , Nuno E. FERREIRA e Ana M. RODRIGUES, 2014. *Corporativismo e Estado Novo. Contributo para um roteiro dos arquivos das instituições corporativas (1933-1974)*, Working Paper ICS-Series [disponível em <www.ics.ulisboa.pt/instituto/?ln=e&mm=3&ctmid=5&mnid=1&doc=31844671217>].
- , e Pedro LAINS (ed.), 2017. *An Agrarian History of Portugal, 1000-2000: economic development on the European frontier*, Boston & Leiden: Brill Publishers.
- FREITAS, António, 1955. «Tradicionalismo e evolução», in *Arquitectura*, n.º 66, novembro/dezembro, pp. 31-7.
- O Gaiato. Obra de rapazes, para rapazes, por rapazes*, 1951-1952.
- Instituto Nacional de Estatística (INE), 1954. *Inquérito às Condições de Habitação da Família*, anexo do IX Recenseamento Geral da População no Continente e Ilhas Adjacentes em 15 de Dezembro de 1950, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- Jornal da MONAC: Suplemento da Revista* n.ºs 1, 2 e 3.
- Junta de Colonização Interna (JCI) (ed.), 1965. *Aldeia de Prados: Programa de Renovação Rural. Sector de Bem-Estar Rural da Junta de Colonização Interna*, vol. 1, Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- (ed.), 1963. *Vila Verdinho. Uma aldeia melhorada*, Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- (ed.), 1966a. *Aldeia de S. Miguel de Poiares*, Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- (ed.), 1966b. *Aldeia Renovada de Prados*, Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- LEAL, João, 2000. *Etnografia Portuguesa, 1870-1970: Cultura popular e identidade nacional*, Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- LEAL, L. M. C., 2017. «Padre Américo Monteiro de Aguiar: Um ‘teólogo da ação’ no Portugal contemporâneo». Tese de Doutoramento, Porto: Faculdade de Letras, Universidade do Porto.
- LOBO, Vasco, 1957. *Uma Adega Cooperativa para a Colónia Agrícola (Junta de Colonização Interna)*, CODA/Datilografado. Porto: ESBP — Universidade do Porto.
- , 1961a. «A habitação rural e a crise de toda uma cultura tradicional (I)», in *Arquitectura*, n.º 70, março, pp. 3-6.
- , 1961b. «A habitação rural e a crise de toda uma cultura tradicional (II)», in *Arquitectura*, n.º 73, dezembro, pp. 19-22.
- , 1962. «A habitação rural e a crise de toda uma cultura tradicional (III)», in *Arquitectura*, n.º 75, junho, pp. 19-23.
- , e Alfredo da Mata ANTUNES, 1959. *Exemplo de Beneficiação de Um Aglomerado Rural — Vale de Couço — Mirandela*, Lisboa: Junta de Colonização Interna, Secretaria de Estado da Agricultura, Ministério da Economia.
- , 1960. *Problemas Actuais da Pequena Habitação Rural*, Lisboa: Centro de Estudos de Urbanismo, Direção-Geral dos Serviços de Urbanização, Ministério das Obras Públicas.
- MARTINS, E., 2005. «A Obra de Rua no contexto historiográfico da criança abandonada em Portugal», in *Caderno de Pedagogia*, ano 10, n.º 10, pp. 15-35.
- Ministério das Obras Públicas (MOP), 1951. «Boletim do Comissariado do Desemprego. Obras públicas concluídas em 1951», in *Boletim do Comissariado do Desemprego. Obras Públicas Concluídas em 1950 a 1956*, Lisboa: Ministério das Obras Públicas.
- , 1957. «Boletim do Comissariado do Desemprego. Obras públicas concluídas em 1957», in *Boletim do Comissariado do Desemprego. Obras Públicas Concluídas em 1957 a 1959*, Lisboa: Ministério das Obras Públicas.
- MOREIRA, A., 1968. «Sessão n.º 153 da Assembleia Nacional em 11 de dezembro». *Diário das Sessões*, n.º 153, de 12 de dezembro, Secretaria da Assembleia Nacional, República Portuguesa.
- MOURA, H., e E. S. OLIVEIRA, 1953. *Um Estudo Social: Movimento Nacional de Auto-Construção*. Coimbra: MONAC.
- Movimento Nacional de Auto-Construção (ed.), 1955. «Casas pobres, Casas dignas». *Jornal da MONAC*, n.º 1, p. 4.
- (ed.), 1960. *MONAC: Movimento Nacional de Auto-Construção*, Coimbra: MONAC.
- NETO, A., 1953. «Sessão n.º 221 da Assembleia Nacional em 19 de março». *Diário das Sessões*, n.º 221, de 20 de março, Secretaria da Assembleia Nacional, República Portuguesa.

- PEREIRA, Raúl da Silva, 1963a. «Problemática da Habitação em Portugal I». *Análise Social*, vol. I (n.º 1), pp. 33-66.
- 1963b. «Problemática da Habitação em Portugal II». *Análise Social*, vol. I (n.º 2), pp. 225-69.
- RAMALHO, M., 1951. «Sessão n.º 112 da Assembleia Nacional em 12 de dezembro». *Diário das Sessões*, n.º 112, de 13 de dezembro, Secretaria da Assembleia Nacional, República Portuguesa.
- ROSAS, Fernando, 1994. «Estado Novo», José Mattoso (coord.), *História de Portugal*, vol. VII, Lisboa: Editorial Estampa.
- SALAZAR, António de Oliveira, 1939. *Discursos*, vol. 1, 3.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora.
- Seara Nova*, n.º 925, 1944.
- SOARES, Fernando Brito, 2005. «A agricultura», P. Lains e A. Ferreira da Silva (orgs.), *História Económica de Portugal, 1700-2000*, vol. III, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, pp. 157-83.
- À Sombra de S. Domingos, Centro de Assistência do Património dos Pobres, n.os 135 a 220, 1963.
- VV. AA., *Arquitectura*, 1961. *Popular Portuguesa*, 2 vols. Lisboa: Sindicato Nacional dos Arquitectos.



20

# **Colónias agrícolas construídas pela Junta de Colonização Interna entre 1936 e 1960**

## Do desenho do território ao desenho da casa — Diversidade, circunstância e experimentação

A Junta de Colonização Interna (JCI) foi criada em 1936 e funcionou até 1972. A sua ação em torno da instalação de colónias agrícolas ocorreu sensivelmente até 1960. Ao longo deste período foram construídas sete colónias agrícolas, onde foram instituídos 512 casais agrícolas.

Algo que surpreende, quando se visita a totalidade das colónias agrícolas construídas, além da sua capacidade de inscrição no território (e a sua perenidade apesar de grande parte em abandono) é a sua diversidade — dos modelos de estruturação do território, da conformação dos assentamentos e da expressão arquitetónica dos edifícios.

A constituição e configuração do conjunto das sete colónias, e de cada uma em particular, não decorreu de um projeto único, pontual e fechado, foi antes consequência de um processo longo, reflexo quer das pressões, visões e programas que cruzaram a formação e amadurecimento da própria JCI, quer das dificuldades económicas e da escassez de materiais sentidas durante e após a II Guerra Mundial.

Para compreender a diversidade aferida interessa identificar, neste tempo longo, quatro momentos delimitados que permitem compreender quando se estabilizaram processos, quando se infletiu o caminho ou se reconfigurou o âmbito ou objetivos do programa colonizador, e assim entender a existência de diferentes condicionamentos da encomenda de arquitetura, decorrentes de alterações do contexto económico e sociopolítico; de variações na formação das

**Filipa de Castro Guerreiro**  
Universidade do Porto

<  
Casais no Núcleo de Pegões Velhos, Colónia Agrícola de Pegões, Montijo [c. 1954]  
(arquiteto António Trigo para a JCI, 1949).  
FCG/BAA. Estúdio Novais

equipas técnicas; e ocasionalmente de espaço para um contributo individual por parte dos técnicos intervenientes:

- No primeiro momento (1936-1942), procura-se fixar uma metodologia de intervenção centrada na dimensão e constituição do casal agrícola. Os projetos são desenvolvidos por engenheiros civis ou agrónomos, sendo as questões arquitetónicas menorizadas;
- No segundo momento (1942-1946), é projetada a maioria das intervenções. A arquitetura é chamada, por via dos arquitetos a trabalhar na DGEMN, quer para dignificar e engrandecer a imagem do lar, símbolo da família, base da Nação, quer para dar forma e legibilidade aos assentamentos;
- O terceiro momento (1947-1953), corresponde ao período, no pós-Guerra, em que apesar de as colónias estarem a ser construídas, existe já uma consciência que o programa colonizador, em toda a sua amplitude, não se concretizaria. Aos arquitetos, agora integrados na estrutura da Junta, é pedido que reformulem os projetos dos edifícios dos casais no sentido de reduzir os custos da sua construção. A reorientação do Estado, no sentido da modernização e industrialização do País, provoca a deslocação do seu meio de expressão privilegiado — o casal agrícola — para os equipamentos da assistência e conjuntos dos «centros sociais». Neste sentido, abre-se espaço à experimentação de uma outra expressão arquitetónica, evocadora da modernidade que se pretendia representar;
- No quarto momento (1954-1960), encerram-se os processos pendentes e implementam-se estruturas cooperativas. A arquitetura está já enraizada nos processos e quotidiano da Junta. O conhecimento acumulado nas experiências anteriores permite uma certa autonomia dos arquitetos a quem é solicitado, genericamente, pragmatismo.

Refletindo o debate arquitetónico da década de 1950, o modelo da casa unifamiliar isolada é abandonado, testando-se outras tipologias — edifícios geminados e em banda. Os assentamentos passam a integrar num mesmo conjunto as casas dos colonos, os equipamentos e as habitações dos técnicos, e procuram estabelecer um sentido de comunidade. Nos edifícios assiste-se à procura de uma expressão e composição arquitetónica moderna que revela um conhecimento e atenção cuidada do sítio específico onde se insere.

A leitura da obra e processo de trabalho da JCI organizada nestes quatro momentos permite afirmar que em grande parte do percurso de construção das colónias agrícolas da Junta, os seus projetos espelham os temas do debate arquitetónico do seu período. Temas com os quais os arquitetos da Junta também se debateram, e nalguns aspectos, ainda que não tenham tido dimensão, divulgação e visibilidade para serem modelo, exemplo ou referência, foram precursores.

### **Junta de Colonização Interna — Constituição, enquadramento, objetivos e dimensão**

A JCI é constituída no final da década de 1930 procurando dar resposta a um conjunto de questões de reformismo agrário que se começaram a formar na segunda metade do século XIX em torno de «vícios seculares da nossa estrutura agrária» (Barros, 1946, p. 5). A criação da Junta enquadra-se na política de reforma agrária que Rafael Duque, Ministro da Agricultura a partir de 1934, pretendia implementar, recuperando não só o projeto proposto inicialmente por Oliveira Martins e debatido ao longo das primeiras décadas do século XX, ao qual associava também a ideia da necessidade de industrialização do País<sup>1</sup>, como reavivando uma ideia de refundação da Nação, ideia expressa na divisa da JCI:

«... por este meyo das Colónias teve a povoação do Reino princípio...  
M. Severim de Faria»<sup>2</sup>

Em 1935, a Junta Autónoma das Obras de Hidráulica Agrícola (JAOHA) é incumbida de conceber o plano de trabalhos referente à alínea e) da base I da Lei de Reconstituição Económica — «Hidráulica agrícola, irrigação e povoamento interior» (Lei n.º 2014, 1935). No ano seguinte, operacionalizam-se as tarefas, as grandes obras de hidráulica mantêm-se a cargo do Ministério das Obras Públicas, enquanto que para a tarefa de «tomar conta dos terrenos [...] logo que estejam realizadas as obras e concluída adaptação ao regadio» e «instalar neles casais agrícolas, tomando para base os estudos de ordem agrológica, económica e social realizados pela 'JAOHA'» «é criada no Ministério da Agricultura a 'JCI', organismo com personalidade jurídica, de funcionamento e administração autónomos» (Decreto-Lei n.º 27207, 1936, artigo 173.º). Para além da intervenção nos novos terrenos irrigados pela JAOHA, competia à JCI «efectuar o reconhecimento e estabelecer a reserva de terrenos baldios do Estado e dos corpos administrativos susceptíveis de aproveitamento para instalação de casais agrícolas», assim como «a aquisição de outros terrenos postos à venda e que devam ser aproveitados para colonização, superintender e auxiliar as obras de colonização que sejam levadas a efeito por iniciativa privada»<sup>3</sup>.

Os objetivos da colonização seriam aumentar a produtividade agrícola do País e promover a calma social através da transformação dos trabalhadores agrícolas em proprietários. Nas palavras de António Oliveira Salazar, «a correção dos vícios da propriedade imobiliária, levada a uma extrema parcelação do solo no Norte, e a uma acumulação exagerada no Sul» (SNI, 1944, p. 27), constituía um dos aspetos importantes, e que se expressa na definição do casal agrícola como unidade-base de colonização e nas premissas do seu dimensionamento — pouco mais do que o necessário para garantir a autossuficiência e autonomia da família.



**FIG. 1** Logótipo da JCI [Artur Bual (?)  
para JCI] [Trigo, 1957, capa]. Biblioteca do GPP/  
MAFDR/MMar

<sup>1</sup> «A sua ideia geral era a de uma 'regeneração' nacional, admitindo-se, com esse fim, que, uma vez concretizada aquela reforma da agricultura, se pudesse promover um equilibrado desenvolvimento industrial, com particular incidência na electricidade.», in Rosas, 1994, p. 433.

<sup>2</sup> Frase de Manuel Severim Faria (Faria, 1655, p. 22) presente no logótipo da JCI utilizado aproximadamente entre 1939 e 1959.

<sup>3</sup> Competia ainda à JCI: «6.º Estudar as condições gerais de instalação de casais agrícolas, planejar e executar as obras necessárias para esse fim; 7.º Estudar o regime jurídico a que devem obedecer a concessão e exploração das glebas, a instalação de casais agrícolas e a forma de reintegração dos capitais; 8.º Instalar casais agrícolas nos referidos terrenos e promover a constituição de caixas de crédito agrícola e de postos agrários por intermédio dos serviços competentes; 9.º Elaborar o plano de acção a desenvolver em cada ano e submetê-lo à apreciação do conselho técnico.», in Decreto-Lei n.º 27207, 1936.

Mais do que uma intenção física de ordenamento do território, o programa reflete uma intenção social de regulação da população, quer do ponto de vista do «regime demográfico»<sup>4</sup>, quer do seu perfil, defendendo a importância de uma «população rural sadia, forte e garante fiel da nacionalidade» (SNI, 1944, pp. 15-16).

O programa de colonização interna cumpriria uma vocação nacional, «de fixação da raça e valorização do território» (SNI, 1944, p. 16), assente na conservação de uma população rural que teria como base a propriedade e a instituição da família à qual caberia um lar. Neste sentido, para além das questões agrícolas, a ação da Junta passava também por uma dimensão moral, de educação e controlo social.

«Os ensaios de colonização efectuados, além de fixarem os rurais à terra, tornam-nos mais aptos, mais esclarecidos, mais eficientes como empresários agrícolas, mercê da assistência técnica, que lhes é prestada, e do contacto com novas e promissoras realizações nos domínios da agricultura. Por outro lado, fornecem aos próprios técnicos um cabedal de experimentação do maior interesse, no encontro de soluções para os casos a encarar o futuro. A assistência social, a formação moral e religiosa, o ensino e preparação profissional da juventude, encontram-se também no âmbito das iniciativas da Junta, nos centros de colonização. A organização de cooperativas é estimulada e auxiliada. Não são esquecidas, igualmente, a formação doméstica e outras formas de valorização da presença da mulher na lavoura e no lar.» (JCI, 1962.)

A experiência serviria também como viveiro para a colonização ultramarina, para onde se pretendia enviar os filhos dos colonos quando atingissem a maioridade. Estas ideias claramente expressas no início da década de 1940 nos Cadernos de Ressurgimento Nacional (SNI, 1944) enquadraram-se num programa que estava, na época, em marcha em vários países europeus. As expressões utilizadas, quer nos Cadernos, quer nos discursos da Câmara Corporativa, são recorrentemente resgatadas do livro *La colonisation intérieure* (Piller, 1938), publicado na Suíça em 1938 e que documenta ações de colonização na Suíça, Alemanha, Áustria, Hungria, Holanda, França e Itália.

A aparente clareza de objetivos não significa que existisse um pacífico contexto político e social que os aceitasse e permitisse pôr em prática. Pelo contrário, o contexto político da JCI não é simples nem linear, integrando, como refere Elisa Lopes, várias «racionalidades estatais» (Silva, 2011, p. 64) que sofrem diferentes e contrárias influências, e impedem a concretização do programa colonizador na sua ambição inicial.

Existe uma clara discrepância entre a dimensão da obra colonizadora construída pela JCI e a dimensão inicialmente expectável. Dimensões que podemos

<sup>4</sup> «Canalizando os excedentes demográficos dos centros muito populosos para regiões pouco habitadas, não só se valorizam terrenos inaproveitados ou fracamente produtivos como ainda se vai combater o desemprego (frequente sobretudo nos meios muito industrializados) [...]», in SNI, 1944, pp. 15-16.

afferir através da análise de cada uma das competências inicialmente atribuídas à JCI:

- O Plano de Hidráulica Agrícola terminado pela JAOHA em 1938 previa a sistematização de 20 áreas com um total de 106 mil hectares, e referia que esta área alcançaria no futuro 400 mil hectares (SNI, 1945). O Plano não chegou a ser executado na sua globalidade e dado que existiam grandes pressões por parte dos proprietários e grandes divergências dentro do Governo, quanto à ideia de expropriação dos terrenos e instalação de casais agrícolas, nenhum terreno foi entregue à JCI;
- O exaustivo levantamento das áreas baldias em todo o território continental tornou claro que a área de baldios não era tão extensa como se previa, e que a sua aptidão era maioritariamente florestal. A partir de toda a informação recolhida, a JCI identificou 181 baldios, com uma área total de cerca de 80 mil hectares, com «maior interesse para colonizar» (JCI, 1939) e procedeu à sua reserva provisória. Os baldios não reservados para efeitos de colonização deram origem, já em 1938, ao Plano de Povoamento Florestal que seria implementado entre 1939 e 1968. O Plano Geral de Aproveitamento dos Baldios Reservados foi desenvolvido entre 1939 e 1941 e previa a instalação de 739 casais agrícolas em 11 baldios (JCI, 1941). O Plano foi realizado apenas em parte. Foram desenvolvidos e implementados projetos para os baldios de maior dimensão, como é o caso do Barroso e da Boalhosa. Noutros baldios, em estudos posteriores optou-se pela atribuição de glebas e logradouros de fruição regulamentada às populações existentes, e em baldios de menor dimensão, com as dificuldades que a Junta enfrentava relativamente aos seus intuições, e a oposição das populações, o interesse foi caindo;
- Dos processos em curso quando é criada a Junta – Colónias Agrícolas dos Milagres de Martim Rei – construíram-se os 51 casais previstos;
- Em terrenos propriedade do Estado – Herdade de Pegões e Mata Nacional da Gafanha – previa-se a implantação de 734 casais. No entanto, as dificuldades sofridas na transformação das areias em terrenos férteis, na Colónia Agrícola da Gafanha, inviabilizaram a construção da sua II parte.

Neste contexto, foram apenas construídos 512 casais em sete colónias agrícolas:

- 30 casais nos Baldios da Boalhosa, em Paredes de Coura;
- 126 casais nos Baldios do Barroso, em Montalegre e Boticas, organizados em sete assentamentos e um centro social;
- 24 casais nos Baldios do Alvão, em Vila Pouca de Aguiar, estruturados em sete núcleos;

- 75 casais na Mata Nacional da Gafanha, em Ílhavo;
- 12 casais organizados em dois núcleos na Colónia Agrícola dos Milagres, em Leiria;
- 39 casais nos Baldios do Sabugal;
- 206 casais na Herdade de Pegões, no Montijo, estruturados em três núcleos.

### Casal agrícola — Princípio e regime jurídico

O «casal agrícola»<sup>5</sup>, «formado por casa de habitação, com dependências adequadas à exploração rural, e por terrenos de área suficiente para uma família média de cultivadores» (Lei n.º 2014, 1946, base III), «uma unidade económica perpétua, inalienável, indivisível e impenhorável» (Lei n.º 2014, 1946, base IV), constitui o elemento-base da colonização interna proposta pela JCI. A sua instituição procura contrariar o sentido de «libertação» e «individualização» do indivíduo e da terra que marcaram o período histórico do liberalismo (Manique, 1987, p. 224), entendidos pelo Estado Novo como a causa da fragmentação da propriedade. Estabilizando num tempo longo a unidade da propriedade e criando um vínculo entre propriedade e família, a figura do «casal agrícola» procura impedir a sua desagregação e «recolocar a instituição familiar como base da constituição da sociedade, bem como do Estado» (Silva, 2011, p. 49).

O regime jurídico dos casais agrícolas foi legislado em 1946, com a Lei n.º 2014. A concessão dos casais agrícolas constituía um processo em várias fases: a fruição provisória — «concedida a título de experiência pelo prazo de três anos, prorrogável até cinco», durante a qual o colono paga «um quinhão das principais colheitas, estabelecido pela JCI»; o regime de fruição definitiva — «quando, terminado o período de experiência, a Junta considerar o colono apto para assumir a exploração do casal», e que inclui «a venda resolúvel do casal, mediante o pagamento do respectivo preço, em prestações anuais e iguais [não superiores a trinta], calculadas à taxa mínima de dois por cento»<sup>6</sup>; e o título de propriedade definitiva do casal agrícola, entregue logo que o colono «tenha pago todas as prestações e os mais encargos de que for devedor à Fazenda Nacional» (Lei n.º 2014, 1946, bases X e IX).

«Em síntese, os requisitos exigidos para o recrutamento dos colonos são os seguintes: ser português, menor de 45 anos, robusto e saudável, sério, ter amor ao trabalho e à família, não ser alcoólico, nem desordeiro, nem comunista, acatar a Constituição e a ordem social, ter exercido durante cinco anos mesteres agrícolas, como trabalhador rural, rendeiro, parceiro, encarregado de serviços, empresário, ou ser diplomado por escola agrícola.» (Câmara Corporativa, 1938.)

<sup>5</sup> A instituição do «casal agrícola», regulamentado pela Lei n.º 2014, de 27 de abril de 1946, decorre da figura do «casal de família», instituído pelo Decreto n.º 18551, de 3 de julho de 1930: «Não existindo legislação especial que regule as partilhas de património agrícolas, nem dispositivos jurídicos que se assemelhem ao *homestead* americano, *bien de famille insaisissable* francês, *asile de famille* suíço ou *erbhof* alemão, a lei portuguesa procura obstar à fragmentação predial [...]. Segundo este Decreto [Decreto n.º 18551, de 3 de Julho de 1930] foram declarados indivisíveis os prédios rústicos de menos de um hectare, e outros de que, na altura de partilha judicial ou extra-judicial, resultem de parcelas de área inferior a meio hectare.», in Caldas, 1998, p. 438.

<sup>6</sup> «O preço do casal será correspondente ao valor das terras que o constituem, acrescido do custo das edificações e mais melhoramento nelas realizados, bem como, na proporção que lhe competir, do custo das obras de vedação, acesso, irrigação ou outras que, embora comuns a vários colonos ou proprietários, interessam ao casal. É excluído o custo de obras consideradas de interesse público ou social e o dos estudos e trabalhos de planificação geral feitos pela Junta», in Lei n.º 2014, 1946, bases XI e XII.



**FIG. 2** Miradouro na Colónia Agrícola de Martim Rei, Sabugal [c. 1944]  
(JCI, 1944). FCG/BAA. Estúdio Novais

Os requisitos de seleção dos colonos para as colónias agrícolas da JCI espelham o Homem que o Estado Novo pretende construir, e o papel da ação de colonização como um dos meios para a sua concretização:

Esta *construção* não terminava na seleção dos colonos<sup>7</sup>. Será através de um serviço de assistência que se estabelecem, a vários níveis, mecanismos moralizadores e disciplinadores do quotidiano e conduta dos colonos, quer do ponto de vista da organização da exploração agrícola e administração do casal, quer do ponto de vista da vida familiar, intervindo na área da saúde, higiene, cuidado da casa e educação de todos os membros da família. O espaço construído também não é, neste contexto, inócuo.

### **As sete colónias agrícolas**

Do ponto de vista arquitetónico, percorrendo as sete colónias construídas, resalta a diversidade de expressões e de estruturas de assentamentos num corpo de intervenções que não é uniforme ou fruto de uma conceção monolítica, antes integra quer aspectos experimentais quer cedências a um certo conservadorismo.

Para além do reconhecimento de uma metodologia que atende à geografia da região onde se desenvolve cada uma das intervenções, a chave de leitura para a diversidade arquitetónica das intervenções da Junta, quer entre colónias, quer entre edifícios da mesma colónia, reside na extensão do período em que estas foram projetadas e construídas, cerca de 20 anos. O desenho e construção da maioria das colónias reflete quer diferentes momentos de enquadramento político e social do programa colonizador quer diferentes modos como ao longo do tempo o Estado Novo condicionou a expressão arquitetónica dos seus edifícios.

<sup>7</sup> O processo de seleção de colonos foi alvo de um estudo pelo agrônomo João Lemos de Castro Caldas (Caldas, 1982).

Neste sentido, é possível circunscrever quatro momentos-chave do percurso da Junta que traduzem uma circunstância específica determinante para as premissas da encomenda arquitetónica.

### **Quatro momentos no percurso de construção das colónias agrícolas da JCI**

#### **1936-1942 | Do mito dos incultos aos assentamentos de lavoura exemplares**

O primeiro momento corresponde ao período entre a constituição da Junta, em 1936, e a apresentação, em 1942, do Projeto de Colonização da Herdade de Pegões, o primeiro desenvolvido de raiz pela Junta com o intuito de constituir exemplo «doutrinariamente bem concebido e praticamente bem fundamentado» (JCI, 1942b). Corresponde à grande parte do período em que Rafael Duque tutelou o Ministério da Agricultura (1934-1940) e o Ministério da Economia, no qual a pasta da agricultura foi, entretanto, integrada (1940-1944).

Para além da figura de Rafael Duque, neste primeiro momento, José Garcês Pereira Caldas e Henrique de Barros, professor do Instituto Superior de Agronomia (ISA)<sup>8</sup>, constituem os ideólogos da ação da Junta. Do ponto de vista do desenho dos edifícios, identificam-se como autores o engenheiro agrônomo Mário Amaro Santos Gallo e o engenheiro civil Dâmaso Constantino.

O conjunto de ações desenvolvidas é orientado para a fixação de uma metodologia de desenvolvimento dos projetos de colonização, centrada sobretudo nas questões de dimensionamento e constituição do casal agrícola. A colaboração com o ISA constitui uma marca indelével na concretização deste objetivo seminal, pelo conhecimento e interesses partilhados, pela incorporação e orientação de estudos prévios na metodologia estabelecida, e pela viabilização de muitos dos estudos através do seu desenvolvimento por alunos tirocinantes (Ágoas, 2011, p. 110).

Para circunscrever as possíveis áreas de intervenção, a primeira grande ação da JCI consiste no processo de reconhecimento e reserva de terrenos baldios – levantamento e plano (JCI, 1939). Já no início da década de 1940, terminado o processo de reconhecimento e reserva, e comprovada a reduzida área de baldios disponíveis para colonização, a JCI avança com o Estudo das Possibilidades de Colonização das Zonas de Sequeiro do Sul.

Para ajustar as suas opções de projeto, compreendendo mecanismos e princípios utilizados e as suas consequências, desenvolveu um conjunto de estudos em torno de experiências de colonizações «espontâneas», realizadas por iniciativa particular, do Estado ou das administrações locais em Portugal continental<sup>9</sup>, e o estudo de obras de colonização que estavam a ser desenvolvidas noutros países, com especial destaque para Itália<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> «Henrique de Barros foi Professor do ISA desde 1939 até 1947, altura em que não foi reconduzido, juntamente com outros colegas, pelo então Ministro Pires de Lima, que alegou 'não colaborarem na realização dos fins superiores do Estado'. Retomou o lugar em 1957, ficando a regeer as cadeiras de Economia Rural e de Gestão da Empresa Agrícola.», in Ferrão, 2004, p. 11.

<sup>9</sup> Foram realizados três estudos abrangendo três casos com diferentes modos de iniciação do processo de colonização: divisão de terras em regime de propriedade privada seguida de arrendamento das glebas (Vasconcelos, 1938); divisão de terras em regime de propriedade privada seguida de venda das glebas (Pinto, 1938); ocupação/apropriação de terras incultas (Afonso, 1938).

<sup>10</sup> José Garcês Pereira Caldas, vogal da JCI, e seu futuro presidente entre 1941 e 1948, é o engenheiro agrônomo que parte em visita de estudo, em 1937, para Itália, no intuito de conhecer a obra da «Bonifica».

Os primeiros ensaios de projeto são proporcionados pela necessidade de responder a duas ações prementes – a reorganização da Colónia Agrícola dos Milagres e o Projeto de Colonização do Baldio de Sabugal. Após estas duas experiências, a metodologia é testada e fixada através do desenvolvimento de projetos para duas áreas propriedades do Estado – a Herdade de Pegões e a Mata Nacional da Gafanha –, projetos que se pretendiam para além de exemplares modelos e ensaios para a colonização das zonas de sequeiro do Sul.

A Colónia Agrícola dos Milagres foi constituída em 1926, no contexto do aproveitamento de terrenos incultos regulamentado pelo Decreto n.º 10 553, de 1925, por iniciativa do engenheiro agrónomo Mário Pais da Cunha Fortes, na altura diretor dos Serviços de Baldios e Incultos (Fortes, 1935, p. 16). Encontrando-se em 1936 num grande estado de degradação e pobreza, o processo foi entregue à JCI no intuito de servir como caso de estudo – à data a única colónia agrícola de colonização estatal existente – e ser alvo de um urgente projeto de reorganização. O projeto inicial, em 1926, organizava a colónia em três núcleos, previa a instalação de 44 casais com cerca de 5 ha cada. Foram construídos apenas 15. O projeto de reorganização da JCI desanexa o Núcleo de Triste e Feia e reduz para 12 o número total de casais, aumentando a área de cada casal para 18,50 ha no Núcleo dos Milagres e 12,50 ha no Núcleo da Bidoeira (JCI, 1937b).

O Projeto de Colonização do Baldio de Sabugal – Peladas, terminado em dezembro de 1937, oito meses depois de a JCI ter iniciado os seus trabalhos, constitui o primeiro projeto de colonização elaborado pela Junta (JCI, 1937a). O facto explica-se por o processo estar, até então, a ser desenvolvido pela, entretanto extinta, Direção-Geral da Ação Social Agrária, cujo arquivo transitou para a JCI. Após a constatação, numa visita ao sítio, de que a primeira versão do Projeto, prevendo a implantação de 78 casais agrícolas, afetaria 349 pessoas para quem a exploração de glebas no baldio constituía um «auxílio imprescindível», o Projeto foi reformulado, prevendo apenas 39 casais nos terrenos a norte, com uma área média de 9,60 ha.

Quer na execução dos projetos para Milagres e Sabugal, quer nos projetos, neste período apenas desenvolvidos, para a Herdade de Pegões e Mata Nacional da Gafanha, o programa das colónias agrícolas resume-se à instalação de casais agrícolas, edifícios de apoio à assistência técnica e infraestruturação através de vias de comunicação e abastecimento de água – poços, chafarizes e sistemas de rega por caleira. Não se depreende a existência de uma ideia de estrutura do assentamento. A implantação dos casais reflete apenas questões agronómicas e corresponde a um povoamento disperso de assentamentos de lavoura autónomos.

Em Milagres e Martim Rei, do ponto de vista da arquitetura, o debate circunscreve-se à definição do programa e relação entre a habitação e anexos agrícolas na composição do assentamento de lavoura. No Projeto de Coloniza-

ção da Herdade de Pegões, ainda que seja colocado o tema do embelezamento das estradas e caminhos ou o problema da «monotonia» (JCI, 1942b, p. 69) associado à repetição dos edifícios dos casais, as premissas de desenho dos conjuntos mantêm-se, em todos os projetos, na estrita esfera das questões agrícolas.

Esta situação reflete o facto de, neste primeiro momento, e contrariando o que sucedia noutras ministérios, que não o da Agricultura<sup>11</sup>, os projetos serem desenvolvidos por engenheiros agrónomos, engenheiros civis e agentes técnicos de engenharia. Esta circunstância permite também compreender a perspetiva com que foram estudados, quer os exemplos de anteriores ações de colonização em Portugal continental, quer as obras de colonização noutras países. Perspetiva centrada no dimensionamento e funcionamento do casal agrícola, na relação entre a sobrevivência da empresa familiar e a dimensão da propriedade agrícola, e nos mecanismos de garantia da sua indivisibilidade.

O desenho dos edifícios dos casais é, neste primeiro momento, alvo de vários debates: quem (entre a Junta e os próprios colonos) deverá construir? Que programa? Que dimensão? Que condições de higiene, salubridade e moral deverão ser garantidas? Com que materiais deverão ser executados? A que preocupações (funcionais ou de representação) deverão responder?<sup>12</sup>

Apesar de o princípio defendido ser o da autoconstrução, nos projetos para as Colónias Agrícolas dos Milagres e de Martim Rei a opção da construção dos casais pela Junta é tomada sob o argumento da urgência na reorganização e execução das colónias e da ausência de uma lei de colonização interna.

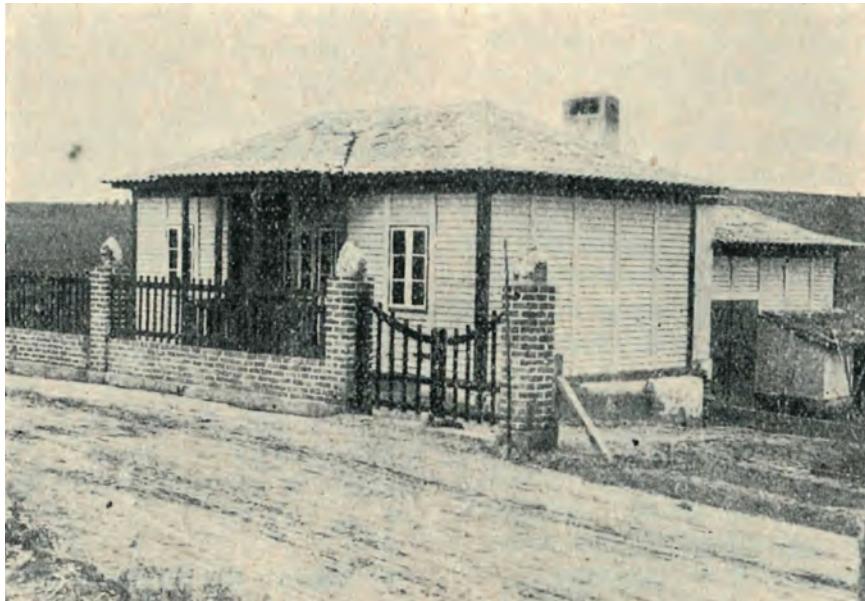
Nos Projetos de Colonização da Mata Nacional da Gafanha e da Herdade de Pegões, já no início da década de 1940, procura-se fixar princípios de atuação da JCI e conferir aos Projetos uma vertente pedagógica no sentido de constituírem exemplos que possam ser seguidos na região. Para a Gafanha é desenvolvido um projeto, para ser construído pelos colonos, que constitui uma interpretação da «habitação rural típica» (JCI, 1942a, s. n.). Para a Herdade de Pegões, é evocada uma exceção e são propostos quatro casais-tipo que diferem pontualmente na habitação. No entanto, o princípio da autoconstrução, defendido inclusive na Câmara Corporativa em 1953<sup>13</sup> e fixado no artigo 20.º da Lei n.º 2072, de 1954, em nenhuma colónia será posto em prática.

A análise do conjunto diverso de edifícios existentes em 1937 na Colónia Agrícola dos Milagres constituiu um procedimento seminal no desenvolvimento do projeto dos primeiros casais projetados pela Junta. O percurso de projeto dos quatro casais construídos entre 1926 e 1928 constituiu em si um processo de investigação sobre o tema da redução de custos, colocando diferentes hipóteses – variação de sistemas construtivos (desde um edifício desmontável ao uso de paredes de adobe), redução da área bruta, redução do programa da habitação. Para a tarefa da Junta, este processo permitiu não só ajustar a definição das dimensões e espaços mínimos necessários mas fundamentalmente estabelecer, por reação, premissas

<sup>11</sup> No final da década de 1930, o Ministério das Obras Públicas e Comunicações, dirigido pelo engenheiro Duarte Pacheco, centralizou toda a gestão das obras públicas, e dava resposta às várias necessidades dos diferentes ministérios (Decreto-Lei n.º 31.271, de 1941). No entanto, «o grande volume de obras a executar, a urgência de muitas delas, as características especiais que algumas delas apresentavam e o numeroso grupo de técnicos especializados que exigiam, aconselhavam a que, ao lado da DGEMN, existissem organismos — Juntas e Comissões Administrativas —, alguns dotados até de certa autonomia, mas todos dependentes do referido Ministério, aos quais se confiava a execução de parte dessas obras» (SPN [1942], p. 71). Esta exceção ocorreu com as obras da JCI e outras obras do Ministério da Agricultura, como refere Gonçalo Canto Moniz relativamente à construção de uma rede de casas dos guardas florestais (Moniz, 2005, p. 79).

<sup>12</sup> «Como deve ser delineada a casa e demais construções da unidade agrícola? E deve ser entregue ao colono concluída, não faltando mesmo uma jarra de flores e uma caixa de fósforos em cima da mesa, como se fez no Agro Pontino, ou, diversamente, deixar ao colono a iniciativa de concluir a casa, conforme as suas predileções e com o seu próprio trabalho, que não terá de pagar? Como deve ser organizada a assistência financeira e técnica ao colono? Como combinar as exigências da assistência técnica, pelo menos enquanto o colono for devedor da terra concedida, com a natural iniciativa do pequeno proprietário, responsável em última análise pelas consequências da sua exploração? E deve terminar o auxílio técnico no dia em que o colono tiver liquidado o pagamento do preço da concessão?», in Câmara Corporativa, 1938.

<sup>13</sup> «Estabelece-se assim o princípio de que será o colono a construir a habitação e demais dependências agrícolas, de forma a criar, pelo seu próprio esforço, o ambiente em que vai viver, ao qual fica, por esta forma, mais fortemente vinculado.», in Câmara Corporativa, 1953.



funcionais e meramente agrícolas, em detrimento de um sentido de representação dos espaços quer no interior quer no exterior do edifício.

Para além dos projetos de recuperação de parte dos casais existentes na Colónia Agrícola dos Milagres, é projetado para a mesma Colónia e para a Colónia Agrícola de Martim Rei um novo casal (Constantino, 1937, s. n.). O projeto é iniciado com duas propostas para a Colónia Agrícola de Martim Rei, num processo desenvolvido pelo agrônomo Mário Gallo, que parte de uma análise à habitação da região. Neste processo as referências e temas de desenho circunscrevem-se à experiência construtiva dos agrônomos, difundida, na época, em vários manuais de construção agrícola. A definição do programa e dimensões mínimas e as premissas envolvidas – salubridade, higiene e moral – decorrem claramente da discussão gerada pelos trabalhos em torno do Inquérito à Habitação Rural, trabalho promovido pelo Senado da Universidade Técnica de Lisboa e dirigido pelos engenheiros agrônomos Eduardo Alberto Lima Basto e Henrique de Barros.

A elevação dos padrões de habitabilidade e higiene traduz-se, desde a primeira proposta, na fixação do programa da habitação (cozinha e três quartos – pais, filhos e filhas), na definição das condições de dimensionamento e ventilação dos espaços, na proposta de um espaço, exterior à habitação, para a retrete, e na separação entre os espaços da habitação e os espaços para os animais e dependências agrícolas.

A proposta final estabelece como princípio a consideração do pátio de lavoura como elemento fundador e estruturante do conjunto edificado. O edifício decorre da justaposição de vários volumes, cada um desenhado e dimensionado exclusivamente em função das condições e necessidades da sua função, não

**FIG. 3** Casal tipo I «desmontável» na Colónia Agrícola dos Milagres, Leiria, 1935 (arquiteto Norberto Corrêa para a DGASA, 1926) [Fortes, 1935, p. 16]. Biblioteca do GPP/MAFDR/MMar

**FIG. 4** Casal tipo II na Colónia Agrícola dos Milagres, Leiria, 1935 (arquiteto Norberto Corrêa para a DGASA, 1927) [JCI, 194(?)a]. Biblioteca do GPP/MAFDR/MMar



**FIG. 5** Casal na Colónia Agrícola de Martim Rei, Sabugal [c. 1944] (agente técnico de construção Dâmaso Constantino para a JCI, 1937) [SNI, 1944]. Biblioteca do GPP/MAFDR/MMar



**FIG. 6** Casal na Colónia Agrícola dos Milagres, Leiria [c. 1944] (agente técnico de construção Dâmaso Constantino para a JCI, 1937) [JCI, 194(?)a]. Biblioteca do GPP/MAFDR/MMar

existindo qualquer concessão ou elemento de relação que permita uma articulação com os restantes. Esta condição da composição, e o facto de não se encerrar todo o perímetro do pátio, permite que se acrescente em qualquer momento outro volume. A habitação concentra-se num volume retangular dividido em quatro compartimentos — cozinha e três quartos. O espaço da retrete constitui um volume autónomo localizado junto das dependências agrícolas. À semelhança de todos os restantes volumes, a habitação e a sua entrada voltam-se para o pátio, estabelecendo uma relação direta e exclusiva com o espaço das atividades agrícolas, fechando-se para a via de acesso.

Entre as duas colónias, o projeto varia apenas na implantação dos anexos agrícolas, mantendo-se o desenho da habitação. Na sua elementariedade, o volume isolado da habitação aproxima-se das características das «Casas Económicas»<sup>14</sup> construídas pelo Estado, no mesmo período, em várias cidades portuguesas; dos modelos de habitações rurais difundidos nos manuais de construções agrícolas do início do século<sup>15</sup>; e dos projetos construídos pelo Instituto Nacional de Colonización (INC), em Espanha, até ao início da década de 1950. Os projetos das «Casas Económicas» do Estado Novo constituem uma referência de escala, de imagem — associada à «escassez de meios que invalidava o recurso à particularização da arquitectura com aspectos decorativos» — e de estratégia na construção da habitação.

O intuito, expresso, de os projetos para a Herdade de Pegões constituírem um exemplo para a habitação rural da região tem consequências na qualificação dos projetos relativamente aos projetos elaborados para as Colónias Agrícolas dos Milagres e de Martim Rei, visível inclusive no cuidado da sua representação

<sup>14</sup> A construção das «Casas Económicas» foi regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 23052, de 1933. O próprio sistema de pagamento da casa, ao longo de um período de 25 anos, é semelhante ao dos casais agrícolas, partilhando a mesma ideologia que defende a importância da família, da propriedade e da herança.

<sup>15</sup> A título de exemplo podemos referir um dos manuais de construções agrícolas conhecidos na época em Portugal, ao qual accedemos — Soroa Y Pineda, 1930.



**FIG. 7** Perspetiva do «casal tipo I» para a Herdade de Pegões, Montijo (JCI, 1942) [JCI, 1942b]. Biblioteca do GPP/MAFDR/MMar

gráfica. Este intuito enquadra-se também numa ação mais alargada do Ministério da Economia, de publicação de um conjunto de manuais sobre habitação rural e dependências agrícolas: «A casa rural» (Basto, 1942), «A casa rural. A habitação» (Macedo, 1942a)<sup>16</sup> e «A casa rural. O silo» (Macedo, 1942a). Com estes manuais os agrónomos reclamam para si, e para a sua prática, a solução para o problema da habitação rural. Mário Botelho de Macedo no manual sobre a habitação avança com considerações sobre as características fundamentais a considerar: Do ponto de vista da localização, alerta para a atenção à natureza do terreno, salubridade do sítio, características do relevo, existência de água potável, insolação e presença de árvores, ventos dominantes e fatores sociais (distância justa a estrada ou caminho que facilite o acesso mas evite ruído e pó); na conformação do edifício destaca a importância da orientação solar, das distâncias de ensombramento, da separação entre as dependências dos animais e os armazéns e da posição da nitreira; e na habitação indica os compartimentos indispensáveis para garantir o aspeto da moral e da higiene – três quartos de cama, cozinha e retrete –, que corresponde também ao programa mínimo da JCI; no que respeita à construção, defende os benefícios económicos e estéticos da utilização de materiais de construção da região, a necessidade de isolar termicamente a habitação e defender o edifício da humidade, quer através de telhados salientes, quer através do arejamento e iluminação. Em simultâneo, estes manuais constituem também um manifesto de repúdio ao emprego, à época recorrente, do imaginário decorativo da «Casa Portuguesa», defendendo que «o bom gosto» e a «beleza da casa rural resulta sobretudo da simplicidade» e da adequação às suas necessidades (Macedo, 1942a).

<sup>16</sup> Segundo Ilídio Araújo, Mário Botelho de Macedo exerceu o cargo de diretor-geral dos Serviços Agrícolas, in <[proffranciscocaldeiracobral.portaldojardim.com](http://proffranciscocaldeiracobral.portaldojardim.com)>.

### 1942-1946 | Do engrandecimento do lar à inscrição na paisagem

O segundo momento coincide com os últimos anos da II Guerra Mundial, será essencialmente um período de elaboração de projetos – para os Baldios do Barroso, Boalhosa e Alvão. O início do período é marcado pela publicação do Decreto-Lei n.º 32 439, no final de 1942; decreto que reorganiza os serviços da Junta e, após a conclusão do processo de reconhecimento e plano geral de aproveitamento dos baldios reservados, modifica algumas das suas competências. O final do momento é marcado pela publicação em 1946 de diversa legislação que, já em tempo de paz, permitirá avançar para a construção das colónias – a regulamentação do aproveitamento de baldios (Lei n.º 2014, 1946) e a aprovação do plano de realizações da JCI, prevendo a instalação de 592 casais agrícolas nos baldios reservados, para além da colonização da Herdade de Pegões, da Mata Nacional da Gafanha e da Campina de Idanha (Decreto-Lei n.º 36 054, 1946)<sup>17</sup>.

A figura tutelar de destaque deste segundo período será José Garcez Pereira Caldas, presidente da JCI entre 1941 e 1948 e, entretanto, empossado como Subsecretário de Estado da Agricultura. Do ponto de vista dos projetistas, e ainda que a autoria não esteja identificada nos processos, destaca-se o arquiteto Eugénio Corrêa (Guerreiro, 2016, p. 388).

Perante a impossibilidade de avançar com uma operação de colonização com grande expressão territorial, confirmada pelo relatório de reconhecimento e plano dos baldios reservados e pela existência de uma oposição forte à colonização dos sequeiros do Sul, os objetivos relativos às colónias agrícolas são redefinidos. Emerge, nestes «anos do engrandecimento» (Acciaiuoli, 1991, p. 305), o sentido civilizador do programa, e o seu papel enquanto suporte de representação ideológica do Estado, procurando exemplificar o que deveria ser o desenho do espaço rural, ancorado na tradição e refundação da nação, desenhando não só o quotidiano do Homem ideal do Estado Novo como constituindo uma referência para a colonização ultramarina. O quadro de recursos mínimos e de prevalência das premissas agrícolas é substituído pela procura de um sentido de representação dos valores defendidos pelo Estado – identidade, ruralidade e ordem – e revela a intenção consciente de construção de uma nova paisagem. Intenção sublinhada pela presença dos miradouros como tema, por excelência, do espaço público das colónias.

<sup>17</sup> O decreto refere que apesar de aprovado no plano de realizações, o projeto de colonização da 2.ª parte da Mata Nacional da Gafanha e da Campina de Idanha ficavam ainda pendentes da sua apreciação pela Câmara Corporativa.

<sup>18</sup> O concurso da Aldeia Mais Portuguesa de Portugal foi organizado por António Ferro, no âmbito do Secretariado de Propaganda Nacional. O Regulamento foi publicado a 7 de fevereiro de 1938.

«No preâmbulo do regulamento é feita referência ao diploma que criou o SPN, a quem compete 'combater por todos os meios ao seu alcance a penetração no nosso país de quaisquer ideias perturbadoras e dissolventes da unidade nacional'», in Brito, 1982, pp. 511-532.

A publicação de um número dos Cadernos de Ressurgimento Nacional relativo à colonização interna (SNI, 1944) e os valores defendidos no concurso da Aldeia Mais Portuguesa de Portugal<sup>18</sup> são um claro sinal deste entendimento. Entendimento que necessariamente reclama uma nova e qualificada conceção arquitetónica das colónias agrícolas. A presença de arquitetos nos projetos dos assentamentos e edifícios, apesar de não ser referida nos documentos, é agora inegável. Tendo a Junta integrado arquitetos no seu quadro apenas a partir de

1947, colocamos a hipótese de os projetos dos assentamentos e dos casais, que não estão assinados nem têm qualquer referência sobre a autoria — quer do arquiteto, quer da instituição —, terem sido desenvolvidos pelo arquiteto Eugénio Corrêa, no âmbito da sua atividade na DGEMN. A intervenção da DGEMN nestes processos enquadrar-se-ia no conjunto de trabalhos que neste período estão a ser desenvolvidos por esta Direção para o Ministério da Agricultura, e em especial no âmbito do Plano de Florestação<sup>19</sup>.

A redefinição do propósito das colónias agrícolas leva, entre outras questões, ao reequacionar do programa dos assentamentos. Passa-se de uma visão do assentamento enquanto somatório de unidades de lavoura independentes e autónomas a uma necessária visão de conjunto. No que respeita aos equipamentos, se no primeiro momento existiam apenas estruturas de assistência técnica, agora são introduzidas estruturas para assistência religiosa, educativa e social, pressupondo a criação de comunidades. As operações de instalação de colónias agrícolas deixam de ser vistas apenas como uma questão agrícola e passam a ser debatidas à luz de outras disciplinas como a geografia, a arquitetura, a arquitetura paisagística, a religião e a educação.

O primeiro debate prende-se com o modelo de povoamento, entre concentrado e disperso. A Junta acompanhava a ação de colonização interna em Espanha<sup>20</sup>, onde, no rescaldo do final da Guerra Civil (1936-1939), se revia a questão da colonização, através do recém-criado INC<sup>21</sup>. O povoamento disperso, antes experimentado pela Junta Central de Colonización y Repoblación Interior (1907-1926), era criticado, defendendo-se a urgência de responder a «um conjunto de necessidades de maior escala centradas no assentamento onde as ditas habitações se deveriam inscrever; era necessário construir serviços públicos de educação, assistência, saúde e divertimento que prolongassem o lugar de residência e completassem assim um ambiente adequado.» (Monclús, 1988, pp. 360 e 361). Neste contexto, o arquiteto José Tamés Alarcón<sup>22</sup> defendia as vantagens da adoção da «habitação agrupada formando um sistema de aldeias ou pueblos» (Tamés Alarcón, 1948, p. 423), e evocava os trabalhos apresentados pela França e Noruega ao tema I, «Ordenamento de regiões rurais», do XV Congresso Internacional dos Arquitetos, que partilhavam da mesma opinião<sup>23</sup>.

De Itália, através de missões de estudo<sup>24</sup>, conheciam-se dois modelos: o utilizado no Agro Pontino e na Sicilia — habitações dispersas nas parcelas de cultivo, *borghi* formados exclusivamente pelos equipamentos e implantados nos cruzamentos estratégicos das estradas, e as novas cidades; e o modelo dos assentamentos concentrados, formados por habitações e equipamentos, utilizado, entre outros lugares, na Sardenha e na Bonifica del Tavoliere.

Para além das referências decorrentes dos programas de colonização desenvolvidos noutros países europeus<sup>25</sup>, através de missões de estudo e de publicações, o momento é também marcado pelo início do Curso Experimental de

<sup>19</sup> «O ministério de Rafael Duque desenvolveu um conjunto de reformas que, sob a égide do corporativismo, criou estruturas de apoio local a todos os ramos da actividade agrícola. Esta acção obrigou à construção de um grande número de edifícios de fiscalização, controlo e armazenamento no mundo rural. [...] Paralelamente procedeu à florestação, que alterou radicalmente a paisagem do território, e à construção de uma rede de casas dos guardas florestais, segundo projectos-tipo elaborados a partir de um programa-base previamente estabelecido. Estes projectos seriam realizados inicialmente por engenheiros silvicultores ou desenhadores formados em condução de obras públicas, passando, mais tarde, esta tarefa para a tutela do MOPC.», in Moniz, 2005, pp. 77-79.

<sup>20</sup> Nos relatórios de atividades da JCI, entre 1942 e 1945, há registo de três missões de estudo da JCI a Espanha: 1942 — planos e realizações de rega do Instituto Nacional de Colonização; 1943 — melhoria das condições de habitação junto do Instituto Nacional de la Vivenda; 1945 — colónias agrícolas espanholas nas províncias da Estremadura e Andaluzia. In JCI, 1962, p. 33.

<sup>21</sup> Em Espanha o INC desenvolveu, a partir de 1939, um projeto global de transformação em regadio das áreas associadas às bacias hidrográficas dos grandes rios, com «desflorestações massivas de bosques centenários», Flores Soto, 2013, p. 123.

<sup>22</sup> Arquiteto nomeado em 1939 para chefe do Serviço de Arquitetura do INC, e que ocupou o cargo até à sua reforma, em 1975.

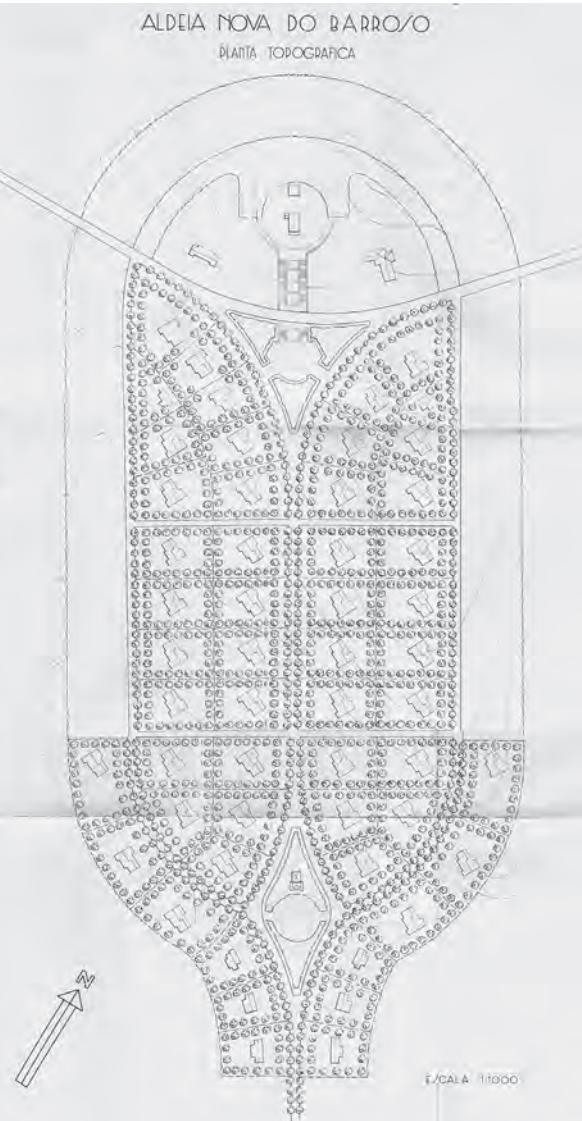
<sup>23</sup> «[...] deve-se considerar que a estrutura de numerosos ‘pueblos’ franceses, onde as casas são organizadas em banda ao longo dos caminhos indispensáveis, corresponde à única solução lógica. Um povoado rodeado de hortas e uma vista livre para os campos é uma solução excelente [...]. Mas deve estar equipado com todas as instituições que a moderna economia e higiene requerem, naturalmente em forma simples e rural. Representação da Associação de Arquitectos Franceses», in Tamés Alarcón, 1948, p. 423.

<sup>24</sup> Existe o registo de duas missões de estudo a Itália entre 1937 e 1938: 1937 — orientação, direção e execução de serviços de colonização — Itália e Checoslováquia; 1938 — modalidades de colonização nas regiões de sequeiro de clima mediterrânico — Itália, Tunísia e Argélia. In JCI, 1962, p. 33.

A informação decorrente da primeira missão de estudo foi compilada in Caldas, JCI, 1937.

<sup>25</sup> Existe na biblioteca da DGADR um livro suíço que pertence à JCI, profusamente sublinhado, que relata não só as ações de colonização na Suíça mas também na Alemanha, Áustria, Hungria, Holanda, França e Itália (Piller, 1938).

Há também o registo de uma missão de estudo à Alemanha e Holanda em 1938 — orientação, direção e execução de serviços de colonização. In JCI, 1962, p. 33.



**FIG. 8** Planta da Aldeia Nova do Barroso, Colónia Agrícola do Barroso, Montalegre [arquiteto Eugénio Corrêa (?) para a JCI, 1944] [JCI, 1944]. Biblioteca do GPP/MAFDR/MMar

**26** «[...] Caldeira Cabral, motivado pela leitura de um artigo da Encyclopedia Britannica onde se falava da nova profissão de arquitecto Paisagista, propôs-se fazer os respectivos estudos, optando pelo curso recentemente criado na Faculdade de Agronomia da Friedrich Wilhelm-Universität de Berlim.», in <profrfranciscocaldeiracabral.portaldojardim.com/biografia>.

Arquitetura Paisagista no ISA, facto que se traduz, igualmente, pela existência de um novo conjunto de informação e conhecimento que passou a integrar a cultura dos engenheiros agrónomos, sendo relevante considerar o contexto da arquitetura paisagista alemã e inglesa<sup>26</sup>.

O desenvolvimento dos projetos para as colónias de Trás-os-Montes e Minho colocam o problema da incorporação da leitura geográfica da região na metodologia de projeto. A opção por um modelo de povoamento concentrado coincide com a leitura do povoamento da região, que, na década de 1940, geógrafos como Amorim Girão e Orlando Ribeiro desenvolviam (Girão, 1941a; Girão, 1941b; Ribeiro, 1945), defendendo a relação íntima entre a geografia e a cultura de um povo.

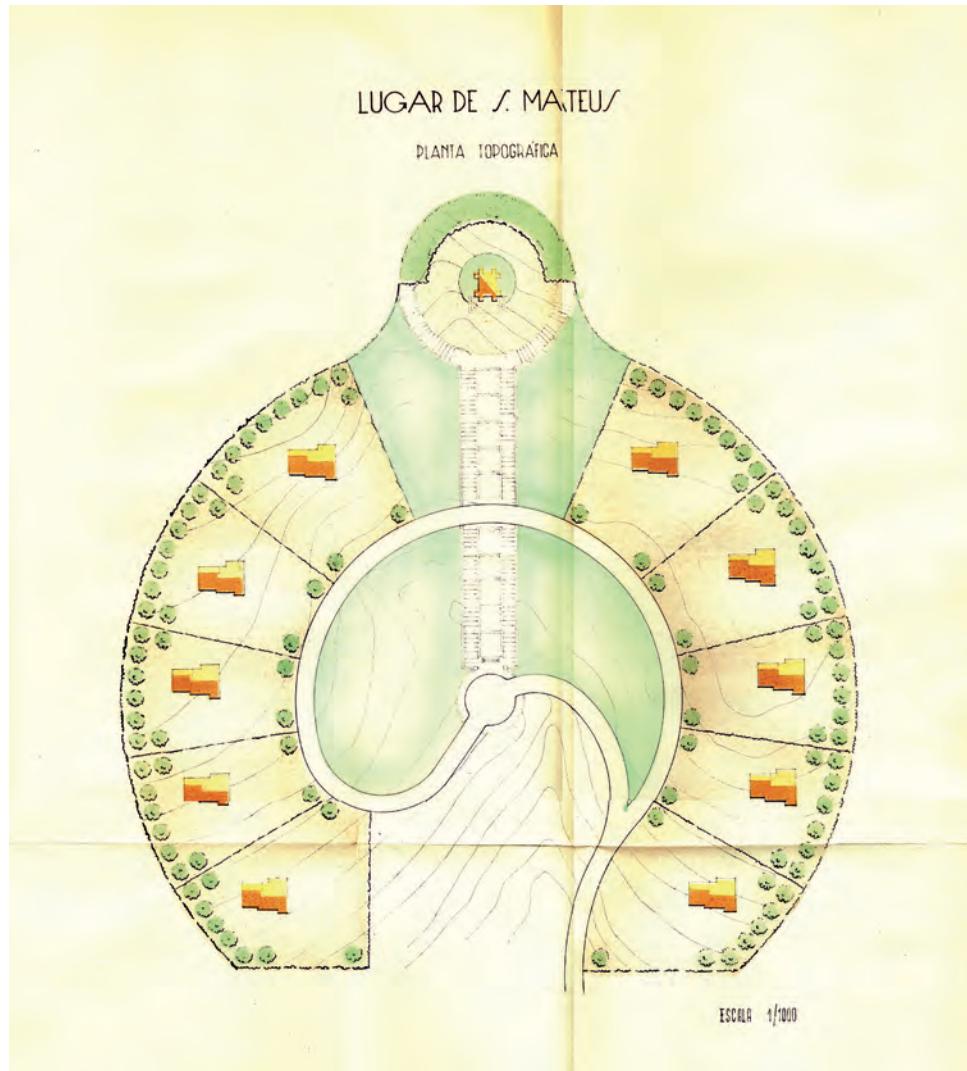
Nos assentamentos projetados, a escolha do sítio é cuidadosamente definida a partir de premissas geográficas, da distância máxima entre a casa e as parcelas agrícolas, e das relações com a rede de povoamento territorial existente.

A matriz de desenho dos assentamentos revela uma série de referências – *Garden City*, *Bonifica italiana*, *Pueblos espanhóis*, *Moshavs israelitas* – e temas resgatados ao debate internacional da época. A cidade-jardim é, contudo, a única referência assumida nos documentos (JCI, 1944, p. 59).

Se atentarmos aos assentamentos menores, a organização do conjunto em torno de um espaço central agregador, que permite estabelecer uma condição de unidade e de inscrição do assentamento, de uma comunidade, num território vasto, constitui uma estratégia que retoma o princípio gerador de muitos assentamentos ancestrais – desde as aldeias africanas primordiais, às *Circulades* francesas, ou aos *Rundlinge* alemães do século XII, revisitados no século XVIII nas colónias agrícolas austro-húngaras, e que constituem referência para os *Kibbutzim* em Israel, os *Siedlungs*, ou o Movimento da Cidade-Jardim Alemã.

Apesar de se aproximarem de diferentes referências, os assentamentos projetados estabilizam no seu conjunto um princípio de implantação muito particular. Estruturam-se a partir de um arruamento que, garantindo uma economia de meios, explora o cruzamento de escadas, intervindo desde o desenho do território ao desenho da casa. Opondo-se a uma ideia de grelha, este elemento linear propõe um deambular contínuo, quer pela paisagem, quer pelo assentamento que de forma igualmente contínua nele se integra. As variações de desenho desta linha permitem, mantendo a sua legibilidade e essencialidade, não só uma flexibilidade de adaptação aos diversos contextos de povoamento disperso e concentrado como a diversas condições topográficas ou dimensões do assentamento. Um sistema que permite não só uma economia de meios como também uma apropriação sensível dos lugares. Possibilita em simultâneo a desejada autonomia de cada casal, a sistematização da operação de construção dos conjuntos de casais e a sua relação direta com a infraestruturação do território.

À escala da casa é definido um princípio de implantação que estabelece um distanciamento entre edifícios e entre estes e o arruamento. Ainda que justifi-



**FIG. 9** Planta do assentamento de São Mateus, Colónia Agrícola do Barroso, Montalegre [arquiteto Eugénio Corrêa (?)] para a JCI, 1944] [JCI, 1944]. Biblioteca do GPP/MAFDR/MMar

cado apenas pela necessidade de reduzir os perigos de incêndio, este princípio constitui um dispositivo que permite flexibilidade e independência na implantação do casal relativamente ao arruamento, em especial na sua orientação solar, supostamente não fazendo depender o desenho do arruamento da presença dos edifícios e vice-versa. No mesmo sentido, privilegia-se a implantação dos edifícios de escorço relativamente à via, resolvendo o que é referido como problema da monotonia (JCI, 1944, p. 59), enfatizando o sentido individual de cada casal, o controlo visual da via a partir do interior do edifício e destacando as qualidades plásticas da casa enquanto objeto, volume único que concentra em si a habitação e as dependências agrícolas.

A passagem do casal enquanto conjunto de volumes em torno de um pátio, para um volume único que não expressa exteriormente os vários programas, manipulando e engrandecendo a dimensão da casa, revela um novo sentido de

representação, onde se destacam os símbolos do lar, como seja a chaminé ou as qualidades da vida doméstica defendidas pelo regime.

A opção pelo volume único constitui uma clara rutura relativamente aos projetos anteriores, podendo, no entanto, ser vista como uma opção que se procura enraizar nos dispositivos espaciais tradicionais da região. Rutura que se expressa quer na diferente postura perante a distância entre os espaços para os animais e para os homens, quer na consideração de um observador externo que introduz um sentido de representação do edifício, quer na relação que se estabelece entre o desenho do edifício e o desenho do assentamento. Continuidade pelo modo como reinterpreta a organização da casa da região em torno de um pátio, apesar de o fazer através de espaços cobertos.

Nos projetos anteriores, reagindo à falta de higiene e salubridade identificada nas construções rurais do País, existia uma preocupação explícita na separação entre espaços para os animais e espaços para os homens. O processo de independência volumétrica e afastamento de cada programa sofre uma rutura, deixando de ser considerada problemática a coexistência dos dois programas sob o mesmo edifício partilhando paredes meias. Esta rutura pode ser lida como a procura de um sentido de enraizamento dos colonos através de organizações espaciais que se aproximem dos seus hábitos, não deixando, contudo, de garantir níveis aceitáveis de higiene e salubridade. Este sentido de enraizamento, que, segundo expressa Orlando Ribeiro, corresponde a uma consciência de que «[...] as soluções técnicas devem subordinar[-se] a uma compreensão carinhosa das necessidades e usos locais» (Ribeiro, 1995, p. 134), constitui um dos componentes da ideia de estabe-

**FIG. 10** Arruamento central da Aldeia Nova do Barroso, Colónia Agrícola do Barroso, Montalegre [c. 1955]  
[arquiteto Eugénio Corrêa (?) para a JCI, 1944] [Orlando Ribeiro]. CEG/IGOT/UL



lecer tipos regionais em oposição a um modelo único a implementar em todo o território.

Com a hipotética participação de arquitetos da DGEMN nos projetos da Junta, e em especial do arquiteto Eugénio Corrêa, o tema dos projetos regionalizados, em debate desde a década de 1930 na DGEMN, passa também a estar presente nos projetos para os casais agrícolas. A casa rural, «filha legítima da geografia» (Girão, 1941b, p. 249), constitui o programa, por exceléncia, onde o tema poderá ser explorado em todas as suas dimensões. Nela é possível ultrapassar o sentido mais epidérmico da mera utilização dos materiais próprios da região e interpretar também a relação entre a conformação volumétrica e espacial da casa e as consequências — marcantes na orientação da produção agrícola e animal e no quotidiano familiar — da sua condição geográfica e climática.

Do ponto de vista do conhecimento sobre a habitação rural, a década de 1940, para além da publicação do primeiro volume do Inquérito à Habitação Rural (Basto, 1943), é marcada pela publicação dos estudos de diferenciação regional de Amorim Girão<sup>27</sup> e Orlando Ribeiro (Ribeiro, 1945) , e do início dos estudos de etnologia de Jorge Dias, Benjamim Pereira e Ernesto Veiga de Oliveira<sup>28</sup>. Os estudos dos geógrafos são reconhecidos nos documentos da JCI, que inclusive citam Amorim Girão (JCI, 1948, p. 1). Os três projetos de casais desenvolvidos neste período — para o Barroso, em Trás-os-Montes, para a Boalhosa, no Minho, e para Pegões, no Ribatejo — refletem claramente as leituras geográficas da casa rural desenvolvidas por estes autores.

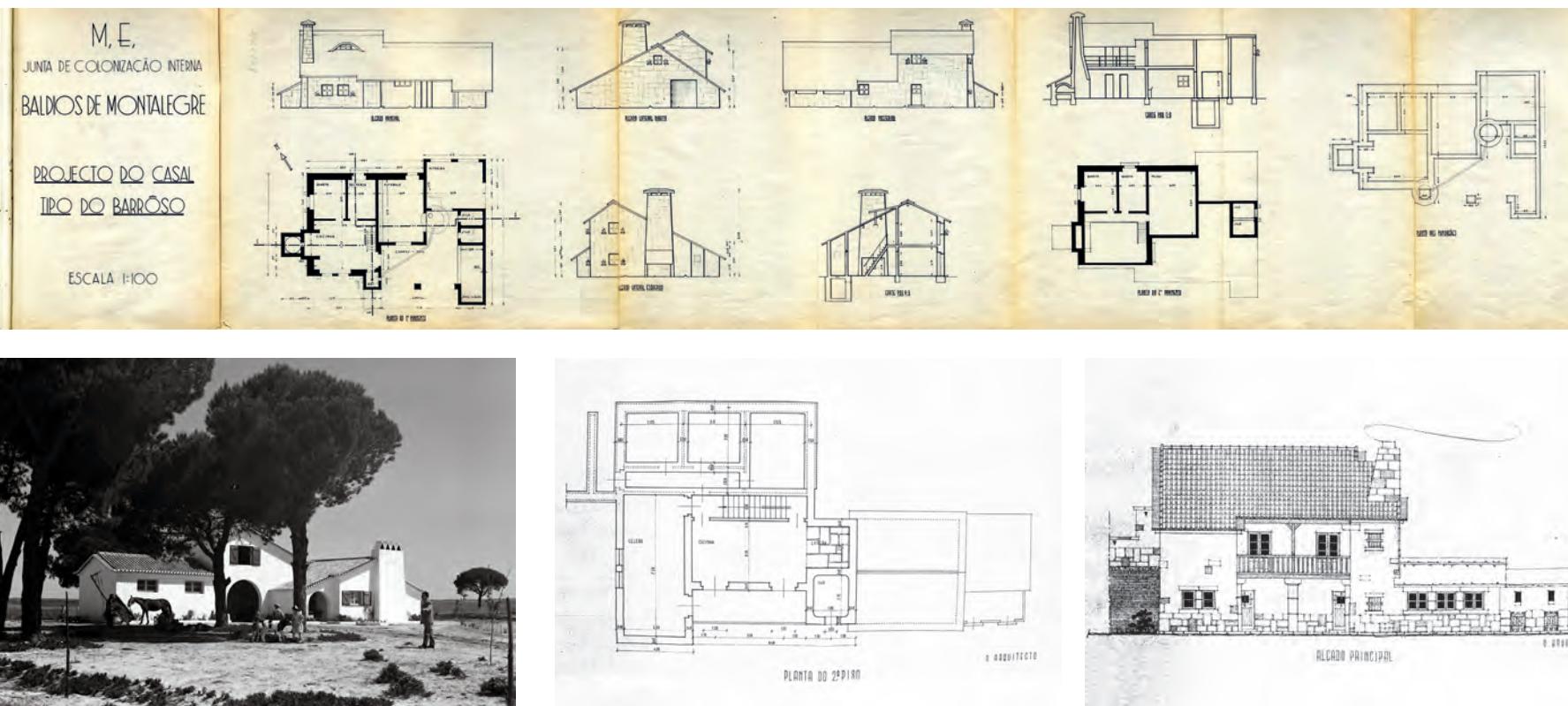
A reinterpretação da arquitetura popular de cada região é desenvolvida a partir de uma análise cuidada entre os materiais de construção disponíveis e a expressão arquitetónica associada, as influências do clima nas formas e composição volumétrica e na organização espacial interior. Constitui uma reinterpretação porque é pensada à luz de diferentes premissas de higiene, moral e organização social, e não se abstém, antes pelo contrário, de exercer uma manipulação no sentido de estabelecer um espaço capaz de condicionar com os seus valores o quotidiano do homem que se quer «civilizar».

Na proposta para o Barroso, a casa é organizada através de um pátio coberto que medeia a relação entre a habitação e as dependências agrícolas. O espaço da cozinha é desenhado como se de um outro pátio se tratasse, agora interior, que centraliza a vida doméstica e estrutura a habitação em dois pisos. Para além da construção integral em alvenaria de granito, destaca-se a proposta da cobertura em colmo, muito utilizada na região do Barroso no período em causa, e que é defendida com uma referência à sua utilização, no mesmo período, em habitações na Alemanha, França e Inglaterra (JCI, 1944, p. 43).

O casal projetado para a Herdade de Pegões (JCI, (194[?])), inicialmente previsto em adobe, organiza habitação e dependências agrícolas num piso único,

<sup>27</sup> Girão, 1941a; Girão, 1941b.

<sup>28</sup> Apesar de a maioria dos trabalhos destes três autores ser publicada apenas muito mais tarde, na coleção «Portugal de Perto» [Oliveira, 1992] na década de 1990, parte dos estudos são publicados, inicialmente, nas décadas de 1940 e 1950, em artigos científicos dispersos, conforme refere Benjamim Pereira (Faria, 2015, pp 311-351). É neste período que Jorge Dias, após terminar, em 1944, o seu doutoramento em Etnologia na Universidade de Munique, com a tese «Vilarinho da Furna, Um Povo Autárquico da Serra Amarela», assume, em 1947, a direção do setor da etnografia do Centro de Estudos de Etnologia Peninsular [Sobral, (s. d.)].



**FIG. 11** Projeto do casal tipo para o Barroso, Colónia Agrícola do Barroso, Montalegre [arquiteto Eugénio Corrêa (?) para a JCI 1943] [JCI, 1944]. Biblioteca do GPP/MAFDR/MMar

**FIG. 12** Casal no Núcleo de Faias da Colónia Agrícola de Pegões, Montijo [c. 1958] [arquiteto Eugénio Corrêa (?) para a JCI, 1944]. FCG/BAA. Estúdio Novais

**FIG. 13** Projeto do casal tipo para o Núcleo da Boalhosa, Colónia Agrícola da Boalhosa, Paredes de Coura (arquiteto Maurício Trindade Chagas para a JCI, 1948) [Chagas, 1948]. Biblioteca do GPP/MAFDR/MMar

apesar de cada programa funcionar autonomamente, com espaços de entrada completamente independentes. Na habitação destaca-se a presença do alpendre, espaço de relação entre interior e exterior, cujo programa ultrapassa a simples entrada para se afirmar como espaço de estar.

No projeto, não construído, para o casal da Boalhosa, o edifício adapta-se à topografia acentuada, estruturando-se em três pisos. As dependências agrícolas alinharam-se no piso térreo, construindo a frente do «terreiro», e no piso intermédio, onde se localiza a cozinha e o celeiro, a grande varanda complementa e flexibiliza a vivência dos espaços. Apesar de projetado também em alvenaria de granito, na parte da habitação os planos são rebocados e caiados.

Estes três casais aproximam-se, na sua solidez, qualidade construtiva e expressão arquitetónica — capaz de constituir um veículo de representação dos princípios do Estado —, das casas dos guardas florestais, cantoneiros e guardas fiscais, projetados no mesmo período.

#### 1947-1953 | Da economia de meios à legibilidade territorial

O terceiro momento, balizado sensivelmente entre 1947 e 1953, corresponde ao período, no pós-Guerra, em que estão a ser construídas as grandes colónias — Pegões, Barroso e Gafanha.

Transparece a procura de um novo sentido de representação, expresso já não pelos valores da ruralidade mas pela presença institucional do Estado, que agora se quer expor como agente de modernização.

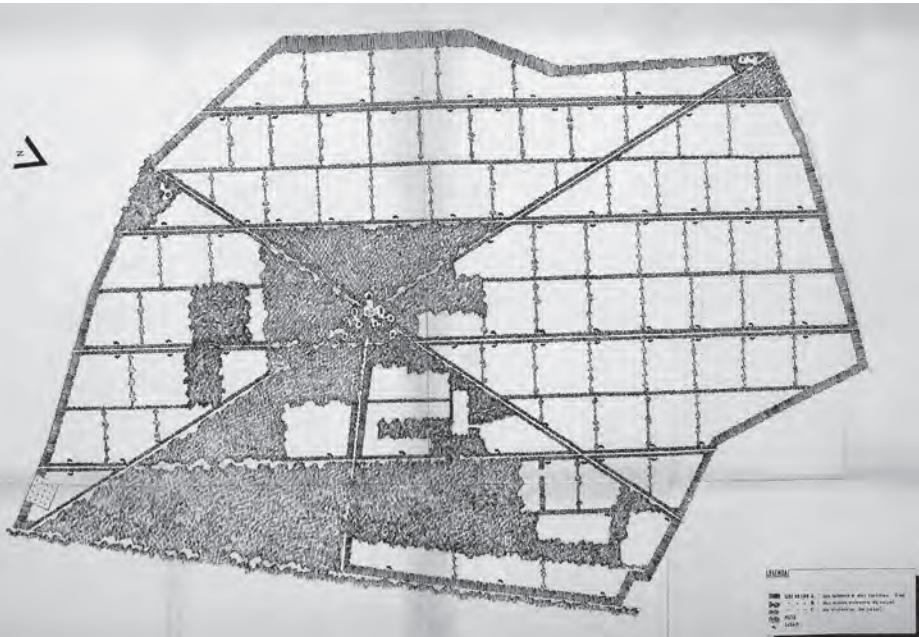
Para além dos arquitetos que passam a integrar o quadro do organismo – entre eles Maurício Trindade Chagas, Henrique Taveira Soares, António José de Oliveira Trigo e Henrique Brando Albino –, são também encomendados projetos a vários arquitetos exteriores à Junta, entre os quais, Celestino Castro e Eugénio Corrêa.

A diversidade arquitetónica existente neste período nos projetos da JCI revela-se entre colónias, entre diferentes núcleos da mesma colónia e entre edifícios com um mesmo programa. Independentemente dessa diversidade, há um conjunto de aspectos comuns aos vários projetos que se prendem, em grande parte, com o contributo dos arquitetos nos processos, entre os quais: a introdução de dispositivos de legibilidade territorial nos assentamentos dispersos, o debate e a construção dos programas dos novos equipamentos assistenciais, o questionamento sobre as premissas de implantação dos casais e a redução de custos na sua construção.

No momento em que se equaciona a construção dos equipamentos, o assentamento deixa de ser o suporte onde é equacionada a sua implantação, passando a ser o território a dimensão onde os equipamentos reclamam visibilidade e se pretendem afirmar enquanto elementos estruturadores. Nos assentamentos dispersos assiste-se a um resgatar dos elementos do sistema clássico de legibilidade da cidade – a «porta», a «rua» e a praça (Solà-Morales, 1991) – interpretados aqui à escala do território. Estes três elementos constituem metáforas assertivas na identificação de cada uma das partes da composição das colónias. Deixam de se estruturar numa sequência contínua, cuja forma espacial decorre diretamente da relação de «cheio vazio» com o edificado, para se autonomizarem, assumindo-se como «figuras», como «cheios» que estabelecem relações à escala do grande espaço aberto do território.

As «portas», que ainda hoje mantêm a sua legibilidade, correspondem aos «cruzamentos» entre as vias regionais e as vias internas às colónias. São assinaladas e conformadas pela presença intensiva de vegetação, de edifícios de equipamentos, ou mesmo das «praças».

O traçado dos arruamentos está diretamente ligado e decorre do desenho das parcelas agrícolas. O seu desenho varia entre um perfil apenas definido pela forma e materialidade do pavimento, e por outro perfil que conta com a presença de arborização e vegetação arbustiva. A implantação dos casais procura manter uma relação de distância constante entre o edificado e a via, estabelecendo, na sua continuidade, sequências rítmicas. O desenho das infraestruturas agrícolas de rega, seguindo e sublinhando os traçados das parcelas e das vias, constituía também elemento de reforço da legibilidade dessa continuidade. Com o passar



**FIG. 14** Planta de ordenamento paisagístico e de urbanização da Colónia Agrícola da Gafanha, Ílhavo (António Roquette Campello para a JCI, 1956) [Campello, 1956].  
Biblioteca do GPP/MAFDR/MMar

**FIG. 15** Ação de terraplanagem junto aos casais do Núcleo de Figueiras da Colónia Agrícola de Pegões, Montijo [c. 1954] (arquiteto Maurício Trindade Chagas para a JCI, 1950). FCG/BAA. Estúdio Novais



do tempo, a progressiva ausência de relação visual aberta entre arruamento e edificado e o abandono dos sistemas iniciais de rega, como sucedeu na Colónia Agrícola de Pegões, e o abandono e desaparecimento das cortinas de abrigo que conformavam os arruamentos, como sucedeu na Colónia Agrícola da Gafanha, constituem perdas significativas para a caracterização destes espaços.

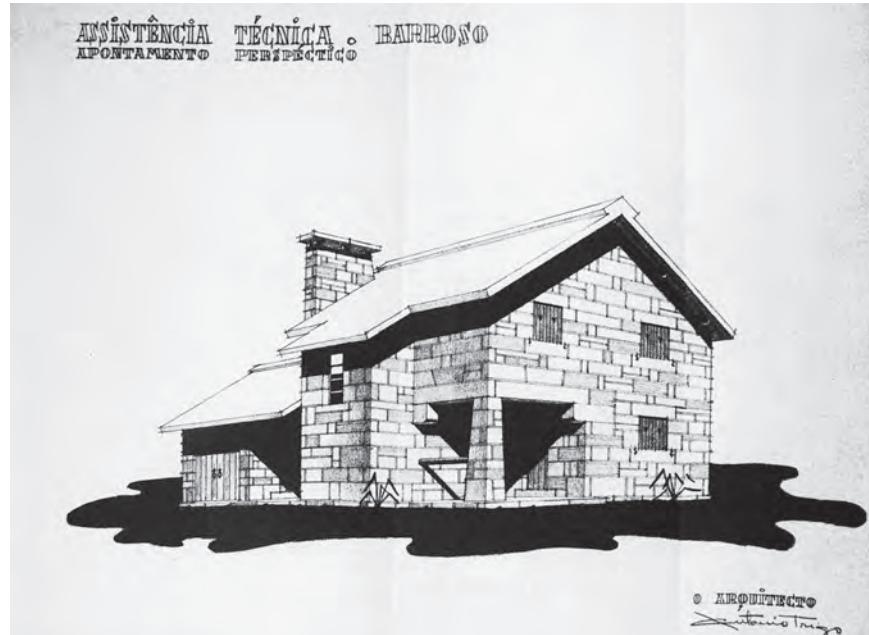
As «praças», à semelhança dos *borghi* italianos, constituem assentamentos autónomos onde se concentram as habitações de não colonos – funcionários da Junta – e os equipamentos. Implantados em pontos-chave das vias estruturantes do território, estes assentamentos são organizados sob um designio de praça cívica ou de parque.

É neste terceiro momento que se definem os programas dos edifícios assistenciais das colónias, em especial o programa do «centro social», e se assiste ao projetar, e em parte construir, de um conjunto alargado e diversificado de equipamentos<sup>29</sup>.

Nos novos assentamentos de casais agrícolas – Colónia Agrícola da Gafanha e Núcleo de Figueiras, na Colónia Agrícola de Pegões –, a ideia de estruturação do assentamento a partir da continuidade do arruamento é substituída por uma malha sistematizada de repetição das parcelas, cuja forma e dimensão decorre dos sistemas de rega. O desenho da implantação de novos casais revela uma nova atenção à relação estabelecida entre edifícios na conformação dos espaços dos arruamentos e no estabelecimento de relações de vizinhança.

Neste terceiro momento são projetados três novos casais agrícolas – para a Colónia Agrícola do Alvão e do Barroso (Chagas, 1950a), Colónia Agrícola de Pegões (Trigo, 1949) e Colónia Agrícola da Gafanha (Chagas, 1950b). Na genera-

<sup>29</sup> Na Colónia Agrícola do Barroso (para 126 casais organizados em sete assentamentos): escola, capela, centro social, armazéns, escritórios e pousada, residências para assistentes técnicos, para professoras e para regentes agrícolas, equipamentos de abastecimento de água – bebedouros, chafarizes e lavadouros; na Colónia Agrícola de Pegões (para 206 casais organizados em três núcleos): igreja, capela, escolas, centro de preparação profissional, centro social, posto médico-social, hangar de máquinas, pousada, residências para padre, para professoras, para médicos, para assistentes sociais e para assistentes técnicos; na Colónia Agrícola da Gafanha (para 75 casais): escolas, escritórios e casa do guarda, posto médico-social, residências para assistentes técnicos (não construída) e para professoras; na Colónia Agrícola dos Milagres (para 12 casais): pousada (não construída), e na Colónia Agrícola de Martim Rei (para 39 casais): queijaria e adega.



lidade, as propostas correspondem a um redesenho dos projetos anteriores, respondendo a uma redução de áreas e de custos e a pequenas alterações do programa agrícola. No caso específico do novo casal para a Colónia Agrícola de Pegões, há uma perda significativa na qualidade da composição volumétrica do conjunto. A proposta para a Colónia Agrícola da Gafanha, a única projetada de raiz, segue as mesmas premissas, no entanto, não se prendendo ao redesenho de um projeto anterior, o conjunto proposto é mais claro e equilibrado. O projeto é particularmente interessante pelo modo como os silos ganham visibilidade, passando a revelar o programa agrícola do conjunto, sendo a sua presença explorada plasticamente no jogo de volumes do edifício.

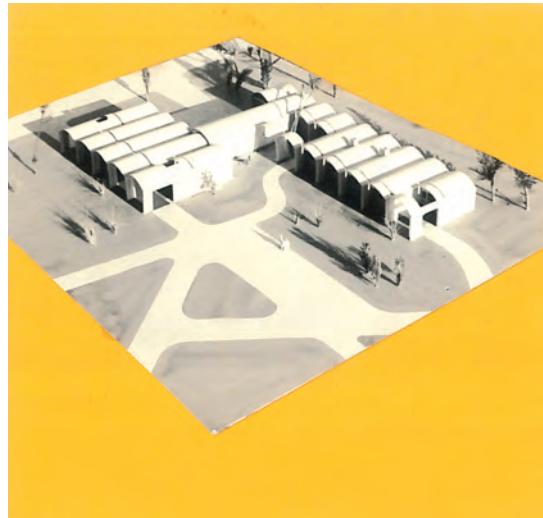
Mas, se nos casais agrícolas não é posta em causa a expressão arquitetónica, nem se procede a nenhuma experimentação, mantendo-se materiais, formas e técnicas construtivas testadas e enraizadas, nos projetos para os equipamentos é revelada uma nova postura da Junta que espelha a circunstância do debate arquitetónico nacional no início da década de 1950.

Para além do início do processo de industrialização do País, a derrota dos regimes fascistas na II Guerra Mundial permite também um desanuvioamento do ponto de vista cultural. Com a «nova fachada democrática» (Pereira, 1998, p. 37) que o Estado quer transmitir, e que possibilita a realização do I Congresso Nacional de Arquitetura, onde se ouvem e registam as críticas dos arquitetos às imposições estilísticas, passa a haver, dentro da Junta, espaço para propostas com diferentes expressões arquitetónicas.

Num mesmo tempo, e nalguns casos inclusive para um mesmo espaço, são desenvolvidas propostas com diferentes premissas no que respeita à sua expres-

**FIG. 16** Casais no Núcleo de Pegões Velhos, Colónia Agrícola de Pegões, Montijo [c. 1954] (arquiteto António Trigo para a JCI, 1949). FCG/BAA. Estúdio Novais

**FIG. 17** Perspetiva do edifício de habitação e escritório do assistente técnico da Colónia Agrícola do Barroso, Montalegre (arquiteto António Trigo para a JCI, 1948) [Trigo, 1948]. Biblioteca do GPP/MAFDR/MMar



**FIG. 18** Posto Médico Social da Colónia Agrícola da Gafanha, Ílhavo [c. 1954] (arquiteto António Trigo para a JCI, 1954) [JCI 195(?)]. Biblioteca do GPP/MAFDR/MMar

**FIG. 19** Maquete da segunda versão do anteprojeto para o Edifício do Centro Social do Núcleo das Faias, Colónia Agrícola de Pegões, Montijo, 1951 (arquiteto Celestino de Castro para a JCI, 1951). [CC/ARQ/012]. FAUP/CDUA

**FIG. 20** Casa para Professora ou Padre em Santo Isidro de Pegões, Colónia Agrícola de Pegões, Montijo [c. 1954] (arquiteto Eugénio Corrêa para a JCI, 1951). FCG/BAA. Estúdio Novais



são arquitetónica. Convivem projetos que procuram ainda a expressão e os símbolos de uma «pretensa arquitectura nacional» (Pereira, 1996, p. 259) — contrafortes, beirais, composições clássicas com eixos de simetria que procuram alguma monumentalidade — com projetos que propõem uma experimentação moderna dos materiais locais — abóbadas de tijolo no Ribatejo, planos soltos de alvenaria de granito em Trás-os-Montes —; e ainda com projetos que procuram estabilizar, independentemente do programa do equipamento, uma tipologia e um sistema construtivo generalizável, que, partindo de uma leitura atenta das construções populares, e neste sentido cruzando-se com as propostas arquitectónicas do arquiteto Keil do Amaral, pretendem expressar uma grande unidade, reduzir necessidades de manutenção e, simultaneamente, garantir uma grande flexibilidade na sua organização interna, adaptando-se às diferentes solicitações programáticas.

Neste percurso destaca-se a proposta de Eugénio Corrêa em torno do sistema construtivo «Paraboloides», um sistema que, partindo da leitura das técnicas construtivas tradicionais, pretendia responder de forma célere, económica e com níveis de conforto aceitáveis à necessidade de construção de inúmeras habitações e equipamentos. Apesar de aplicado apenas em parte dos equipamentos do conjunto de Santo Isidro de Pegões, o sistema foi fundamental para enquadrar as propostas modernas do arquiteto Celestino de Castro para o Centro Social de Faias, em Pegões, revisitando Oscar Niemeyer ou Le Corbusier.

#### 1954-1960 | Do desenho da paisagem ao projeto situado

O quarto, e último momento, corresponde sensivelmente à segunda metade da década de 1950. Período posterior ao debate do I Plano de Fomento em que já havia consciência de que a colonização das grandes propriedades a sul não teria futuro. Neste sentido, e sendo a colonização interna aceite a título excepcional e exemplar<sup>30</sup>, são desenvolvidas propostas para encerrar os processos da Colónia Agrícola da Boalhosa — construída neste período — e para a segunda parte da Colónia Agrícola da Gafanha.

A arquitetura está já enraizada nos processos e quotidiano da Junta. O conhecimento acumulado nas experiências anteriores permite uma certa autonomia dos arquitetos a quem é solicitado, genericamente, pragmatismo. Neste período, continuam a trabalhar na JCI os arquitetos Henrique Taveira Soares, António José de Oliveira Trigo, Henrique Brando Albino (até 1955) e Maurício Trindade Chagas, e passam a integrar a equipa os arquitetos José Luiz Alberto Martins de Meneses Pinto Machado (em 1955), Vasco Rodrigo Pereira Alexandrino Lobo Soares (em 1957), José Neves de Oliveira e Alfredo Marçal da Mata Antunes (em 1959)<sup>31</sup>.

Assiste-se à entrada dos arquitetos paisagistas nas equipas de técnicos da Junta, com destaque para António Campello.

Do ponto de vista dos projetos dos assentamentos, este período diferencia-se claramente dos anteriores genericamente por três razões:

- A primeira prende-se com a presença de arquitetos paisagistas nos projetos da JCI, a desenvolverem trabalho quer à escala do território, intervindo nos projetos de colonização, quer à escala do assentamento, desenvolvendo projetos de ordenamento paisagístico;
- A segunda constitui ainda um reflexo do debate despoletado no I Congresso Nacional de Arquitetura, e desenvolvido no início da década de 1950, em torno da insustentabilidade, do ponto de vista das necessidades do País no que respeita à habitação, da casa unifamiliar isolada. Se no momento imediatamente após o congresso — num período em que na JCI estavam

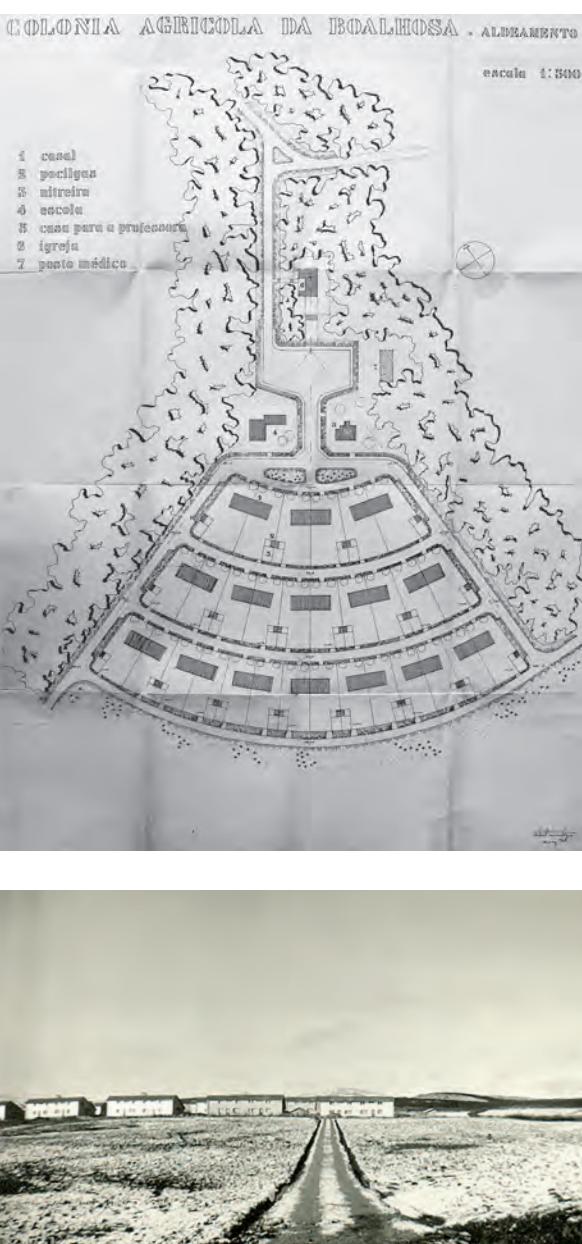
<sup>30</sup> «No que respeita à colonização dirigida, entendo, efectivamente, que, dentro do presente condicionalismo, só com carácter excepcional se deve, no nosso caso, praticar. [...] admito a excepção como possibilidade ou, melhor, como exemplo.», Camilo de Mendonça, *in Câmara Corporativa*, 1954.

<sup>31</sup> Os arquitetos referidos decorrem da identificação de autorias nos projetos e consulta das fichas de funcionários; podem, contudo, não encerrar a totalidade de arquitetos que prestaram serviços ou foram funcionários da JCI.

Em 1962 trabalhavam na JCI nove arquitetos, dos quais quatro do quadro permanente, dois contratados fora do quadro e três em prestação de serviços (JCI, 1962).

**FIG. 21** Planta do Núcleo de Vascões da Colónia Agrícola da Boalhosa, Paredes de Coura (arquiteto António Trigo para a JCI, 1957) [Trigo, 1957]. Biblioteca do GPP/MAFDR/MMar

**FIG. 22** Assentamento do Núcleo de Vascões visto de Sul, Colónia Agrícola da Boalhosa, Paredes de Coura [c. 1957] (arquiteto António Trigo para a JCI, 1957). AMPC

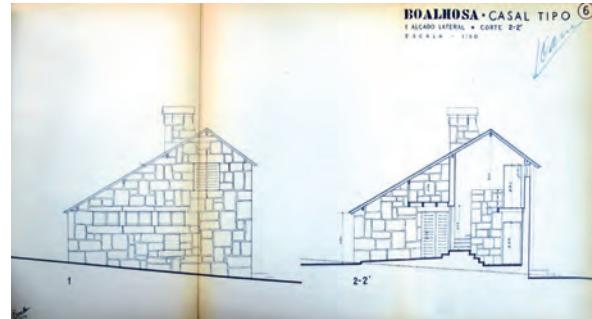
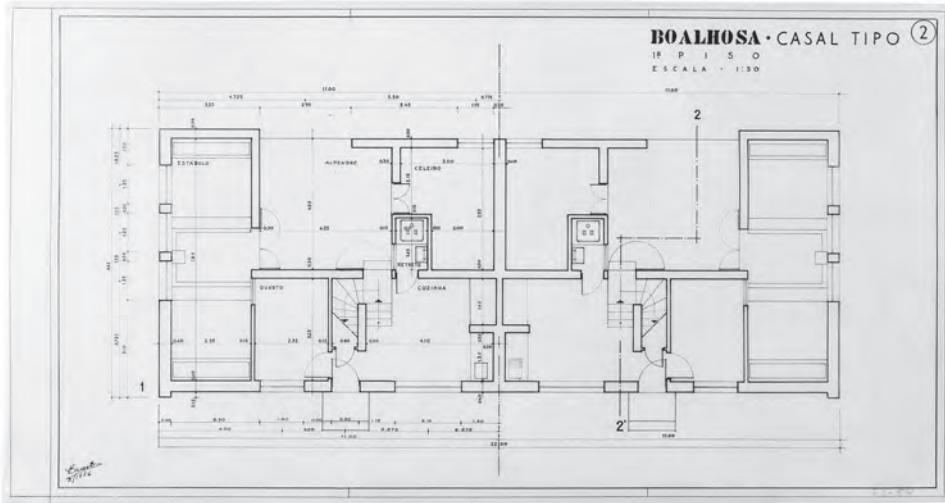


genericamente a ser executadas obras já planeadas durante a Guerra — as questões debatidas do ponto de vista da habitação não produzem efeitos nos seus projetos, neste período tornam-se presentes e, neste sentido, o modelo da casa unifamiliar isolada é abandonado, testando-se o recurso a edifícios geminados e em banda;

- A terceira corresponde a uma alteração significativa na matriz de desenho dos assentamentos, que passam a integrar num mesmo conjunto as casas dos colonos, os equipamentos e as habitações dos técnicos, e procuram estabelecer um sentido de comunidade. A estruturação dos conjuntos a partir da figura central do arruamento é substituída por composições mais complexas, com um sentido menos encerrado e mais permeável a um possível crescimento, onde os vários elementos, entre os quais a rua e a praça, se autonomizam e gozam de alguma independência. O princípio de implantação dos edifícios de escorço relativamente à via desaparece, passando a existir uma relação direta e consequente entre o desenho dos edifícios e o desenho das ruas.

No conjunto de assentamentos projetados, do qual apenas o assentamento de Vascões, na Colónia Agrícola da Boalhosa, foi construído, mais do que condicionamentos ou orientações da encomenda, observam-se reflexos dos debates disciplinares em curso, e sinais da prática de projeto e aprendizagem com as colónias agrícolas já construídas. O aspeto que de alguma forma nos parece particularmente relevante sublinhar corresponde à passagem da casa enquanto objeto central do projeto, para a sua partilha de protagonismo com o conjunto, à passagem de um sentido de representação do casal enquanto acontecimento individual, para a sua representação enquanto parte de um coletivo. Neste sentido, esta passagem corresponde a um progressivo entendimento do conjunto de casais agrícolas e seus equipamentos como uma comunidade, afastando-se de um somatório de unidades independentes. Entendimento legível também do ponto de vista da natureza dos equipamentos, já que é neste período que se reavalia a rede de equipamentos de assistência social e escolar e são estabelecidas a maioria das cooperativas quer de consumo quer de produção.

Apesar de apenas terem sido construídos casais agrícolas no Núcleo de Vascões, da Colónia Agrícola da Boalhosa, foram desenvolvidos mais três projetos de casais, dois para a mesma Colónia Agrícola e um outro para o assentamento da Videira na segunda parte da Colónia Agrícola da Gafanha. Do ponto de vista do desenho dos casais existem dois aspectos marcantes deste período: o primeiro corresponde ao abandono do entendimento do edifício enquanto tipo generalizável a uma região, optando-se por projetos que se ajustam à forma do assentamento e às condições específicas do sítio, com grande atenção à topografia, o segundo aspecto corresponde ao recurso a uma expressão arquitetónica moderna asso-



ciada a uma atenção aos materiais, dispositivos e relações espaciais da habitação rural da região.

Os projetos desenvolvidos para os casais agrícolas da Colónia Agrícola da Boalhosa retomam a atenção às referências espaciais da habitação popular da região que são colocadas em diálogo com as premissas modernas que começaram a ser discutidas no seio da Junta no momento anterior. Neste sentido, antecipam e acompanham o debate arquitetónico, em Portugal suscitado pelo Inquérito à Arquitetura Popular, em torno das qualidades da arquitetura vernácula, e aproximam-se dos projetos desenvolvidos pouco tempo depois para as Habitações Económicas da Federação de Caixas de Previdência.

A primeira proposta de casal desenvolvida para o Núcleo de Vascões da Colónia Agrícola da Boalhosa foi projetada pelo arquiteto Henrique Albino, em 1954 (Albino, 1954). Constitui o único projeto em que os casais, organizados em banda, e o assentamento são desenhados pelo mesmo arquiteto.

Dois anos depois de desenhado o projeto, o lugar do assentamento é repensado, de forma a implantar-se totalmente no concelho de Paredes de Coura, onde se localiza a grande maioria das terras agrícolas da Colónia. É desenvolvido um novo projeto quer para o conjunto quer para os casais. António Trigo projeta a aldeia, José Luiz Pinto Machado é o arquiteto que assina o projeto dos casais. A proposta, apesar de agora organizada em edifícios geminados, decorre claramente do projeto de Henrique Albino, revelando, no entanto, quer um aparente maior conhecimento do funcionamento da vida agrícola quer uma maior capacidade de sistematização e economia no desenho dos espaços. Quer no que respeita à habitação, quer ao total do edifício (incluindo anexos agrícolas), o projeto reduz drasticamente a sua área bruta, 145 m<sup>2</sup> (o primeiro casal construído na Colónia Agrícola do Barroso tem 233 m<sup>2</sup> e o último casal projetado, para a Colónia Agrícola da Gafanha, 170 m<sup>2</sup>), aproximando-se dos primeiros casais projetados

**FIG. 23** Planta do piso térreo do casal para o Núcleo de Vascões da Colónia Agrícola da Boalhosa, Paredes de Coura (arquiteto José Luiz Pinto Machado para a JCI, 1956) [Machado, 1956]. FCG/BAA. Estúdio Mário Novais

**FIG. 24** Corte do casal para o Núcleo de Vascões da Colónia Agrícola da Boalhosa, Paredes de Coura (arquiteto José Luiz Pinto Machado para a JCI, 1956) [Machado, 1956]. Biblioteca do GPP/MAFDR/MMar

para a Colónia Agrícola de Milagres e Sabugal. Tal como na proposta de Henrique Albino, perante um terreno inclinado, o projeto procura minimizar a necessidade de terraplenagens, adaptando os edifícios ao declive do terreno. Todos os casais do assentamento possuem sensivelmente a mesma orientação solar, garantindo a exposição da habitação a sul e voltando as dependências agrícolas para norte e este ou oeste. Este aspeto constitui uma das premissas do projeto mais destacadas na memória descritiva e tem consequências diretas na organização interna e volumetria da proposta.

No que respeita aos equipamentos, mantém-se uma diversidade de expressões arquitetónicas que parecem prender-se agora apenas com os interesses de cada um dos arquitetos. São projetados todos os equipamentos da Colónia Agrícola da Boalhosa — escola, casa da professora, armazém/escritório/casa do guarda, forno e estábulo coletivo, capela e miradouro (os dois últimos não construídos) — e a adega cooperativa e a cooperativa de consumo da Colónia Agrícola de Pegões.

No final da década de 1950, está genericamente encerrado o processo de construção das sete colónias agrícolas da Junta. Após 1960, são apenas desenvolvidos projetos para ampliação da adega cooperativa da Colónia Agrícola de Pegões, cemitérios das Colónias Agrícolas de Pegões e do Barroso, edifícios polivalentes — escola, casa da professora e sala polivalente — para alguns dos assentamentos da Colónia Agrícola do Barroso, uma capela — já desenvolvida no âmbito do Programa de Bem-Estar Rural — para a Colónia Agrícola do Alvão e armazéns para a II fase da Colónia Agrícola da Gafanha. É revisto o plano de colonização da Colónia Agrícola da Boalhosa, construído um estábulo no Núcleo de Lameira do Real e desenvolvidos projetos para a ampliação dos casais e capela do Núcleo de Vascões da mesma Colónia.

A transição da década de 1950 para a década de 1960 é marcada pela presença de José do Nascimento Ferreira Dias Júnior como Ministro da Economia (1958-1962) e de Vasco Rodrigues de Pinho Leónidas como presidente da JCI (1959-1969), coincidindo também este período com o II Plano de Fomento (1959-1964). A atividade da Junta é reorientada para a exploração de herdades, acesso à propriedade, emparcelamento e Programa de Bem-Estar Rural. Os arquitetos da JCI elaboraram pontualmente projetos para outras instituições do Estado, como é o caso dos «exemplos-tipo de casas de ‘mãe de família’», a construir pelo Instituto Nacional de Assistência à Família (Machado, 1959).

Nesta transição, e em tom de balanço crítico sobre a obra da Junta no que respeita à habitação rural, importa destacar a publicação, em 1960, do livro *Problemas Actuais da Pequena Habitação Rural* (Lobo, 1960), desenvolvido por dois arquitetos da JCI — Vasco Lobo e Alfredo da Mata Antunes. No livro é feito um balanço sobre o estado da habitação rural em Portugal no final da década de 1960, os problemas que enfrentavam, o valor que representava, as necessidades e as possibilidades de intervenção. A obra da JCI, apresentada como realização de uma experiência<sup>32</sup>, é referida como exemplo. Exemplo pela diversidade de

<sup>32</sup> «Do que não resta dúvida é que foi realizada uma experiência — alguém teria de o fazer — e que, para além dos resultados imediatos, se adquiriu uma ideia mais clara dos objectivos a atingir, das suas reais dificuldades e um progressivo senso de medida.», in Lobo, 1960, p. 105.

circunstâncias de intervenção e modelos propostos<sup>33</sup> e exemplar pela integração de várias áreas de conhecimento na constituição dos seus quadros técnicos e metodologia de trabalho<sup>34</sup>.

Do ponto de vista dos modelos propostos, o texto, ilustrado com fotografias e plantas dos casais dos Núcleos de Faias, Figueiras e Pegões Velhos da Colónia Agrícola de Pegões e das Colónias Agrícolas da Gafanha, Barroso e Boalhosa, sublinha o sentido experimental da obra da JCI, evidenciando a diversidade, quer de contextos de intervenção, quer de soluções testadas (Lobo, 1960, pp. 110-112). O intuito pedagógico da experiência, na proposição de soluções facilmente reproduzíveis, é também destacado pelo facto de as obras recorrerem a «materiais que em cada região resolvem tradicionalmente os problemas levantados pela construção de pequenas habitações: perpeanhos de granito, alvenarias ordinárias, madeiras, materiais cerâmicos e hidráulicos, etc., etc.» (Lobo, 1960, p. 110).

Para além da leitura da obra da JCI como uma experiência com o intuito de testar, apresentar e influenciar a qualificação da habitação rural nas regiões onde se desenvolvia a intervenção, Vasco Lobo e Alfredo da Mata Antunes, num texto extraordinariamente crítico, debatem um conjunto de aspectos que consideram fundamentais para a contínua qualificação da habitação rural:

«[...] não acompanhou esta apreciável actividade uma procura de conceitos de base que permitissem encarar problemas vitais ligados à resolução dos aglomerados e dos programas de habitação. De uma maneira geral, as limitações de ordem económica foram resolvidas pelo sacrifício de funções, de áreas, de número dos compartimentos, da qualidade da construção; não se tendo encarado aspectos de importância decisiva como os da organização de estaleiros de trabalho, da normalização de elementos construtivos, do emprego de mão-de-obra não especializada, da elasticidade dos programas (faseamentos, ampliações) e, em síntese, de uma racionalização dos custos da construção que tornasse efectivamente possível a recuperação de um *habitat* em decadência.» (Lobo, 1960, p. 118).

Na globalidade do livro, a referência a obras de organismos congéneres noutras países<sup>35</sup> e associações internacionais revela o conhecimento que no final da década de 1950 os arquitetos da Junta detinham sobre o contexto do debate internacional no âmbito da habitação rural, e sobre o qual, na transição da década, equacionaram a reorientação do organismo. Esse momento foi marcado por várias conferências e publicações de arquitetos da JCI<sup>36</sup>. O livro *Alguns Problemas do Mundo Rural Português*, do arquiteto José Luís Pinto Machado, é, neste contexto, relevante por identificar e analisar um conjunto abrangente de referências<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> «Até hoje, a JCI [...] 1) construiu habitações para famílias colónicas em diversos núcleos de colonização, prevendo para cada caso uma dada estrutura económica, uma divisão em aldeamentos ou grupos, um dado tipo de concentração e um programa de instalações complementares; 2) construiu habitações para glebeiros, na sequência da divisão de propriedades em glebas subsidiárias do seu trabalho normal, relacionando a dimensão da exploração com a necessidade de suprir os encargos de renda ou amortização da casa do assalariado ou do trabalhador rural; 3) construiu, por solicitação e em propriedade privada, habitações unifamiliares para empresários agrícolas, feitores, caseiros, guardas, tratadores; bem como instalações colectivas para grupos de trabalhadores eventuais. Previamente e para cada caso, ajustou a escala das instalações solicitadas à natureza da exploração e completou o apoio financeiro previsto na lei com um mínimo de assistência técnica; 4) melhorou, adaptou e ampliou habitações existentes, ainda em propriedade privada, para os mesmos casos e nas condições da alínea anterior.», in Lobo, 1960, pp. 106-108.

<sup>34</sup> «Se está por completar uma recolha de material de investigação e a própria sistematização do existente, está pelo menos criada a opinião de que não é possível progredir sem esses elementos de trabalho e de que a solução a dar a um problema difícil como o da habitação nos meios rurais não está ao alcance de simples formulários ou de um teor de improvisação. Residindo a maior dificuldade em estruturar um método de trabalho que consiga sobrepor-se a actividades isoladas e esforços desencontrados, a JCI tem, na constituição dos seus quadros técnicos, a melhor garantia de o conseguir e de poder entregar-se a uma ação intensiva na renovação do *habitat* rural. A presença nos seus quadros de toda a gama de técnicos agrícolas e de construção civil, garantindo uma visão de conjunto do problema em termos de economia, urbanismo, agronomia, pecuária, engenharia, arquitectura, paisagismo, dá uma ideia das possibilidades futuras do organismo e da sua específica adaptação a este sector de actividade.», in Lobo, 1960, pp. 105-106.

<sup>35</sup> «Riforma fonciaria in Puglia e Lucania — Itália», «Ente per la transformazione fonciária in Sardegna — Itália», «Ente Maremma — Itália», «Société Nationale de la petit propriété terrienne — Bélgica», «Programa de habitação económica — Porto Rico», «Programa de educação em habitação rural — Colômbia», «Comission du logement familial de L'Union internationale des organismes familiaux», «Programa de cooperação técnica da organização dos estudos americanos», «Centro interamericano de vivienda y planeamento».

<sup>36</sup> Machado, 1960; Machado, 1961; Antunes, 1963; Machado, 1964; Machado, 1965.

<sup>37</sup> *La Ferme radieuse*, de Le Corbusier; a obra das Entes de Riforma Fonciaria Italianas, com destaque para *La Murgetta*, *Burgo residencial Sant'Ana* e *La Martella*; a obra da Companhia do Bas-Rhône Languedoc — França; e os *Mochav's* e *Kibbutz* Israelitas [Machado, 1965].

### **Da construção de uma identidade à decadência do programa colonizador**

Procurando construir uma ideia que consiga expressar o que invariavelmente está presente nos projetos dos assentamentos das colónias agrícolas e lhes permite manter a sua legibilidade e capacidade de inscrição, diria que (com maior relevância nos assentamentos da Colónia Agrícola do Barroso) é a concentração de intenções, de respostas às várias premissas, no desenho de cada elemento estruturante. Desenho esse que toma o espaço público — arruamento, largo e praça central — como elemento estruturante do seu sistema compositivo, e se ancora numa apropriação sensível da circunstância geográfica e topográfica do sítio, utilizando um mínimo de recursos construídos.

A ausência de um princípio de organização da parcela qualificador do distanciamento à via, e desejavelmente com flexibilidade para responder às diferentes necessidades ao longo do tempo, constitui um dos temas mais empobrecedores das intervenções arquitetónicas da JCI nas colónias agrícolas. Tema que não deixa de estar associado àquele que consideramos, do ponto de vista da arquitetura, o mais problemático da ação colonizadora da Junta — a formulação fechada do programa e desenho da habitação e dependências agrícolas do edifício do casal.

A habitação dos colonos, materializando linearmente o objetivo, afirmado inicialmente, de as colónias constituírem «[...] bom e abundante viveiro de colonos que no Império Colonial irão fixar a raça e valorizar o território» (SNI, 1944, pp. 15-16), é dimensionada para uma família jovem com filhos menores. O desenho dos vários casais projetados não introduz qualquer mecanismo que possibilite uma adaptação à futura evolução da constituição da família. Tendo como premissa que o excesso populacional — assim era entendida a descendência dos colonos — seria transferido para o Ultramar<sup>38</sup>, este espaço cristalizado, associado à indivisibilidade da propriedade, constitui um dispositivo profundamente condicionador de uma ideia de família e consequentemente de comunidade. Com o fim do império colonial na década de 1960, momento que corresponde também ao completar da maioria dos filhos dos primeiros colonos instalados, o sistema torna-se obsoleto, não apresentando alternativas para o futuro destes, que, na maioria dos casos, veem-se obrigados a emigrar.

Nestas intervenções, de âmbito eminentemente agrícola e social, a arquitetura é apenas uma das componentes necessária mas claramente insuficiente para determinar o seu sucesso ou fracasso. O seu contributo prende-se essencialmente com três aspectos: a qualificação das condições espaciais; a construção de uma imagem identitária, e o debate em torno dos programas dos edifícios. Ao contrário do que sucedeu com os equipamentos, onde houve espaço para experimentação sobre o seu programa e organização, no caso das habitações dos colonos, a participação dos arquitetos nas equipas de projeto não teve qualquer reflexo, mantendo-se durante todo o percurso de construção das sete colónias

<sup>38</sup> «Os adjudicatários de casais agrícolas ou os seus filhos casados terão, sob parecer favorável da JCI, preferência na constituição de núcleos de colonização no Ultramar, promovida ou patrocinada pelo Estado.», in Lei n.º 2014, 1946, base xxviii.

agrícolas o programa estabelecido inicialmente. Apesar de existirem, entre os vários casais projetados, diferenças de dimensionamento, não foram propostos quaisquer dispositivos que dotassem os edifícios dos casais de flexibilidade na adaptação às variações, necessidades e aspirações do agregado familiar ou da produção agrícola e pecuária, facto que terá tido algum impacto para o insucesso da ação colonizadora.

Para além de problemas específicos que cada colónia sofreu — como seja a ocupação de grande parte dos terrenos agrícolas da Colónia Agrícola do Barroso pelas águas da Barragem do Alto do Rabagão; da redução de uma área significativa dos terrenos da Colónia Agrícola da Boalhosa, decorrente de um longo processo judicial de determinação dos proprietários dos baldios; do insucesso económico da transformação dos solos arenosos em produtivos na Colónia Agrícola da Gafanha —, os vários assentamentos sofreram os mesmos processos de emigração e desertificação das povoações que lhes eram próximas. A indivisibilidade das propriedades levou à saída dos filhos dos colonos e hoje os jovens colonos da década de 1950 estão envelhecidos. Atualmente, as sete colónias estão, em parte, abandonadas. Em cada colónia existe um pequeno número de casais que ainda se dedica à produção agrícola — produção de batata na Boalhosa, bovinos no Barroso, hortícolas e vinha em Pegões. Os edifícios destes casais sofreram ao longo do tempo diversas ampliações e modificações no intuito de responder a novas necessidades, os restantes foram transformados em casas de férias ou estão abandonados. Os conjuntos mantêm, contudo, a sua estrutura e legibilidade, à exceção da Colónia Agrícola dos Milagres, onde a indivisibilidade da propriedade não parece ter sido respeitada e os casais da Junta estão perdidos entre muitas outras construções.

O estigma do colono que «ocupou» os baldios do povo ainda persiste entre as comunidades vizinhas das colónias, em especial no Barroso (Fonseca, 1998, pp. 34-41; Pinto, 1975), não existindo um conhecimento real do processo de instalação dos casais agrícolas, em especial do processo da sua aquisição.

O reconhecimento do valor patrimonial destes conjuntos difere entre municípios, em Pegões foi desenvolvido um projeto de recuperação dos equipamentos do Núcleo de Santo Isidro, divulgado numa publicação; na Boalhosa, o espaço público e os equipamentos foram, em parte, recuperados e integrados no Centro de Educação e Interpretação Ambiental; no Sabugal procura-se recuperar a produção através do Centro Experimental de Castanheiros e Aveleiras; no Barroso existem escolas à venda e o assentamento do Centro Social está completamente abandonado e vandalizado. Em nenhuma colónia existe qualquer projeto de salvaguarda dos edifícios dos casais agrícolas, dos conjuntos ou da paisagem.

O grande debate político atual, dado o impacto dos recentes incêndios, versa, inevitavelmente, sobre a desertificação e o ordenamento do território rural e florestal. Neste âmbito, as ações e realizações da JCI são muito pertinentes para este debate: que metodologias a adotar e como atuar (abstraindo-nos

naturalmente da ideologia que lhes era subjacente e da consideração do casal agrícola como unidade base de colonização). Do ponto de vista metodológico, é exemplar o contributo da Junta no que se refere à garantia de um conhecimento prévio, de proximidade, da realidade — o Reconhecimento dos Baldios do Continente (1937-1939) e o Plano Geral de Aproveitamento dos Baldios (1941) constituíram processos relevantes pelo modo como, num curto espaço de tempo, foram elaborados exaustivos estudos e levantamentos abrangendo todo o território continental, a partir de trabalhos de campo de grande rigor; assim como a constituição de equipas multidisciplinares (envolvendo agronomia, economia, arquitetura, sociologia e ensino) em estrita colaboração com instituições académicas.

O modo ecológico como atuavam no território (decorrente de um sentido de economia de meios e baixa manutenção) e a construção produtiva e estética das paisagens — não só nas colónias agrícolas mas também em processos de emparcelamento de propriedades rústicas pulverizadas — constituem um importante contributo para hoje se pensar no modo como podemos, sustentavelmente, racionalizar, regrar, rentabilizar e segurar os nossos territórios mais votados ao abandono ou ao desordenamento.

### **Referências bibliográficas**

- ACCIAIUOLI, Margarida, 1991. «Os anos 40 em Portugal. O País, o regime e as artes. 'Restauração' e 'Celebração'». Tese de Doutoramento em História da Arte Contemporânea. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.
- AFONSO, Manuel Sieuve, 1938. «A Colonização da Gafanha. Subsídios para o seu estudo». [Relatório final do curso de Engenheiro Agrónomo.] Lisboa: Instituto Superior de Agronomia.
- ÁGOAS, Frederico, 2011. «Saber e poder. Estado e investigação social agrária nos primórdios da Sociologia em Portugal». Tese de Doutoramento em Sociologia. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.
- ALBINO, Henrique, 1954. *Casal da Boalhosa. Vol. a: Memória Descritiva e Justificativa, Medição de Trabalhos, Orçamento, Peças Desenhadas. Vol. b: Projecto da Casa Tipo*. Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- ANTUNES, Alfredo da Mata, 1963. *Arquitectura e Desenvolvimento Rural. Conferência proferida na Biblioteca Municipal de Elvas a 28 de Janeiro de 1963*. Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- BARROS, Henrique de, 1946. *Oliveira Martins e o Projecto de Lei do Fomento Rural*. Lisboa: Seara Nova.
- BASTO, E. A. Lima, e Henrique de BARROS, 1943. *Inquérito à Habitação Rural. Vol. 1: A Habitação Rural nas Províncias do Norte de Portugal (Minho, Douro Litoral, Trás-os-Montes e Alto Douro)*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.
- , 1942. *A Casa Rural*. [Campanha da Produção Agrícola. Série B, n.º 25]. Lisboa: Ministério da Economia, Direção-Geral dos Serviços Agrícolas.
- BELO, Duarte, 2012. *Portugal — Luz e Sombra. O País Depois de Orlando Ribeiro*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- BRITO, Joaquim Pais de, 1982. «O Estado Novo e a aldeia mais portuguesa de Portugal», in *O Fascismo em Portugal: Actas do Colóquio Realizado na Faculdade de Letras em Março de 1980*. Lisboa: A Regra do Jogo, pp. 511-532.
- CALDAS, Eugénio Castro, 1998. *A Agricultura na História de Portugal*. Lisboa: Empresa de Publicações Nacionais.

- CALDAS, João Lemos de Castro, 1982. *Política de Colonização Interna (1936-1974). Análise do perfil do colono-tipo*. Lisboa: Centro de Economia Agrária e Sociologia Rural, Universidade Técnica de Lisboa.
- CALDAS, José Garcez Pereira, 1937. *A Bonifica Integral em Itália*. Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- Câmara Corporativa, 1938. *Diário das Sessões*, n.º 192 (10.º suplemento), de 29 de outubro de 1938. Secretaria da Assembleia Nacional da República Portuguesa.
- , 1953. *Diário das Sessões*, n.º 4, de 10 de dezembro de 1953. Secretaria da Assembleia Nacional da República Portuguesa.
- , 1954. *Diário das Sessões*, n.º 24, de 3 de fevereiro de 1954. Secretaria da Assembleia Nacional da República Portuguesa.
- CAMPELLO, António Roquette, 1956. *Estudo de Ordenamento Paisagístico e de Urbanização da Colónia Agrícola da Gafanha*. Parte 1. Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- CHAGAS, Maurício Trindade, 1948. *Núcleo da Boalhosa. Anexo VI: Casal tipo*. Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- , 1950a. *Projecto do Casal a Construir no Alvão, Vila Pouca de Aguiar*. Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- , 1950b. *Projecto do Casal Tipo para a Gafanha: Memória descritiva*. Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- CONSTANTINO, Dámaso, 1937. *Projecto de Reorganização da Colónia Agrícola dos Milagres. Anexo 6: Reparações nos casais existentes e construção de novos casais em Milagres e Bideira*. Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- DIAS, Jorge, 1949. *Minho, Trás-os-Montes, Haut-Douro. Livret-guide de l'excursion*. Lisboa: Union Geographique Internationale.
- FARIA, Manuel Severim de, 1655. *Notícias de Portugal*. Lisboa Occidental: Officina Craesbeeckiana.
- FARIA, Nuno, 2015. *Os Inquéritos [à Fotografia e ao Território]. Paisagem e Povoamento*. Guimarães: Centro Internacional das Artes José de Guimarães.
- FERRÃO, Manuela, 2004. *Henrique de Barros: Centenário do nascimento: 1904-2004*. Lisboa: Assembleia da República.
- FLORES SOTO, José Antonio, 2013. «La construcción del lugar. La plaza en los pueblos del Instituto Nacional de Colonización», in *Historia Agraria. Revista de agricultura e historia rural*. SEHA, n.º 60, agosto de 2013. <[www.historiaagraria.com](http://www.historiaagraria.com)> [consultado em 6 de outubro de 2014].
- FONSECA, Inês, Dulce FREIRE e Paula GODINHO, 1998. «Soluções do Estado Novo. Educar o Barroso no cultivo racional das suas terras», *História* n.º 6, setembro de 1998, pp. 34-41.
- FORTES, Mário Pais da Cunha, 1935. *Colónia Agrícola dos Milagres. Concelho de Leiria — Freguesia dos Milagres: Projecto*, in separata do *Boletim de Agricultura*, ano II, n.º 4 e 5, III série, abril. Lisboa: Ministério da Agricultura. Serviço de Publicidade e Biblioteca da Direção-Geral da Ação Social Agrária.
- GIRÃO, Aristides de Amorim, 1941a. *Atlas de Portugal*. Coimbra: Gráfica de Coimbra.
- , 1941b. *Geografia de Portugal*. Porto: Portucalense Editora.
- GUERREIRO, Filipa de Castro, 2016. «Colónias agrícolas portuguesas construídas pela Junta de Colonização Interna entre 1936 e 1960. A casa, o assentamento e o território». Tese de Doutoramento em Arquitetura. Porto: Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto.
- Junta de Colonização Interna (ed.), 1937a. *Projecto de colonização do Baldio de Sabugal, Peladas*. Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- (ed.), 1937b. *Projecto de Reorganização da Colónia Agrícola dos Milagres*. Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- (ed.), 1939. *Reconhecimento dos Baldios do Continente*. Lisboa: Ministério da Agricultura.
- , 194(?)a. *Colónia Agrícola dos Milagres — Leiria* [álbum de fotografias]. Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- (ed.), 194(?)b. *Projecto do Casal para a Herdade de Pegões: Memória descritiva e peças desenhadas*. Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- (ed.), 1941. *Plano Geral de Aproveitamento dos Baldios Reservados*. Lisboa: Ministério da Agricultura.
- (ed.), 1942a. *Plano Geral de Colonização do Perímetro da Gafanha*. Lisboa: Junta de Colonização Interna.

- (ed.), 1942b. *Projecto de Colonização da Herdade de Pegões*. Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- (ed.), 1944. *Projecto de Colonização dos Baldios de Montalegre e Boticas: I Parte — freguesia de Chã*. Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- (ed.), 1948. *Projecto de Colonização do Planalto do Alvão*. Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- , 195(?)*. Actividades da JCI [Documentação fotográfica]*: Centros de Colonização. Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- (ed.), 1962. Junta de Colonização Interna. Exposição comemorativa do XXV Aniversário [folheto]. Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- (ed.), 1962. *Estudos Realizados pela JCI até Fins de 1962, reunidos por Distritos e no Continente em Geral*. Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- LOBO, Vasco, e Alfredo da Mata ANTUNES, 1960. *Problemas Actuais da Pequena Habitação Rural*. Coimbra: Ministério das Obras Públicas, Direção-Geral dos Serviços de Urbanização, Centro de Estudos de Urbanismo.
- MACEDO, Mário Botelho de, 1942a. *A Casa Rural. A habitação*. [Campanha da Produção Agrícola, série B, n.º 26.] Lisboa: Ministério da Economia, Direção-Geral dos Serviços Agrícolas.
- , 1942b. *A Casa Rural. O silo*. [Campanha da Produção Agrícola, série B, n.º 35.] Lisboa: Ministério da Economia, Direção-Geral dos Serviços Agrícolas.
- MACHADO, José Luiz Pinto, 1956. *Casal tipo na Colónia Agrícola da Boalhosa: memória descriptiva e justificativa: medição dos trabalhos, orçamento, peças desenhadas*. Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- , 1959. *Exemplos-tipo de Casas de Mãe de Família a Construir nas Províncias do Continente pelo Instituto Nacional de Assistência à Família*. Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- , 1960. *Planos Regionais e Planeamento Territorial*. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Direção-Geral dos Serviços de Urbanização, Centro de Estudos de Urbanismo.
- , 1961. *Novas Possibilidades para a Modernização do Habitat Rural. Conferência proferida na Câmara Municipal de Penafiel a 30 de Novembro de 1961*. Lisboa: Secretaria de Estado da Agricultura.
- , 1964. *A Arquitectura Rural e a Reorganização Fundiária Italiana*. Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- , 1965. *Alguns Problemas do Mundo Rural Português*. Lisboa: Centro de Estudo de Urbanismo e Habitação Engenheiro Duarte Pacheco — Ministério das Obras Públicas.
- MANIQUE, António Pedro, 1987. «O 'casal de família' — Reflexões em torno da sua origem política e fundamentos político-ideológicos», in *Das Origens ao Fim da Autarquia*, vol. II. Lisboa: Ed. Fragmentos.
- MONCLÚS, Francisco Javier, e José Luis OYÓN, 1988. *Historia y evolución de la colonización agraria en España. Volumen I — Políticas y técnicas en la ordenación del espacio rural*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- MONIZ, Gonçalo Canto, 2005. «Arquitectos e políticos. A arquitectura institucional em Portugal nos anos 30», in *DC Papeles*, n.º 13-14. Barcelona, Departament de Composición Arquitectónica, UPC, pp. 68-79. Disponível em [upcommons.upc.edu](http://upcommons.upc.edu) [consultado em 23 de julho de 2015].
- OLIVEIRA, Ernesto Veiga de, e Fernando GALHANO, 1992. *Arquitectura Tradicional Portuguesa* [coleção «Portugal de Perto»]. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- PEREIRA, Nuno Teotónio, 1996. «Um testemunho sobre a arquitectura nos anos 50», in *Escritos. 1947-1996, selecção*. Porto: FAUP Publicações.
- , 1998. «A arquitectura de regime, 1938-1948», in *Portugal: Arquitectura do Século XX*. München, New York, Frankfurt, Lisboa: Portugal-Frankfurt 97, S. A., Deutsche Architekturmuseum, Prestel Verlag.
- PILLER, Jean, 1938. *La colonisation intérieure*. Fribourg: Éditions du Secrétariat agricole.
- PINTO, Eduardo, e Fernando BELO, 1975. *A Gente Que Nós Somos. Distrito de Vila Real: Remover Montanhas*. Lisboa: RTP1. 42'20 [disponível em <<https://arquivos.rtp.pt/conteudos/distrito-de-vila-real-remover-montanhas/>>].
- PINTO, José Rebelo Vaz, 1938. *Parcelamento da Herdade da Tôrre (Vidigueira)*. Lisboa: Junta de Colonização Interna.  
<proffranciscocaldeiracobral.portaldojardim.com> [consultado em 9 de julho de 2015].
- RIBEIRO, Orlando, 1945. *Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico*. Coimbra: Coimbra Editora.

- \_\_\_\_\_, 1995. «A concentração urbana e os seus males. Documentos e perspectivas de estudo» [1957], in *Opúsculos Geográficos. Volume V — Temas Urbanos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- ROSAS, Fernando, 1994. *História de Portugal. O Estado Novo, 1926-1974* [7.º vol.]. Lisboa: Editorial Estampa.
- Secretariado de Propaganda Nacional (SPN) [1942]. *Obras Públicas. Cadernos do Ressurgimento Nacional*. Lisboa: Edições Secretariado de Propaganda Nacional.
- Secretariado Nacional de Informação (SNI), 1944. *Colonização Interna. Cadernos do Ressurgimento Nacional*. Lisboa: Secretariado Nacional de Informação.
- \_\_\_\_\_, 1945. *Hidráulica Agrícola. Cadernos do Ressurgimento Nacional*. Lisboa: Secretariado Nacional de Informação.
- SILVA, Elisa Lopes, 2011. «A propriedade e os seus sujeitos: Colonização interna e colónias agrícolas durante o Estado Novo». Dissertação de Mestrado em História Contemporânea. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- SOBRAL, José Manuel, s. d. «DIAS, António Jorge», in *Dicionário de Historiadores Portugueses: Da fundação da Academia Real das Ciências ao final do Estado Novo (1779-1974)* [disponível em <[http://dichp.bnportugal.pt/historiadores/historiadores\\_dias\\_jorge.htm](http://dichp.bnportugal.pt/historiadores/historiadores_dias_jorge.htm)> (consultado em 25 de agosto de 2015)].
- SOLÀ-MORALES, Ignasi de, 1991. «Mnemosi o retorica: la crisi della rappresentazione nella città e nell'architettura moderne», in *Atlante metropolitano. Quaderni di Lotus*. Milão: Electa, pp. 91-94.
- SOROA Y PINEDA, José María, 1930. *Construcciones agrícolas* [4.ª ed.]. Madrid: Ruiz Hermanos.
- TAMÉS ALARCÓN, Jose, 1948. «Proceso urbanístico de nuestra colonización interior», in *Revista Nacional de Arquitectura. Revista de la Sociedad Central de Arquitectos*, ano VIII, n.º 83, novembro de 1948.
- TRIGO, António, 1948. *Edifício para Assistência Técnica do Barroso, Concelho de Montalegre: Projecto*. Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- \_\_\_\_\_, 1949. *Projecto do Casal-tipo para a Herdade de Pegões. Construção de 3 casais agrícolas na Herdade de Pegões, Núcleo do Vale da Aroeira, Lagoa do Calvo, concelho de Palmela*. Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- \_\_\_\_\_, 1957. *Colónia Agrícola da Boalhosa: Urbanização: Projecto*. Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- VASCONCELOS, Francisco Lobo de, 1938. *Parcelamento das Herdades do Montinho e da Gramacha (Nossa Senhora de Machede — Évora)*. Lisboa: Junta de Colonização Interna.

## Legislação

- Decreto-Lei n.º 23 052. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 217, de 23 de setembro de 1933. Presidência do Conselho — Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social.
- Lei n.º 1914. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 118, de 24 de maio de 1935. Presidência do Conselho.
- Decreto-Lei n.º 27 207. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 269, de 16 de novembro de 1936. Ministério da Agricultura — Gabinete do Ministro.
- Decreto-Lei n.º 31 271. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 113, de 17 de maio de 1941. Ministério das Obras Públicas e Comunicações — 8.ª Repartição da Direção-Geral da Contabilidade.
- Lei n.º 2014. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 115, de 27 de maio de 1946. Presidência da República — Secretaria.
- Decreto-Lei n.º 36 054. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 290, de 20 de dezembro de 1946. Ministério da Economia — Gabinete do Ministro.
- Lei n.º 2072. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 131, de 18 de junho de 1954. Presidência da República.



# O arrendamento social público (1945-1969)

## Nova escala, novos programas e agentes

Entre 1945 e 1969, o debate sobre a arquitetura da habitação programada pelo Estado em Portugal conquistou um patamar de atividade invulgar. Foram mais de duas décadas a acumular e a sistematizar experiências num contexto de pós-Guerra e no seio de uma crise migratória crítica, proporcionando uma considerável pressão nos grandes centros urbanos, obrigando à revisão dos programas e ao questionamento do papel da habitação plurifamiliar como resposta à grave crise habitacional. Como consequência, os centros de província e os contextos rurais, habitados por massas de classes trabalhadoras pobres, conheceram uma carência de meios significativa que importava, igualmente, resolver.

Na continuidade do período antecedente das políticas habitacionais do Estado Novo, a habitação e os problemas inerentes à sua manifesta carência não foram ignorados pelo Estado. Como tema social e político, assumiu a obrigação de criar as condições necessárias à execução de programas habitacionais dirigidos às diferentes classes a alojar. Com uma posição mais pragmática e não ignorando a propriedade resolúvel da *casa económica*, foram lançados diversos diplomas legislativos, envolvendo capitais públicos e privados.

Portugal conheceu oficialmente nesta época a lei do arrendamento social, apoiada não só pela administração central e local mas igualmente pelos capitais da Previdência que espoletaram um considerável interesse por parte do Estado.

No arco temporal definido, a reflexão sobre a forma de proporcionar *habitação para todos* partiu de duas grandes entidades. Se, por um lado, o Ministério

**Maria Tavares**

Universidade Lusíada Norte

**João Miguel Couto Duarte**

Universidade Lusíada de Lisboa

<

Bairro de Alvalade, Lisboa [194-] (arquiteto urbanista João Guilherme Faria da Costa e arquiteto Miguel Jacobetty Rosa, a partir de 1945). FGC/BAA. Estúdio Novais

das Obras Públicas e Comunicações (MOPC), através das divisões externas da Direção-Geral dos Serviços de Urbanização (DGSU), se empenhou com as classes pobres onde se incluem as comunidades piscatórias, já o Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social (SECP), com o indispensável apoio dos fundos da Previdência, dava corpo a uma *lei engavetada*, dirigindo-se a uma nova classe média em expansão. A metodologia de ação foi distinta, mas os números de fogos construídos são idênticos.

[Re]constrói-se o percurso das políticas de habitação no período do Estado Novo do pós-Guerra, revisitando as «casas para alojamento das famílias pobres» e «casas para pescadores», assim como o pragmatismo das «casas de renda económica» e de «renda limitada», e todo o investimento feito através da lei dos empréstimos.

Como resultado, a descentralização da ação pelo País foi exemplar, ganhando especial destaque para a classe dos arquitetos numa fase em que estes procuravam adquirir uma relativa projeção social, que importa considerar.

### **Da casa económica à casa de renda económica: A génese de uma nova lei e a revisão do programa do habitar**

Em fevereiro de 1944, foi apresentada pela primeira vez na Assembleia Nacional para debate parlamentar a Proposta de Lei n.º 45 referente ao Programa das Casas de Renda Económica.

Em face das dificuldades acrescidas trazidas pelo pós-Guerra, o governo adotou uma nova estratégia assente em princípios económicos, permitindo um salto qualitativo dos critérios do projeto. Partindo de uma posição mais pragmática, a ideia da *sociedade dos pequenos proprietários* e o modelo consequente foram pela primeira vez postos em causa, ainda que na leitura da proposta de lei se continuasse a objetivar a importância da casa individual, evitando assim qualquer tipo de promiscuidade física, social e moral.

Determinou-se como princípio, neste processo de revisão, as características técnicas e económicas das habitações a construir, destacando-se como base orientadora o seguinte:

«[Insistiu-se] na resistência à construção de grandes blocos, das grandes colmeias de casas, por se entender que [havia] possibilidade económica de resolver o problema da habitação no nosso País com base na ideia do lar – a casa própria –, evitando as grandes aglomerações, em que as condições de higiene [eram] um prodígio da técnica, as condições de ordem moral um factor indiferente ou quase indiferente e as premissas económicas e financeiras da construção [oscilavam] – em extremos muito próximos – entre as grandes organizações

capitalistas e um socialismo confesso ou disfarçado.» (Proposta de Lei n.º 45, 1944, p. 171.)

A *casa própria* era, sem hesitação, o resultado da referência à propriedade privada, e emergia como fator de estabilidade e de segurança familiar, com um importante caráter pedagógico. A anterior experiência das «casas económicas»<sup>1</sup> para as classes trabalhadoras revelou ao regime a hipótese de uma orientação. Uma base que interessava manter, dignificando e valorizando a família economicamente suficiente, e impedindo a sua desagregação pela ausência da satisfação de um conjunto de necessidades. Não persistir nessa base seria negar os princípios afirmados, renunciar, sem razão suficiente, aos próprios ideais (Proposta de Lei n.º 45, 1944, p. 171).

A questão do arrendamento foi um passo importante para abrir o leque das potenciais famílias interessadas em alojamento digno e que não possuíam condições de aceder às «casas económicas». Foi igualmente um passo importante para o regime que, ideologicamente, defendia a referida *sociedade dos pequenos proprietários*. No entanto, e segundo Nuno Teotónio Pereira (1922-2016), este novo modelo de acesso à casa era visto «com maus olhos» pelo mesmo regime, por ser maioritariamente característico de uma classe proletária (Pereira, 1996, p. 206). Ou seja, a construção de «casas para alugar, por onde as pessoas [passam]» (*Dez Anos de Política Social*, 1943, p. 176), consciencializando-se de uma condição efémera, não permitia nem a propriedade plena, nem o património estável. Tratava-se, assim, de um processo híbrido: iniciar uma segunda etapa na abordagem ao problema da carência de habitação acessível, conciliando os princípios doutrinários já experimentados com um sistema de renda predeterminada e com uma fixação dos programas do ponto de vista da sua estrutura espacial, por forma a manter, pelo menos na aparência, o poder sobre toda a produção.

A *casa própria*, em processo de revisão pela Assembleia Nacional, tinha de permitir condições de acesso independente, e encontrava-se integrada em construções com o máximo de rés-do-chão e dois pisos. Tinha ainda de assegurar o «mínimo de divisões e acomodações indispensáveis à vida digna e confortável de uma família média» (Proposta de Lei n.º 45, 1944, p. 171).

Pressupunha-se, talvez, que, com o número limitado de pisos e com os sugeridos acessos independentes, o conjunto edificado não divergisse da primeira orientação legislativa traçada pelo Estado Novo. A cultura do individualismo, refletida na importância que se atribuiu ao tipo de habitação adotada, era caracterizada pelo pavor a tendências coletivistas e de um internacionalismo de costumes, sendo criticadas por Oliveira Salazar (1889-1970) como «os grandes falanstérios, as colossais construções para habitação operária, com os seus restaurantes anexos e a sua mesa comum» (Salazar, s. d., p. 202). Porque, criticava, «tudo isso [servia] para os encontros casuais da vida», o desejável seria «antes a casa pequena [...] habitada em plena propriedade pela família» (Salazar, s. d., p. 202).

---

<sup>1</sup> Através do Decreto-Lei n.º 23 052, de 23 de setembro de 1933.

**FIG. 1** Bairro de Casas Económicas de Caselas, Lisboa [c. 1950]  
(arquiteto António Couto Martins para a DGEMN, 1944-1949). CML/AML



No entanto, e apesar das críticas à habitação massiva, previu-se a possibilidade de transigir com a edificação de blocos, mas só em casos excepcionais e deviadamente justificados, obedecendo a um mínimo de condições de salubridade e higiene social (Proposta de Lei n.º 45, 1944, p. 171).

A Câmara Corporativa, que sobre a proposta de lei deu parecer<sup>2</sup>, apesar de levantar questões pertinentes quanto à sua exequibilidade, por não se ter no imediato um conhecimento amplo sobre a realidade económica, social e cultural da população, reconheceu que essa exceção era conveniente e oportuna.

A título de exemplo, foram apontadas algumas questões prévias, que ajudariam a esse conhecimento, «mesmo limitado a zonas judiciosamente escolhidas» (Proposta de Lei n.º 45, 1944, p. 171). O pequeno inquérito geral, que nunca chegou a ser efetuado, dividiu-se, por um lado, no importante reconhecimento da família e das suas condições sociais e económicas e, por outro, nas características ideais da casa para a acolher. Tentou-se, deste modo, construir uma base sólida para uma regulamentação que se mostrava urgente aplicar. Importava esclarecer os dados que se pretendeu coligir:

1. Os rendimentos médios por família ou tipos de família, assim como a sua composição, pelas diferentes regiões do País;
2. A percentagem dos rendimentos destinados à renda da casa, sem prejuízo de outros gastos considerados indispensáveis (alimentação, vestuário e educação dos filhos);
3. As condições mínimas de área habitável, higiene física, moral e conforto, segundo a sua composição, classe social, hábitos regionais;

<sup>2</sup> Nos termos do artigo 103.º da Constituição Política da República Portuguesa. As secções incumbidas pela avaliação da proposta de lei foram as de: Construção e Materiais de Construção; Crédito e Previdência; Autarquias Locais; Política e Administração Geral e Finanças e Economia Geral.

4. Os tipos arquitetónicos de habitação, segundo as regiões climáticas do País e a composição dos agregados familiares. Logo, seria possível quantificar o número de habitações de cada tipo a adotar e a recomendar, por forma a resolver satisfatoriamente o problema;
5. Os recursos materiais construtivos, assim como de mão de obra e transportes disponíveis, considerando o tempo mínimo de construção;
6. Os custos de uma habitação por tipo e por região, e o encargo geral em todo o país (*Diário das Sessões*, n.º 78, 1944, pp. 423-424).

Pressupunha-se, assim, o desenvolvimento de dois instrumentos de trabalho fundamentais por forma a encontrar mecanismos mais céleres na resolução do problema: as *famílias-tipo* e as *habitações-tipo*. A evidência da necessidade de distribuir as habitações com base num *tipo* dirigido às várias regiões do País, aplicando os recursos materiais e construtivos, leva-nos a considerar o interesse em introduzir uma espécie de projetos tipificados, categorizados por um conjunto de famílias com características comuns<sup>3</sup>.

Voltando à discussão da proposta de lei e dado que as questões apresentadas foram apenas uma intenção e não um estudo efetivo, a Câmara Corporativa reconheceu, por um lado, a excelência das obras já executadas<sup>4</sup>, considerando, por outro, a proposta de lei como uma «solução parcelar e de certo modo desconexa e empírica do grande problema» (*Diário das Sessões*, n.º 78, 1944, p. 424), exatamente pelo não reconhecimento da realidade sobre a qual a lei iria debruçar-se<sup>5</sup>.

A título comparativo, o *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência* definia sumariamente a *casa económica* como sendo: simples, pelo imperativo do controlo de custos, excluindo decorações complexas e tirando partido da sua inserção no conjunto arquitetónico; sólida, para que a duração fosse longa sem despesas periódicas de conservação; arejada e com quintal anexo, para se tornar o polo de uma vida higiénica e um centro de alegre disposição; adaptada ao estilo português, tipicamente regional, enquadrando-se no ambiente e na paisagem, entre outras (*Dez Anos de Política Social*, 1943, p. 176).

A *casa de renda económica* – tal como definida em 1944 – seria a que, «não excedendo determinados limites de renda [tinha] condições de acesso independente, e se [encontrava] integrada em construção com o máximo de rés-do-chão e dois pisos [...]» (Proposta de Lei n.º 45, 1944, p. 171). Ou seja, nada do que sumariamente se expõe apresentava características distintas das anteriores. O aspeto mais pertinente, embora não totalmente seguro, prendia-se com a possibilidade de prever a constituição de agrupamentos ou blocos. O acesso independente mencionado e identificado pela Câmara Corporativa como «escada, vestíbulo ou corredor para serviço exclusivo de uma só habitação» (*Diário das Sessões*, n.º 78, 1944, p. 425) constrangia o alcance de uma efetiva revisão do programa do habitar.

<sup>3</sup> Seriam, nas suas condições, idênticas ao caso dos projetos construídos ao abrigo do Programa das Casas Económicas. As famílias eram distribuídas por diferentes classes, de acordo com os rendimentos e as possibilidades de encargo mensal com a renda, esta, de tipo resolúvel. Desde 1933, data da promulgação do decreto-lei, até 1956, foram introduzidas cinco classes (de A a E), com padrões de qualidade, equipamentos e áreas diferenciadas. Cada classe subdividia-se em tipos, atendendo à composição do agregado familiar e ao seu natural crescimento.

<sup>4</sup> No âmbito dos anteriores Programas de Casas Económicas e Casas Desmontáveis.

<sup>5</sup> Elogiou o *Inquérito à Habitação Rural* conduzido por engenheiros agrónomos do Instituto Superior de Agronomia no final dos anos de 1930, como sendo um modelo de inquérito a seguir. No entanto e dada a especificidade do mesmo, as exigências habitacionais do mundo rural divergiam consideravelmente das dos centros urbanos e industriais, onde o problema se posicionava com maior inquiétude e para os quais a presente lei se desenhava.

Face ao exposto, o problema social mantinha-se, e o governo estava consciente que, para além da introdução da modalidade do arrendamento, o objeto da Proposta de Lei n.º 45, no essencial, não diferia do objeto do projeto de 1933.

Foi necessário um ano de discussão na Assembleia Nacional para que a proposta se convertesse em lei. Assim, a 7 de maio de 1945, foi finalmente promulgada a lei referente ao Programa das Casas de Renda Económica (Lei n.º 2007, 1945), com a consciência, por parte da Assembleia, que «[estava] aberto o caminho para uma vasta, operosa e patriótica actuação dos capitais portugueses» (*ibidem*). Construídas nos centros urbanos ou industriais, podiam ser edificadas por sociedades cooperativas ou anónimas, por organismos corporativos, instituições de previdência social, empresas concessionárias de serviços públicos, empresas e outras entidades idóneas de direito privado<sup>6</sup>. Alargava-se assim, substancialmente, o leque de entidades públicas interessadas na promoção de habitação.

A responsabilidade pelos elementos fundamentais do novo sistema e a sua ordenação foi atribuída ao Ministro das Obras Públicas e Comunicações Duarte Pacheco (1900-1943): segundo relato da Assembleia Nacional, aqueles estariam já definidos aquando da sua morte prematura.

Mas, para tal, foi decisivo ultrapassar algumas condicionantes que a proposta de lei insistia em não ceder. As condições para a transformação do programa do habitar resumiram-se nas duas seguintes pertinentes revisões:

1. «[...] onde se [dizia] ‘acesso próprio e directo a cada fogo’ [convinha] escrever sómente [...] ‘acesso directo a cada fogo’, visto que se [tratavam] de casas com vários inquilinos» (*Diário das Sessões*, n.º 78, 1944, p. 428);

2. O aumento do número de pisos para um máximo de rés-do-chão mais três. Segundo a Assembleia Nacional «era evidente que o sistema de casas isoladas ou de moradia por si só [era] absolutamente impraticável porque as áreas exigidas, o preço dos terrenos, as despesas de urbanização [...] impossibilitavam a ideia nos termos em que [a lei era]posta» (*Diário das Sessões*, n.º 137, 1945, p. 304).

Apesar da coerência da discussão, a Assembleia Nacional não deixou de reforçar que era necessário contemplar o assunto segundo dois prismas: o das grandes cidades, como Lisboa, Porto ou Coimbra, onde era de admitir «o princípio da construção de blocos de moradias em determinadas e especiais circunstâncias», e o das pequenas cidades de «província propriamente dita, onde a situação dos necessitados, embora não [fosse] tão cruciante [exigia] no entanto satisfação urgente, mas através exclusivamente de moradia independente ou casa-lar» (*Diário das Sessões*, n.º 136, 1945, p. 294).

Independentemente da localização, considerava a Assembleia Nacional que era importante dar resposta a princípios orientadores sobre a economia da construção, nomeadamente materiais e mão de obra, introduzindo-se desde logo

<sup>6</sup> Cf. ponto 1, base I, Lei n.º 2007, de 7 de maio de 1945.

princípios de estandardização – não no sentido dos «edifícios pré-fabricados [...] em uso na América e em Inglaterra» (*Diário das Sessões*, n.º 137, 1945, p. 305), fruto das necessidades da guerra, mas «segundo um plano cuidadosamente estudado» (*ibidem*).

Estipulou igualmente a lei a especialização dos espaços da habitação: um «mínimo de três divisões para as habitações de 2.<sup>a</sup> classe e de cinco para as de 1.<sup>a</sup> classe, além de cozinha, despensa, casa de banho e retrete» (ponto 5, base I, Lei n.º 2007, 1945). Podiam, em casos especiais e em percentagem a determinar, estes mínimos considerados serem reduzidos para duas e quatro divisões, respetivamente. Ambas as classes previam construção em *moradia independente* e em *casa de vários fogos*, com os limites de renda estabelecidos para cada situação específica.

Competia aos municípios prever nos seus planos de urbanização<sup>7</sup> zonas para construção de «casas de renda económica», ficando a seu cargo urbanizar, prevendo «locais para edificações de caráter religioso, cultural e assistencial, tendo em conta, quanto possível, a facilidade de transportes» (base VI, Lei n.º 2007, 1945) e, no caso da construção de agrupamentos ou blocos, a previsão de amplos logradouros comuns com arruamentos de serviço (*ibidem*, base II).

O novo programa tinha como intenção orientar-se maioritariamente para a classe média, cuja identificação revelava ser de importância máxima. Mas quem constituía a dita classe? Segundo a Assembleia Nacional, encontrava-se precisamente entre as duas classes que ocupavam os extremos da cadeia social, excluindo, como referem, os *indigentes*. Era, pois, «uma classe intermédia que [reunia] o maior número de membros – o funcionário, o professor, o empregado em atividades particulares e o homem das profissões liberais – na comunidade social, desempenhando assim uma função de equilíbrio, base da tranquilidade nacional» (*Diário das Sessões*, n.º 136, 1945, p. 297).

E era, ao certo, essa tranquilidade que se desejava, promovendo o bem-estar social e também político, tanto através da casa como através da nova classe média que se encontrava em construção.

A propósito e reforçando, Nuno Teotónio Pereira e Manuel Costa Martins (1922-1996), aquando da sua entusiástica participação no 1.<sup>º</sup> Congresso Nacional de Arquitetura em 1948, falaram de *habitação económica e reajustamento social*, identificando dois grupos entre a população mal alojada: a classe proletária e a classe média. Importava, segundo os autores, contribuir para «acelerar ao máximo o movimento ascendente da classe proletária, eliminando ao mesmo tempo as causas que [motivavam] o movimento descendente da classe média» (Pereira, Martins, 2008, p. 248).

Esta nova lei, que tinha em vista «o intensivo fomento da construção de habitações a preço razoável» (ponto 2 do Decreto-Lei n.º 35 611, 1946), revelava, para Nuno Teotónio Pereira, o «sentido do reforço do aparelho produtivo e da modernização e racionalização do Estado» (Pereira, 1996, p. 206). No entanto, a

<sup>7</sup> Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 33 921, de 5 de setembro de 1944, as câmaras municipais estavam obrigadas a prever planos gerais de urbanização e expansão das sedes dos seus municípios. Os planos, elaborados por arquitetos e engenheiros civis portugueses através de concurso, ou pelos serviços técnicos de urbanização das respectivas câmaras, tinham como principal objetivo, conforme o artigo 1.<sup>º</sup> do referido decreto-lei, «[...] obter a sua transformação e desenvolvimento segundo as exigências da vida económica e social, da estética, da higiene e da viação, com o máximo proveito e comodidade para os seus habitantes».

Assembleia Nacional temia a possível inoperância do setor privado, apelando, para prevenir tal circunstância, à necessidade da existência,

«[...] de um organismo central dotado de poderes e meios precisos para estudo das necessidades e elaboração de medidas a promulgar no sentido de as atender, além da fiscalização e delineamento das regras indispensáveis que [deviam] presidir à construção e reconstrução de casas» (*Diário das Sessões*, n.º 137, 1945, p. 306).

Estavam assim criadas as condições para o início de uma nova fase na construção de habitação em Portugal, expressando uma espécie de confiança que o governo tinha nos seus capitais, ao mesmo tempo que desempenhava um papel de preponderante significado social.

A lei do arrendamento económico, iniciada em 1945, foi-se tornando cada vez mais pragmática, em virtude da flexibilidade com que era interpretada por parte dos arquitetos e dos organismos interessados e empenhados em explorar esta *nova fórmula*. Revelou um sistema de operatividade por parte do Estado que, embora com certos constrangimentos, se manifestou num importante instrumento de promoção habitacional, até à grande reforma testemunhada entre 1969 e 1972.

### **Um horizonte privilegiado: Nova escala e novos agentes**

«Nalgumas ruas das avenidas novas têm-se construído e estão ainda em construção grandes prédios de rendimento [...]. A renda porém, que por vezes chega a atingir os quatro contos [...], ultrapassa de tal modo as possibilidades de cada um de nós, que tem dado lugar às mais variadas discussões e mais ásperos protestos, mesmo dos raros que conseguem ganhar três contos! É claro que não são alojamentos desta categoria que fazem falta neste momento.» (A. C., 1945, p. 6.)

Num texto publicado em agosto de 1945 na revista *A Arquitectura Portuguesa*, o autor, Alberto A. C., não hesitou em demonstrar um total desânimo com a construção que os particulares praticavam pelas cidades. Intitulou o texto *Um Problema*, demonstrando uma espécie de desassossego face à necessidade de uma mudança na forma como lidar com o problema habitacional.

Entendeu o autor que, para «o capitalista que [empregasse] cinco mil contos num prédio de rendimento» (A. C., 1945, p. 6), preferia ter apenas 5 inquilinos com rendas elevadas, do que 50. Um menor número de famílias que pagasse 3 contos de renda representava menos estragos e, inevitavelmente, melhor conservação do imóvel.

Alberto A. C. valorizou antes a *casa utilitária*, aquela que, não sendo luxuosa, era auxiliada pelo Estado. Surgia como resposta ao problema exposto e enquadava-se na recente lei das «casas de renda económica». Uma séria alternativa, pela qual a iniciativa privada não manifestava particular interesse, dados os prazos elevadíssimos de imobilização dos capitais aplicados<sup>8</sup>.

De facto, e após um período de experimentação sem grande êxito, foi necessário clarificar as regras, proporcionando condições favoráveis a quem de interesse, por forma a fomentar a construção de «casas de renda económica». Se havia uma *fórmula nova*, era importante dar-lhe sentido.

Foi assim que, em 1946, se assistiu a uma nova manifestação por parte do Estado na procura de soluções que possibilitassem alternativas ao fomento da habitação em Portugal. Face às evidentes necessidades de uma revisão das condições propostas um ano antes pela Lei n.º 2007, foi promulgado um novo decreto-lei<sup>9</sup>, partindo de um posicionamento estratégico sobre o possível alcance dos capitais da Previdência na resolução do problema da habitação, abrindo um novo ciclo sobre a matéria.

Nos termos do artigo 11.º, em harmonia com a portaria publicada no *Diário do Governo*, 2.ª série, n.º 137, de 15 de junho de 1946, foram constituídas as «Habitações Económicas» — Federação de Caixas de Previdência (HE) «com o objectivo de contribuir para o fomento da habitação económica através da aplicação dos capitais das instituições da previdência» (*Habitações Económicas*, 1966). As HE podiam ainda, a pedido das caixas federadas e com aprovação do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência (INTP), orientar a construção de outras obras de caráter social.

Dado tratar-se de uma federação de serviços, todo o trabalho desenvolvido estava sob a alçada do Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social (SECPS)<sup>10</sup> e não do Ministério das Obras Públicas (MOP), proporcionando desde o arranque do organismo um desempenho paralelo e autónomo, com respostas visivelmente distintas face aos programas habitacionais em vigor. Duas frentes, com objetivos comuns — solucionar o problema da habitação das classes trabalhadoras —, reuniam, como veremos, perspetivas e desempenhos distintos.

As HE constituíam-se, assim, como uma espécie de instrumento cujo interesse era evidente por parte do Estado, dados os meios financeiros próprios. Segundo António Júlio de Castro Fernandes (1903-1975), Subsecretário de Estado das Corporações, as HE asseguraram a exequibilidade da lei das «casas de renda económica», logo a partir de agosto de 1946, aquando da assinatura do contrato entre o município de Lisboa e o organismo: em discurso do mesmo ano, aquele governante afirmou que «a Lei n.º 2007 não passaria do domínio teórico se não tivesse sido possível a intervenção das Caixas de Previdência. [...] Sem a [sua] participação efectiva e decisiva [...], estariam destinados a dormir nas gavetas, por largos anos, os estudos técnicos elaborados pela Câmara Municipal de Lisboa» («As caixas», 1946).

<sup>8</sup> A propósito, v. Decreto-Lei n.º 35611, de 25 de abril de 1946.

<sup>9</sup> Decreto-Lei n.º 35611, de 25 de abril de 1946.

<sup>10</sup> A 10 de abril de 1933, foi criado junto da Presidência do Conselho de Ministros o SECPS, com o objetivo de ajudar à corporativização do regime. A 1 de agosto de 1950, dá-se a sua extinção, sendo substituído pelo Ministério das Corporações e Previdência Social, que vigorou até 1972. Todos os serviços e responsabilidades dependentes do SECPS transitaram para o novo Ministério.



A primeira aplicação prática com alguma visibilidade surgia assim com a experiência de Alvalade<sup>11</sup>. Foi a primeira aposta de financiamento das HE e o primeiro registo de envolvimento com qualquer entidade municipal. A possibilidade de financiar a construção dos 302 edifícios de «casas de renda económica» das células I e II desta grande operação de expansão urbana de iniciativa camarária com plano de João Faria da Costa (1906-1971) resultou, segundo Nuno Teotónio Pereira, na «rampa de lançamento» (Pereira, 1996, p. 207) das HE. Na opinião do Subsecretário de Estado das Corporações, os capitais da Previdência deixaram, com esta operação, de ser «um capital morto ou socialmente apático»<sup>12</sup>, verificando-se que, para além das reservas necessárias à iniciativa, «houve a preocupação da utilidade social no emprego dos capitais» («As caixas», 1946).

<sup>11</sup> A *Revista Municipal*, dedicada à publicação cultural da Câmara Municipal de Lisboa, no 3.º trimestre de 1945, dedicou um extenso artigo aos projetos de «casas de renda económica» para o bairro de Alvalade, denominado «Grandes Problemas de Lisboa». Apresentou dignamente e de forma exaustiva toda a obra, por forma que compreendesse «o alcance da grande realização em marcha [...]», da maior utilidade e proveito para a tão numerosa e geralmente tão esquecida classe média. O esforço impulsor e orientador da Câmara Municipal de Lisboa estava, como se pretendia, claramente enaltecido. Reconheceu-se que o contrato com as HE veio por fim dar luz verde ao ambicionado projeto. «Grandes problemas de Lisboa — A construção de casas de rendas económicas», *Revista Municipal*, n.º 26, 3.º trimestre de 1945, Lisboa, 1945.

<sup>12</sup> De avolumado valor, pelo excesso de capital face às pensões pagas mensalmente, foram canalizados 120 000 contos para investimento direto na construção das 2066 habitações de renda económica do bairro de Alvalade, com uma capacidade de alojamento para 11 452 pessoas. «As caixas de previdência e o problema da habitação», *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social, Lisboa, 15 de agosto de 1946.

A partir da experiência de Alvalade, pelas suas dimensão e visibilidade, os capitais da Previdência tornaram-se numa base credível para as experiências que surgiram em continuidade. Pela primeira vez, era proposto num plano habitação económica em regime de arrendamento e em edifícios de habitação coletiva. Também associado a este importante universo de produção, foi possível registar o

método de abordagem como uma atitude experimental, denunciando uma preocupaçāo pela economia, o mínimo e o racional.

O papel e a participação de Nuno Teotónio Pereira a partir de 1948 no acompanhamento desta obra foram indispensáveis para uma revisão crítica desses mesmos princípios e posterior aplicação tanto nas suas obras, imaginando a vivência dos *utentes*<sup>13</sup>, como no desejo de afirmação de um caminho experimental pelo organismo que, sem saber, nascia nas suas mãos.

Importa reforçar que, sem uma equipa técnica ainda formada, as HE financiaram a construção dos projetos que Miguel Jacobetty Rosa (1901-1970) havia realizado como funcionário da Câmara Municipal de Lisboa na Direção dos Serviços de Urbanização e Obras (DSUO) e que, pouco tempo mais tarde, viria a apresentar no 1.º Congresso Nacional de Arquitetura como uma contribuição para o *Problema Português da Habitação*, discutido no tema II.

Partindo do pressuposto do *projeto-tipo*, foram estudadas três séries de edifícios, divididos em três tipos cada<sup>14</sup>, com o objetivo de serem distribuídos de acordo com o nível social dos agregados familiares e respetivo número de habitantes.

Em janeiro de 1947, iniciou-se a construção da célula I e, às 17 horas do dia 23 de setembro de 1948, uma «Lisboa Nova [...], banhada de luz, com largas avenidas e alegres e coloridos prédios» (*Lisboa*, 1949, p. 1), foi solenemente inaugurada com a presença de membros do governo e da presidência do município. O primeiro grupo de «casas de renda económica» abriu portas a uma nova cidade que se sobreponha às hortas e pomares de outrora, com o engenho de arquitetos



&lt;

**FIG. 2** Bairro de Alvalade, Casas de Renda Económica, Lisboa [c. 1953] (arquiteto Miguel Jacobetty Rosa para a CML, 1945). CML/AML

**FIG. 3** Bairro de Alvalade, Lisboa [194-] (arquiteto urbanista João Guilherme Faria da Costa e arquiteto Miguel Jacobetty Rosa, a partir de 1945). FGC/BAA. Estúdio Novais

<sup>13</sup> Termo regularmente usado por Nuno Teotónio Pereira para designar *habitantes*. Os *utentes* eram os utilizadores do espaço, os que o usavam, permitindo pôr em prática o usufruto de diversos dispositivos pensados de acordo com as suas modernas necessidades.

<sup>14</sup> A série I em edifícios de três pisos e as séries II e III em quatro pisos, respondendo aos requisitos da lei. A série III, dadas as características habitacionais relativamente às áreas e funções previstas, localizava-se nas vias estruturantes, apresentando uma posição destacada face à dos impasses.

e «artistas urbanistas que criaram, a golpes de audácia e de talento, a cidade de amanhã» (*«Lisboa»*, 1949, p. 1). Em junho de 1950, os 302 edifícios das células I e II ofereciam 2066 habitações para arrendamento. Satisfazia-se, assim, a intenção de Luís Guimarães Lobato (1915-2008), dinâmico engenheiro dos quadros técnicos da Câmara e responsável pelo acompanhamento da obra, de estabelecer «o tipo de casa tão moderada quanto possível e capaz de satisfazer as necessidades das diversas categorias de rendimentos da população» (Lobato, 1951, p. 3), assegurando-se o valor das rendas: «moderadas, sem contudo se sacrificarem [...] os standards de habitabilidade» (Lobato, 1951, p. 3).

As «casas de renda económica» de Alvalade serviram de oportunidade para experimentar uma complexa rede de fatores que a habitação de âmbito económico comportava. Directamente associado ao conceito de mínimo, evidenciamos a importância dos estudos de Jacobetty sobre a matéria, fundamentados pelos princípios modernos de racionalização da casa. Consciente dos estudos realizados noutras países a partir da procura racionalista do *Existenzminimum*<sup>15</sup>, o arquiteto ensaiou um modelo de habitação, recorrendo ao *método dos sinais* e outros métodos gráficos divulgados por Alexander Klein (1879-1961) e expostos no livro de Griffini, *Costruzione razionale della casa* (Griffini, 1931).

Os estudos, baseados em comparações, permitiam a redução da área da habitação sem sacrificar espaços em detrimento de outros, sendo possível avaliar a idoneidade de uma planta antes da sua execução. Estabelecia parâmetros dimensionais sobre o esquema distributivo, avaliava o resultado entre a profundidade e a largura do edifício<sup>16</sup> e desenvolvia métodos gráficos que permitiam verificar em cada planta o desenvolvimento das circulações e as disposições das zonas de passagem face aos espaços onde se desenvolviam as atividades. Interessava a concentração das superfícies livres de mobiliário, as analogias geométricas, entre outros fatores.

Verificava-se menos desgaste de energia física, possibilitando o desenvolvimento simultâneo e sem interferências dos principais ciclos e funções da vida doméstica que se resumiam em: cozinhar-comer; trabalhar-reposar; dormir-lavar-se. Otimizava-se assim a habitação em termos de área, através de um estudo de aperfeiçoamento de todas as prestações funcionais (Rossari, 1980, pp. 29-37). A cozinha otimizada e a introdução de mobiliário fixo na habitação foram grandes virtudes dos estudos da racionalização do espaço, que vieram rapidamente a traduzir-se nas propostas que as HE produziram ao longo das décadas de 1950 e de 1960.

De Alvalade, para além da riqueza da experiência pelos mecanismos que acionou e pelas novidades que introduziu, ficou a projeção para novos campos de investigação, e as HE estavam dispostas a isso. O uso dos capitais da Previdência e a agilidade com que o organismo geriu o processo, também graças à contratação de Nuno Teotónio Pereira como primeiro e único arquiteto durante 10 anos<sup>17</sup>,

<sup>15</sup> Unidade mínima de habitação.

<sup>16</sup> Se uma profundidade excessiva produzia efeitos negativos do ponto de vista higiénico, uma fachada demasiado grande tinha igualmente consequências negativas, mas do ponto de vista económico.

<sup>17</sup> Nuno Teotónio Pereira integrou os quadros técnicos do organismo por convite, enquanto acompanhava as obras de Alvalade. Depois de admitido na recente estrutura das HE, constituída até à data só por engenheiros, desenvolveu uma importante ação, constituindo uma imagem que, fugindo manifestamente aos cânones oficiais, tentou desenhar desde o início as premissas de um compromisso social, na procura de uma relação com o contexto, com as raízes e com os utentes.

introduziram novas possibilidades e vontades de atuação face ao importante desafio que tinham em mãos.

De facto, no ato de assinatura do contrato das HE com a Câmara Municipal de Lisboa, já se mencionava que o organismo estudaria a possibilidade de novos investimentos, onde e quando fosse possível («As caixas», 1946). Para tal, era importante o «largo espírito de colaboração» («As caixas», 1946) que manifestou o município, com todos os seus serviços técnicos.

Os «pequenos Alvalades, que os centros da província reivindicavam» (Pereira, 1996, p. 207), começaram a surgir logo após a finalização da primeira grande empreitada. Em 1947, ano em que se iniciaram as obras da célula I de Alvalade, já estavam em estudo agrupamentos de *renda económica* para o Porto, Matosinhos, Braga, Fafe e Guimarães (*Boletim do INTP*, n.º II, 1947, p. 188). «Uma preocupação de utilidade social» (*ibidem*), segundo o Subsecretário de Estado das Corporações, partindo de uma séria estrutura da Previdência.

Nesta primeira fase, observou-se que o financiamento era apenas o principal objetivo das HE. Uma opção pragmática que assumiu uma espécie de tendência, mas que rapidamente veio a ser fortemente criticada por Nuno Teotónio Pereira. O projeto-tipo, segundo o jovem arquiteto, até podia ser um mal necessário, dadas as pressões no arranque do organismo. No entanto, «não [permitia] corresponder adequadamente»<sup>18</sup> à quantidade de fatores associados ao desenho de uma habitação, e que necessariamente a condicionavam: dimensões, forma e organização que, por sua vez, teriam de responder aos lugares, aos modos de vida dos habitantes, categorias económicas e sociais, composição dos agregados familiares, etc. O projeto-tipo não deveria, assim, ter um caráter definitivo, mas talvez ser uma espécie de ponto de partida, em que os arquitetos, enquanto «profissionais competentes», poderiam ir introduzindo nos *seus* projetos, depois de cuidadosamente acompanhados e revistos, as alterações que as experiências lhes fossem ditando<sup>19</sup>.

Mas o que verificamos, nestes primeiros anos<sup>20</sup>, é que foram simultaneamente crescendo pelos pequenos centros de província réplicas dos projetos de Miguel Jacobetty<sup>21</sup>. Tal como em Alvalade, a responsabilidade pelo plano era da respetiva câmara municipal, sendo que as respostas foram variadas do ponto de vista da implantação, fruto das restrições de área, ou das configurações dos terrenos disponíveis<sup>22</sup>. A partir de 1950, começamos a ver concluído um conjunto de pequenos agrupamentos de *renda económica*, tendo por base as três séries de três tipos dos projetos de Jacobetty. O processo era aparentemente simples. Os municípios, normalmente tendo por base estudos próprios sobre o *deficit* habitacional na sua área de influência, previam nos seus planos zonas para a construção de «casas de renda económica»<sup>23</sup>, proporcionando deste modo a expansão das suas sedes.

As caixas de Previdência interessadas em alojar os seus beneficiários requeriam financiamento às HE para a aquisição dos terrenos e construção das habita-

<sup>18</sup> «Elaboração dos projetos das habitações a construir mediante empréstimos aos beneficiários das Instituições da Previdência», Serviços Técnicos, Informação n.º 4/58. Acervo documental sobre habitação e urbanismo de Nuno Teotónio Pereira, LNEC, pasta HE-FCP.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> De 1947 ao final da década de 1940.

<sup>21</sup> Facto que se desenvolveu numa fase em que os quadros técnicos do organismo ainda não estavam formados e os municípios ambicionavam resolver os problemas dos seus habitantes em conjunto com as diferentes caixas federadas.

<sup>22</sup> Como exemplo, o inovador impasse posto em prática em Lisboa nem sempre foi possível implementar. Quando implantado, faltavam propósitos iniciais do seu uso. O acesso a um logradouro comum através das veredas provenientes da descontinuidade edificada nos cantos já não fazia sentido, assim como o acesso direto do tardoz do edifício ao mesmo logradouro. Nestes casos, deixou de ser comum para ser parcelado de acordo com o número de casas por bloco edificado.

<sup>23</sup> Através do Decreto-Lei n.º 33.921, de 5 de setembro de 1944.



**FIG. 4** Casas de Renda Económica, Matosinhos [c. 1951] (arquiteto Miguel Jacobetty Rosa para as HE, 1951). Arquivo pessoal de Maria Tavares

ções. Em contacto com a respetiva câmara municipal, e encontrando-se terrenos favoráveis à construção, sempre que possível na continuidade da estrutura edificada do aglomerado urbano existente, o processo era muito idêntico ao de Alvalade. Posteriormente, a propriedade do imóvel era das HE, assim como toda a gestão de rendas.

Neste contexto de intervenção, identificámos quatro agrupamentos de *renda económica* dispersos pelo território nacional, inseridos num universo variado em termos de número de fogos e de implantações. Todos os quatro estavam concluídos em 1952, oferecendo 378 casas para novas famílias: Vila Nova de Famalicão (1950), Matosinhos e Évora (1951) e Guimarães (1952). Em qualquer das experiências, não houve espaço para qualquer tipo de inovação tipológica, pois não estava previsto alterar os pressupostos estudados por Jacobetty. Reforçava-se a economia da construção, através de materiais, mão de obra e técnicas locais.

Consideramos duas hipóteses sobre a opção dos projetos já experimentados, longe do contexto para o qual foram idealizados: por um lado, a falta de meios técnicos para a sua elaboração de forma imediata, tanto pelos municípios como por parte das HE, que só a partir da década de 1950 começavam a ver o seu sistema a ser montado e a terem condições para investir em projeto para além do financiamento e gestão de empreitadas; por outro, iniciou-se, ainda que sem sucesso, um processo de generalização idêntico ao praticado com as «casas económicas». Ao desvanecer-se a opção da *casa económica* como solução capaz para o problema habitacional, podia assistir-se com as de *renda económica* aos princípios da padronização de que fora alvo essa operação. No entanto, após a entrada de Nuno Teotónio Pereira para o organismo, com todo o dinamismo e convicções de quem já se encontrava com um apelo para a temática da habitação, esses mesmos projetos foram postos de parte, iniciando-se um trabalho de análise e de pesquisa sobre as necessidades e os lugares, preconizando claramente uma nova etapa de intervenções.

A partir de 1948 e numa rápida sequência temporal, foram vários os acontecimentos que constituíram um momento de charneira na estrutura das HE – não que se refletisse logo a partir dessa data mas revelaram-se essenciais para a grande década de 1950 que se aproximava e que tendia a revelar novos entendimentos sobre a disciplina, nomeadamente sobre a relação entre a atividade do arquiteto e o interesse pelos aspectos sociais. As HE deixaram, nesse momento, de ser apenas um meio de financiamento e de gestão de obras, passando a um importante instrumento de investigação espacial, libertando-se dos já referidos constrangimentos que os viajados projetos de Miguel Jacobetty causavam.

Ainda na segunda metade da década de 1940, outro programa habitacional tentava oferecer alojamento a uma classe média mais favorecida não contemplada no anterior programa. Longe do protagonismo das «casas de renda económica» e apenas pontualmente com financiamento das HE, as «casas de renda

limitada» (Decreto-Lei n.º 36 212, 1947) marcaram o inicio da participação ativa da iniciativa privada, apoiada pelo Estado e pelas câmaras municipais.

Segundo Luís Saraiva (Saraiva, 1998), pretendia-se mobilizar capitais privados para a resolução da questão social da carência de habitação e simultaneamente controlar as operações de especulação imobiliária com os edifícios de renda livre. Antes da construção, o Estado disciplinava os investidores privados, através da fixação das rendas máximas a praticar, indicava as regras de distribuição dos fogos e o direito de permanência e despejo.

A cidade de Lisboa foi amplamente contemplada com esta modalidade de construção, nomeadamente no já referido plano de Alvalade, Areeiro, Avenida do Infante Santo, Campo de Ourique, São Domingos de Benfica, entre outras zonas dispersas pela capital.

### Habitação, um desígnio da Nação

#### A ocupação de casas modestas pelos excluídos das «casas económicas» e «casas de renda económica»

Regressando ao ano de 1945 e agora no seio do Ministério das Obras Públicas e Comunicações, a promoção habitacional promovida pelo Estado para as classes trabalhadoras focava-se num intenso investimento em «casas para alojamento de famílias pobres».

O programa habitacional legislado pelo Decreto-Lei n.º 34 486, de 6 de abril, pretendia, por um lado, proporcionar habitação digna a todas as famílias que habitavam, provisoriamente, bairros de pequenas «casas desmontáveis»<sup>24</sup>, construídos a partir de 1938 e, por outro, a famílias que não respondiam aos requisitos para a aquisição de «casas económicas». Ou seja, o principal objetivo era substituir as efémeras estruturas de madeira e fibrocimento que compunham os bairros, supostamente desmontáveis, e, igualmente, os bairros de lata que se organizavam nas periferias das grandes cidades. Segundo o ponto 2 do artigo 3.º da legislação, dava-se preferência de alojamento às famílias pobres desalojadas por efeito de demolições relacionadas com trabalhos de urbanização ou outros de interesse público, ou indigentes.

O novo instrumento legal, promulgado praticamente em paralelo ao já mencionado regime das «casas de renda económica», veio colocar um ponto final às situações de precariedade aparente das «casas desmontáveis», cujos custos de manutenção e de conservação eram demasiado elevados (Silva, 1994, p. 130), ao mesmo tempo que se tornava extensível a todo o país, aspeto não previsto na legislação de 1938, dado que apenas as cidades de Lisboa, Porto e Coimbra haviam sido contempladas com o programa.



**FIG. 5** Bairro de Alvalade, Casas de Renda Limitada, Lisboa [c. 1952] (arquitetos Miguel Jacobetty Rosa e Sérgio de Andrade Gomes para a CML, 1950). CML/AML

<sup>24</sup> A construção de bairros de pequenas «casas desmontáveis» foi possível através do Decreto-Lei n.º 28912, de 12 de agosto de 1938. Dirigidos às famílias economicamente incapazes de aceder às «casas económicas», que se encontravam maioritariamente alojadas em situação muito precária e em zonas coincidentes com os trabalhos de urbanização de planos de expansão da cidade de Lisboa (também no âmbito do plano de embelezamento da cidade para a Comemoração do Díspulo Centenário), ficavam em situação intermédia «entre a fase aguda de carência habitacional e a concretização do acesso à propriedade», objetivo final das políticas estatais de então. Luís V. Baptista, *Cidade e Habitação Social*, Celta Editora, Oeiras, 1999, p. 49. Segundo a legislação, as «casas desmontáveis» foram uma importante contribuição para a melhor gestão das situações mais graves de alojamento. Julgava-se «conveniente e mesmo necessário [...] [dar] abrigo aceitável, em pequenas casas higiênicas de construção precária, a grande número de pessoas que nos grandes centros [vivam] em condições arrepiantes e que não [podiam] aspirar à casa económica». Decreto-Lei n.º 28912, de 12 de agosto de 1938.

A necessidade de uma iniciativa legislativa semelhante à das «casas desmontáveis» foi veiculada através de apelos dirigidos por inúmeras câmaras municipais e outras entidades, «no desejo de acudirem a graves crises locais de habitação para famílias necessitadas» (Decreto-Lei n.º 28 912, 1938).

Na prática, foi um programa essencialmente desenhado para o realojamento, com ocupação em regime de arrendamento a título precário<sup>25</sup>, com rendas fixas e aprovadas pelo Ministério das Finanças «dentro dos limites realmente viáveis para aqueles a quem se [destinavam]» (Decreto-Lei n.º 34 486, 1945).

Aquando da promulgação do presente decreto-lei e para solução dos casos mais urgentes, propôs o governo promover «a construção, no prazo de cinco anos, de 5000 casas para famílias pobres, disseminadas pelo País, consoante as exigências locais» (*ibidem*), por intermédio dos corpos administrativos e misericórdias. Os subsídios, não reembolsáveis, poderiam atingir os 10 000\$ por casa, concedidos em parte iguais pelo Estado e pelo Fundo de Desemprego.

Apesar de o legislador fazer questão de referenciar que desaparecia oficialmente a designação *casa desmontável*, isso não representava que a ocupação destas novas casas não tivesse um caráter transitório. Antes pelo contrário, dado que o objetivo era atingir o acesso às «casas económicas» ou às «casas de renda económica». No entanto e conforme já discutido, a classe média era a principal beneficiária destes dois últimos programas dadas as exigências de acesso aos mesmos. O decreto-lei era claro quanto ao caráter efémero da construção, pois deviam, «de preferência, ser de tipo desmontável e agrupadas segundo as disponibilidades de terreno» (*ibidem*). O que se verifica, hoje em dia, salvo casos pontuais em que se assistiu à demolição — Setúbal, Bairro da Corujeira, no Porto, Mafra, Santarém, Vagos, Paredes de Coura —, foi que os mesmos perduraram no tempo.

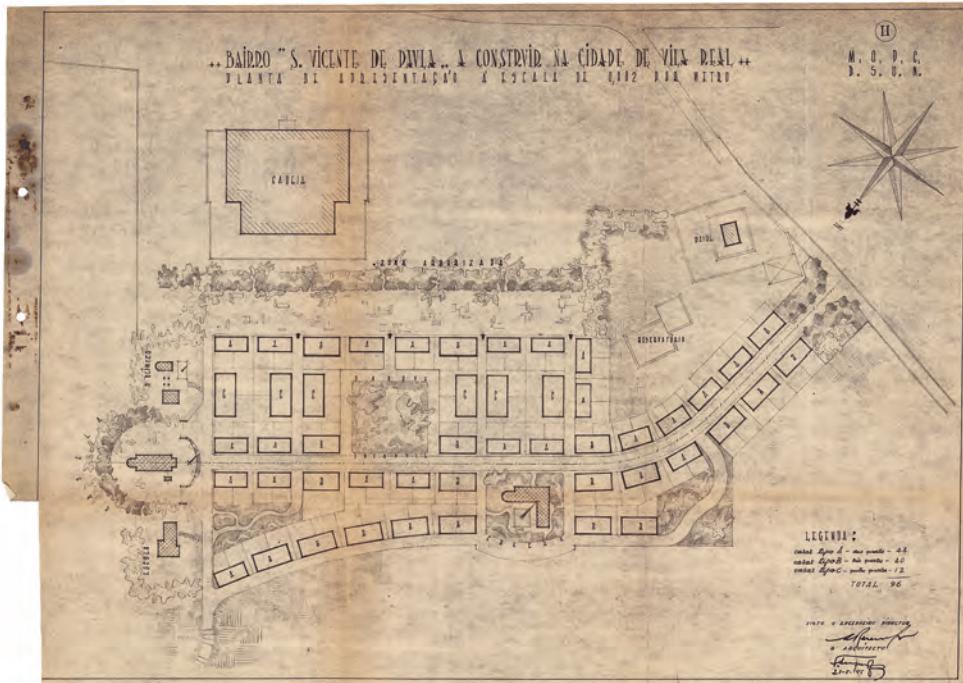
Os projetos eram submetidos à aprovação do Ministro das Obras Públicas e Comunicações, por intermédio da Direção-Geral dos Serviços de Urbanização (DGSU), criada em 1944<sup>26</sup> para apoiar o Estado na execução de uma política de melhoramentos urbanos e rurais. A DGSU tinha como missão a elaboração de planos de urbanização das sedes de concelho e outros aglomerados importantes, promovendo, orientando e controlando esses estudos, assim como prestar assistência técnica e financeira. Possuía quatro direções dispersas pelo território nacional, permitindo assim um acompanhamento de maior proximidade, direções essas sediadas no Porto, Coimbra, Lisboa e Évora.

O modelo adotado era frequentemente o da habitação unifamiliar geminada, verificando-se uma resposta à necessidade de tipificação do mesmo. Casos pontuais de habitação plurifamiliar rompem com a norma, com maior incidência nas cidades de Lisboa e do Porto e, sobretudo, a partir da década de 1960.

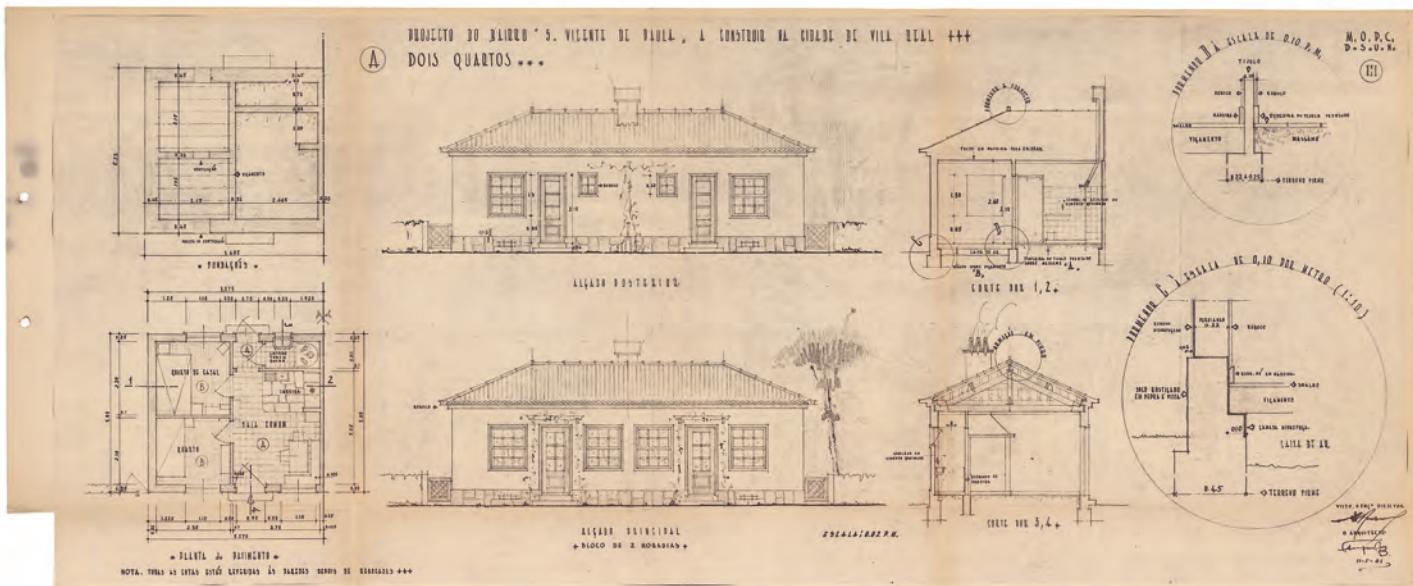
De acordo com as estatísticas de produção industrial do Instituto Nacional de Estatística (INE), no capítulo de *bairros de casas para classes trabalhadoras* onde

<sup>25</sup> «Arrendamento precário» significava que os agregados familiares podiam ser despejados sem qualquer compensação. Estava prevista a atualização das rendas sempre que se verificava aumento do rendimento dos moradores, através da aprovação do Ministro das Finanças.

<sup>26</sup> Através do Decreto-Lei n.º 34 337, de 27 de dezembro de 1944.



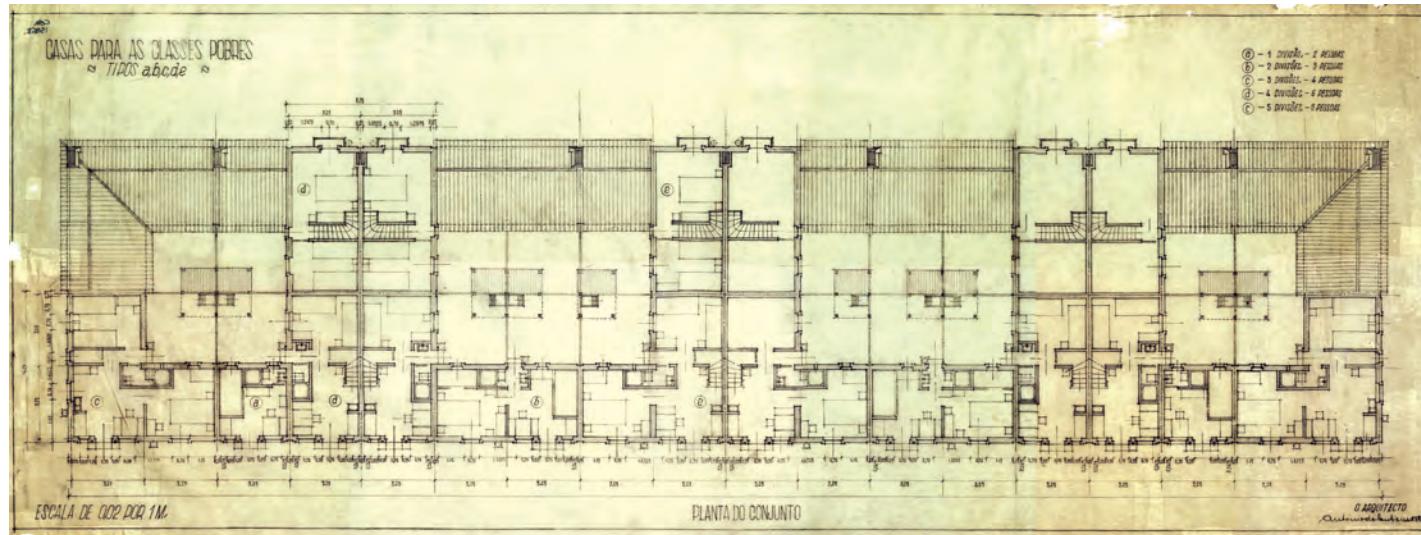
**FIG. 6** Bairro «São Vicente de Paula» — planta de implantação —, Vila Real [1948] (arquiteto Francisco Augusto Batista para o MOPC/DSUN, 1948). SIPA/IHRU



se incluem as *famílias pobres*, os primeiros 20 fogos concluídos foram em Santo António das Areias (1946), município de Marvão, seguindo-se Portimão, entre outras operações, demonstrando, na prática, o interesse pela descentralização da ação ao contrário da legislação precedente.

Na capital, a mobilização foi profunda, iniciando-se com a construção de 24 fogos, a título experimental também em 1946, no Bairro da Quinta do Jacinto, em Alcântara, e todos ocupados por habitantes de bairros de «casas desmontáveis»<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Quinta da Calçada: 1; Bairro da Boavista: 7; Quinta das Furnas: 16.

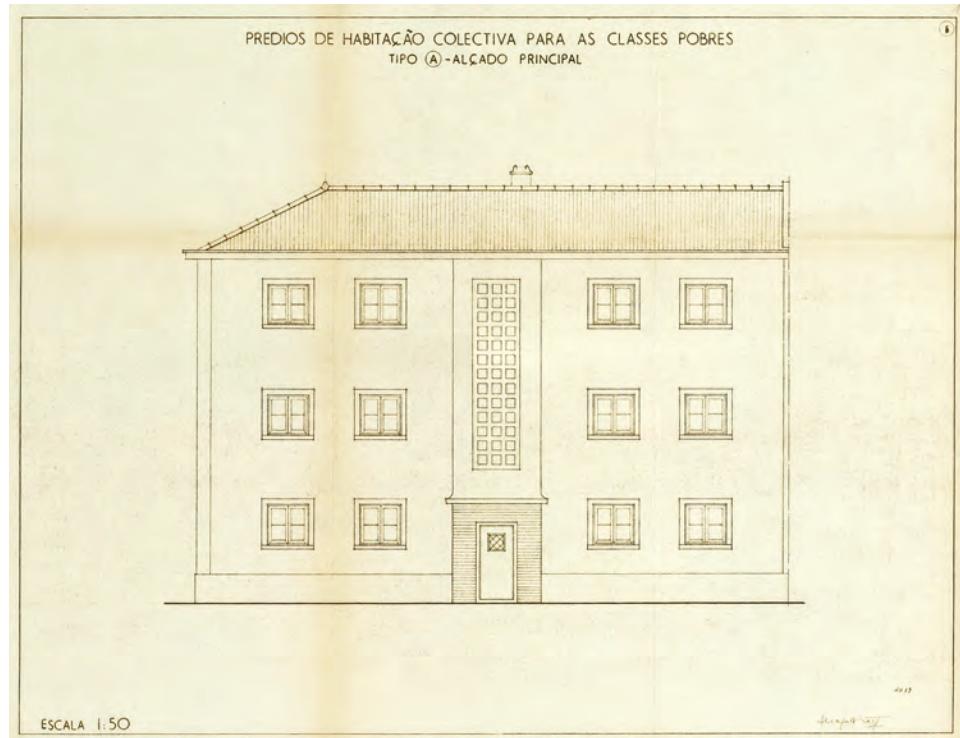


**FIG. 8** Bairro de Casas para as Classes Pobres na Quinta do Jacinto, Lisboa, planta de conjunto [c. 1945] (arquiteto António Couto Martins para a CML, 1945). CML/AML

**FIG. 9** Bairro de Casas para as Classes Pobres na Quinta do Jacinto, Lisboa [c. 1945] (arquiteto António Couto Martins para a CML, 1945). CML/AML



Os cinco tipos desta primeira fase, projetados por António do Couto Martins (1897-1970), compunham um imaginário peculiar, jamais experimentado nestas operações. Em 1950, Raul Tojal (1900-1969) ensaiou a construção de blocos de três pisos, compondo o bairro com mais capacidade de alojamento e abandonando o modelo da casa unifamiliar. Estas últimas propostas, apesar de proporem diferentes organizações espaciais, assemelham-se às que Miguel Jacobetty constrói em Alvalade, nomeadamente da série I, tipo I, também com três pisos.



**FIG. 10** Bairro de Casas para as Classes Pobres na Quinta do Jacinto, Lisboa, 2.<sup>a</sup> fase, alçado principal do tipo A [c. 1949] (arquiteto Raul Tojal para a CML, 1949). CML/AML

Seguem-se inúmeras operações pela capital<sup>28</sup>. Destacamos, pela sua dimensão e agregação de um conjunto de serviços de apoio social<sup>29</sup>, o bairro para classes pobres de Carnide (initialmente construído como bairro de «casas desmontáveis»<sup>30</sup>), denominado, a partir de 1961, Bairro Padre Cruz. A banda de casas de dois pisos em sistema de duplex construída em alvenaria introduziu um desenho distinto e mais próximo da modernidade, realçando a estrutura e a métrica dos vãos. No Porto, o Bairro Rainha D. Leonor, de Luís de Almeida d'Eça (1921-2011), conduz-nos para um mesmo imaginário moderno, distanciando-se dos inúmeros projetos para *famílias pobres* disseminados pelo País. Pequenas bandas com dois pisos, cobertura de uma única água, acessos diretos nos pisos térreos e partilhados por uma escada rigorosamente centrada para as duas casas do piso superior na fachada oposta, introduziram a ausência dos conceitos de frente e tardoiz, característica em experimentação durante a década de 1950. Contíguos às casas, pequenos lotes com espaço para cultivo de cada família garantiam a permanência, ainda que ideológica, da subsistência.

Apesar de alguns exemplos se distanciarem da tipificação, o espaço interno da casa, mínimo pela natureza do programa, continha os mesmos dispositivos domésticos e com a mesma disposição. A sala comum apresentava-se como o elemento central de toda a casa, partilhando e agregando os ciclos funcionais diurnos.

Nomes como Ruy Athouguia (1917-2006), Filipe Nobre de Figueiredo (1913-1989), Luís Benavente (1902-1993), Francisco Augusto Batista, Álvaro da Fonseca,

**28** Caramão da Ajuda, Bairro do Grilo, Bairro Padre Cruz, Quinta do Charquinho, Quinta das Pedralvas, Quinta das Mouras, Quinta de Santa Luzia, Bairro da Boavista, Casalinho da Ajuda.

**29** Capela, biblioteca, salão de festas, mercado, escola e creche. Carlos Nunes Silva, *Política Urbana em Lisboa, 1926-1974*, Livros Horizonte, Lisboa, 1994, p. 134.

**30** Às «casas desmontáveis» da 1.<sup>a</sup> fase de construção do bairro (1951) juntaram-se casas com uma construção mais definitiva, em alvenaria, melhorando significativamente as condições de alojamento e de manutenção.



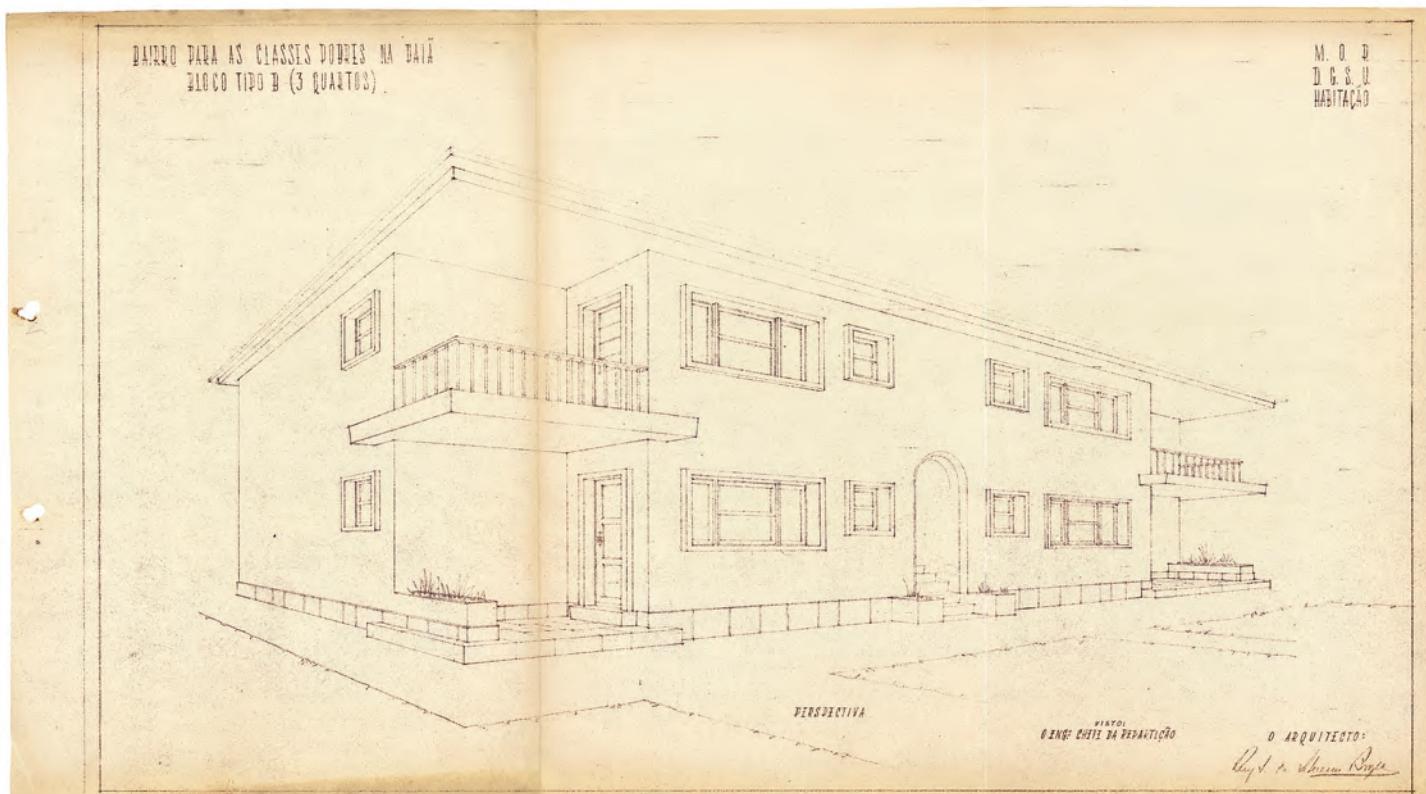
**FIG. 11** Bairro Rainha D. Leonor, Quinta das Sobreiras, Porto [c. 1960] (arquiteto Luís de Almeida d'Eça para a CMP, 1953). CMP/AHMP

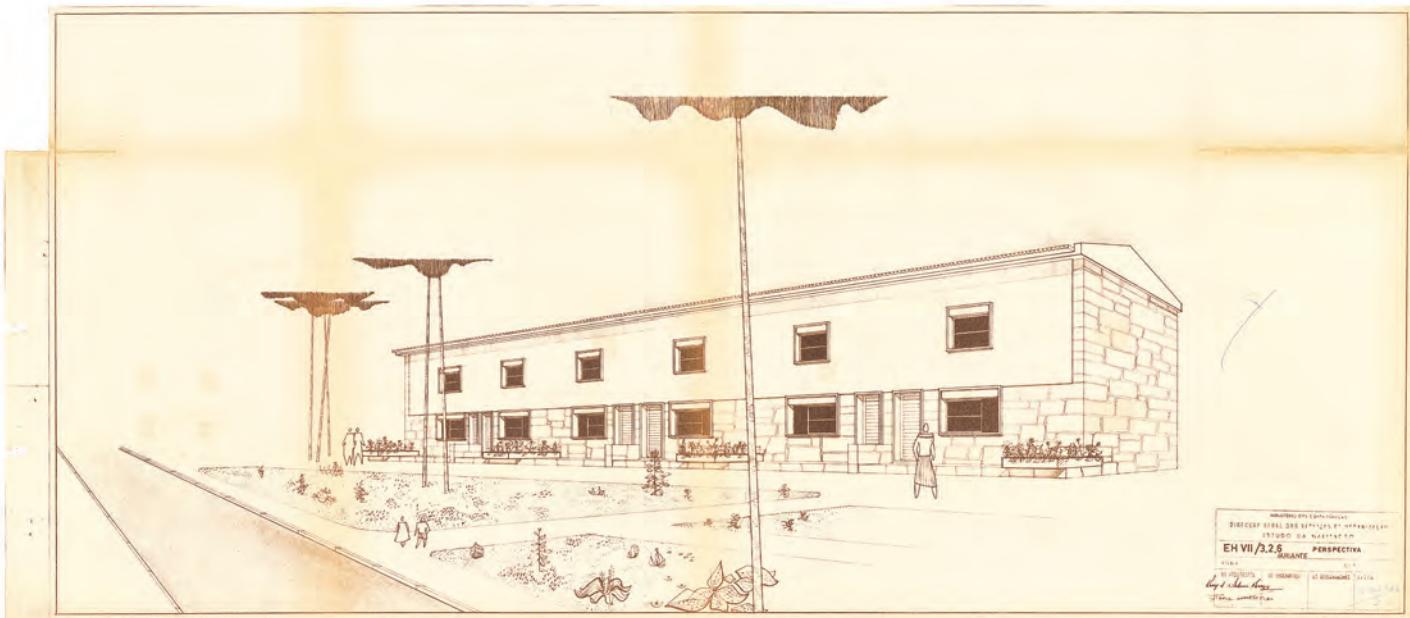
**FIG. 12** Bairro para Classes Pobres da Paiã, bloco tipo B, três quartos — perspetiva —, Paiã [1950] (arquiteto Ruy da Silveira Borges para o MOP/DGSU, 1950). SIPA/IHRU

António Gomez Egea, Dário da Silva Vieira, Leonardo Castro Freire (1917-1970), Manuel Norberto Corrêa, António do Couto Martins, Manuel Travassos Valdez, Luís de Almeida d'Eça, Rodrigues de Lima (1909-1980), Mário Bonito (1921-1976), Raul Tojal e Ruy da Silveira Borges, entre outros, estiveram ao serviço deste programa, permitindo a descentralização da ação.

Desconhecendo a modalidade de encomenda dos projetos aos técnicos, sabemos contudo que as diferentes secções da DGSU também desenhavam as suas propostas, sempre com a premissa da tipificação, grande aliada da economia do projeto. Projetos de Ruy da Silveira Borges enquanto técnico da DGSU de Lisboa viajaram pelo País, tal como os de Jacobetty o haviam experimentado.

Verificou-se ainda que o Programa de Casas para Alojamento de Famílias Pobres, particularmente na cidade de Lisboa, admitia escalonamentos de rendas consoante os rendimentos das famílias a alojar designadas *renda mínima* e *renda módica*. Todo o Programa, que além das misericórdias e das câmaras municipais, era promovido também pelos *Patrimónios dos Pobres*, e no âmbito da legislação em vigor, teve uma expressão significativa ao longo do seu período de ação, envolvendo capitais públicos e privados, permitindo o realojamento de um número significativo de famílias por todo o território nacional, descentralizando a ação





que se observava apenas nas grandes cidades, como Lisboa, Porto e Coimbra. Praticamente todos os empreendimentos então construídos ainda se mantêm nos dias de hoje.

#### A especialização da casa e da ação

Na sequência deste diploma dirigido às famílias de baixos rendimentos, as comunidades piscatórias do território continental e ilhas passaram, a partir de 4 de julho de 1946, através da promulgação do Decreto-Lei n.º 35 732, a ter possibilidade de ver materializados bairros especialmente desenhados para si.

A legislação pretendia assegurar os meios necessários ao desenvolvimento da cooperação das «casas dos pescadores» na política da habitação económica (Decreto-Lei n.º 35 732, 1946), reconhecendo a urgência da construção de alojamentos dignos para uma classe que o Estado necessitava de proteger.

As «casas dos pescadores», elementos primários da organização corporativa<sup>31</sup>, foram criadas em 1937 pela Lei n.º 1953, de 11 de março, e regulamentadas pelo Decreto n.º 27978, de 2 de agosto do mesmo ano. O principal objetivo era a educação e a instrução, tanto de adultos como de crianças (compreendendo o aperfeiçoamento da arte da pesca), previdência e assistência. Conforme a lei, deviam as «casas dos pescadores» estarem aptas para «conservar e acarinhar» (Lei n.º 1953, 1937) os usos e as tradições locais, «especialmente os de natureza espiritual» (*ibidem*), ligados à formação dos «sentimentos e virtudes da gente do mar» (*ibidem*). Organizavam a comunhão entre assalariados e patrões do universo piscatório, sob rigoroso controlo do INTP. A sua existência, através da Junta Central

**FIG. 13** Habitação EH VII/3.2.6 (variante) — perspetiva —, Urgezes [1957] (arquiteto Ruy da Silveira Borges para o MOP-DGSU/GEH, 1957). SIPA/IHRU

<sup>31</sup> A propósito, v. José Mattoso (dir.) e Fernando Rosas (coord.), *História de Portugal, O Estado Novo (1926-1974)*, vol. 7, Editorial Estampa, Lisboa, 1994, p. 255.

das Casas dos Pescadores (JCCP), foi fundamental para o apoio à promoção de habitação junto das zonas costeiras, respondendo às efetivas necessidades e estimulando a fixação da população às suas raízes.

Mais do que a construção de uma casa e a sua ocupação, era pertinente não omitir, segundo Rui J. G. Ramos e Patrícia Gaspar, a relação entre família, comunidade, terra e mar, pois «[teciam] uma identidade baseada no fator comum do trabalho» (Ramos, Silva, 2013).

Assim, e de acordo com o artigo 1.º do decreto-lei de 1946, a JCCP, autorizada por despacho do Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social (SECPS), poderia «contrair empréstimos destinados a custear a construção de casas ou moradias para pescadores, consignando à garantia dos empréstimos, no todo ou em parte, as receitas e fundos das mesmas Casas dos Pescadores» (Decreto-Lei n.º 35 732, 1946).

Quatro anos passados, nova legislação (Decreto-Lei n.º 37 750, 1950) introduziu maior pragmatismo no decreto-lei precedente, confiando à JCCP a construção «por si ou em comparticipação com o Estado, [de] habitações destinadas aos sócios efetivos das Casas dos Pescadores», atribuindo-lhes as mesmas condições e vantagens fiscais que as «casas para alojamento de famílias pobres»<sup>32</sup>.

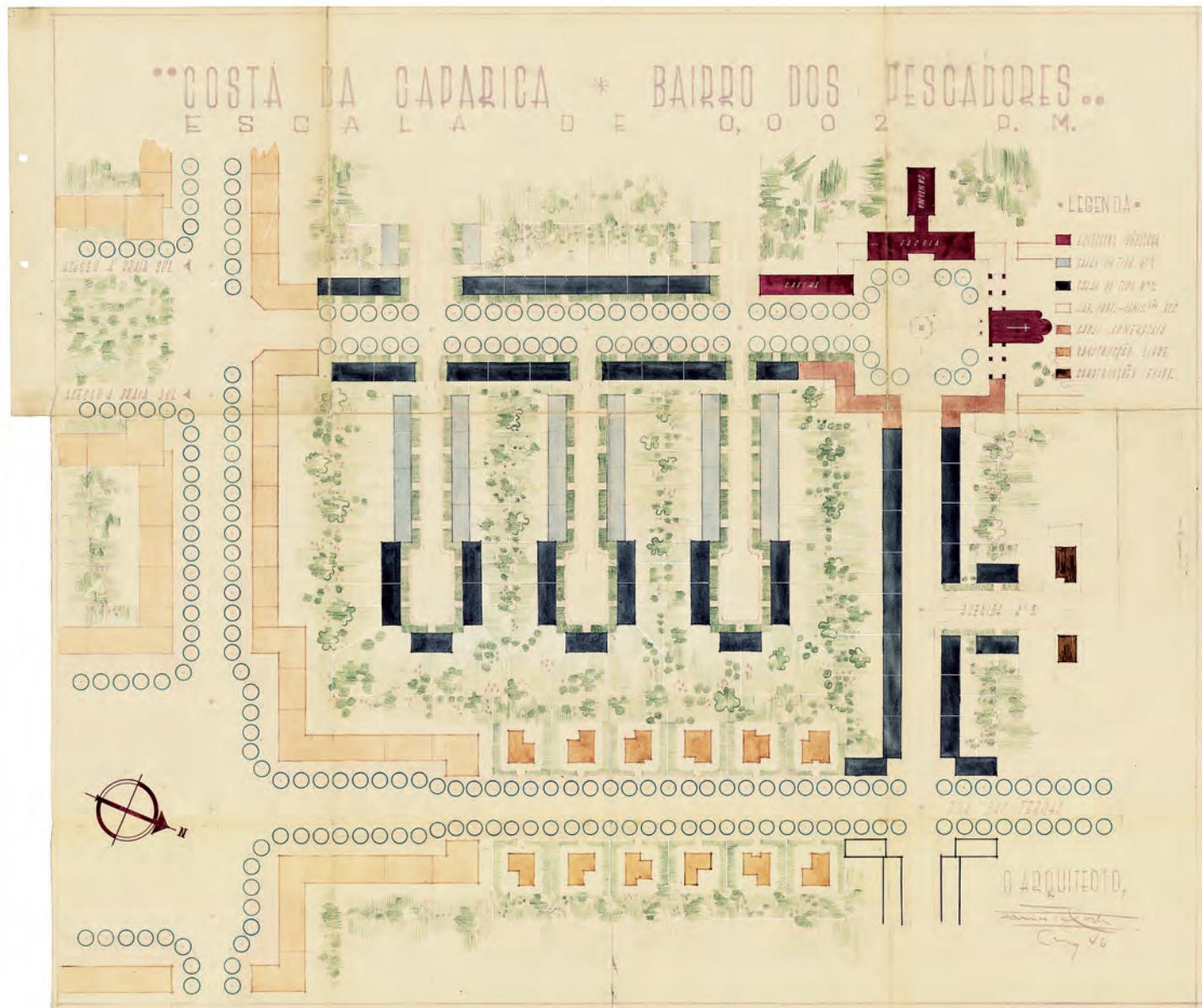
Na verdade, a nova legislação surgia em continuidade com a das *famílias pobres*, introduzindo, inclusivamente, a condição da concessão das habitações a título precário pelos moradores (Decreto-Lei n.º 37 750, 1950, artigo 2.º). No entanto, é omissa quanto às características da construção, requisito que consideramos pertinente pois, ao contrário do previsto para o realojamento das *famílias pobres*, não seria oportuno estas comunidades distanciarem-se dos seus lugares e transitassem para bairros de «casas económicas» nos centros urbanos. Desse modo, as construções teriam de perdurar no tempo, permitindo preferencialmente o estipulado no Regulamento das Casas dos Pescadores quando previa, de acordo com os recursos disponíveis, a criação de escolas ou postos de ensino para instrução profissional, dispensários, lactários, creches e asilos para velhos e crianças, entre outros equipamentos de apoio cultural e recreativo<sup>33</sup>.

O problema da habitação para as comunidades piscatórias foi sendo solucionado das mais variadas formas, no que diz respeito à dimensão do agrupamento. Curiosamente, o modelo aplicado para dar resposta às *famílias pobres* foi replicado em alguns contextos, nomeadamente com os projetos-tipo de Ruy da Silveira Borges enquanto técnico da DGSU. Pequenas alterações, adaptadas às circunstâncias do ofício, surgiam para enriquecer os alojamentos, introduzindo uma resposta mais efetiva às necessidades diárias das comunidades.

Nem sempre foi possível manter a proximidade com as frentes marítimas e aproveitar as efémeras estruturas já autoconstruídas pelas comunidades, originando uma significativa rotura entre trabalho e casa (Ramos, Silva, 2013). Não que o proveito das mesmas fosse um objetivo da construção dos novos bairros, mas

<sup>32</sup> Isenção de sisa pela aquisição dos terrenos destinados à construção e isenção de Casas para contribuição predial durante 15 anos, a contar da data em que se ultimar a mesma construção. Decreto-Lei n.º 34 486, de 6 de abril de 1945, artigo 7.º

<sup>33</sup> Regulamento das Casas dos Pescadores, legislado pelo Decreto n.º 37 751, de 4 de fevereiro de 1950.



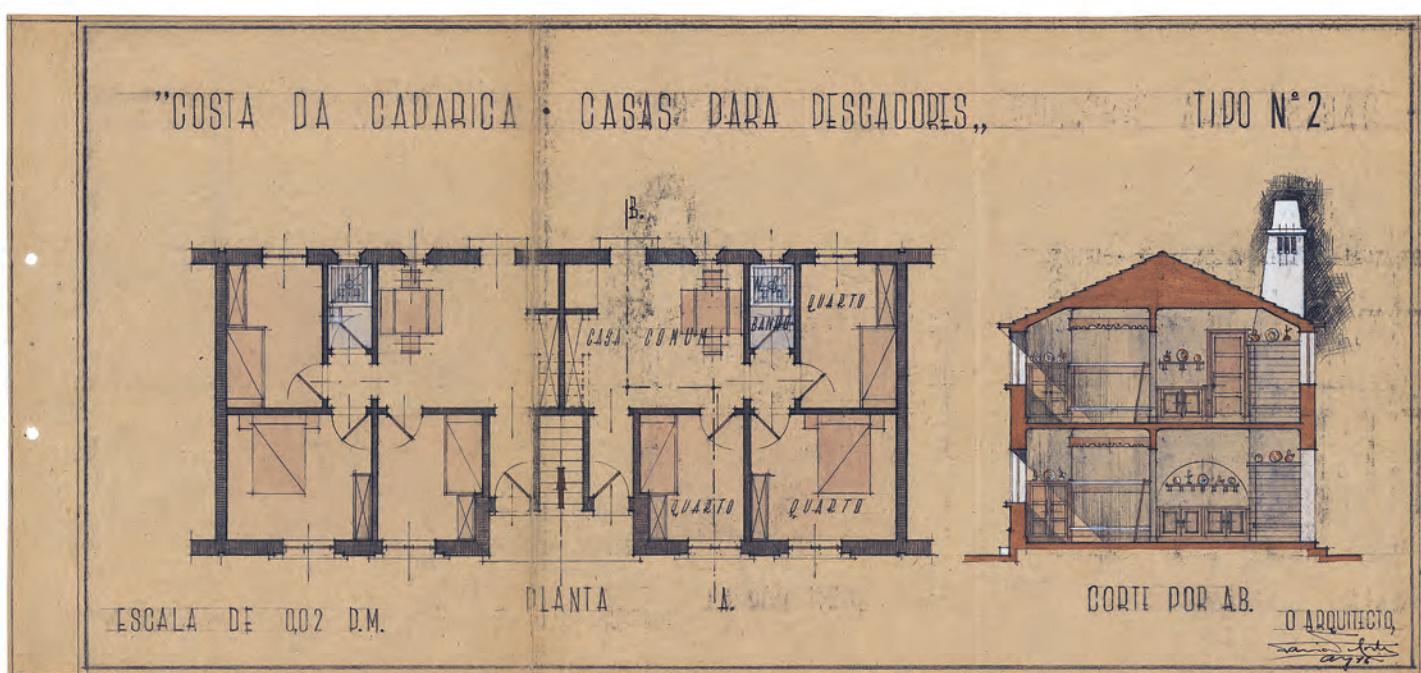
certamente que seria de manter uma ligação com os hábitos enraizados e a vida disciplinada destas comunidades.

Era visível, sempre que possível, o desenho de planos complexos impulsionadores da vida em comunidade, como o que Faria da Costa propõe em 1946 para a Costa da Caparica. Os impasses habitacionais já implementados nas células I e II das «casas de renda económica» de Alvalade, visivelmente reconhecidos na planta de implantação proposta, voltam a ser experimentados num contexto periférico ao grande centro urbano do País e para um público-alvo distinto. Houve necessidade de construir cidade, de regularizar o traçado, hierarquizando os espaços em função dos equipamentos propostos. No entanto, apenas foram construídas as habitações,

**FIG. 14** Bairro de Casas para Pescadores de Costa da Caparica — plano —, Costa da Caparica [1946] (arquiteto João Faria da Costa para a JCCP, 1946). SIPA/IHRU



**FIG. 15** Bairro de Casas para Pescadores de Costa da Caparica — alçado de conjunto — tipo 2, Costa da Caparica [1946] (arquiteto João Faria da Costa para a JCCP, 1946). SIPA/IHRU



**FIG. 16** Bairro de Casas para Pescadores de Costa da Caparica — planta do piso 0 e corte transversal — tipo 2, Costa da Caparica [1946] (arquiteto João Faria da Costa para a JCCP, 1946). SIPA/IHRU

distribuídas em blocos de dois pisos com 4 fogos isolados e em banda e, em duas fases distintas (1946 e 1958, respetivamente), totalizando 88 fogos. Curiosamente, este projeto de Faria da Costa é replicado através do Programa das Famílias Pobres em Vila Nova de Ourém e em Vila Nova da Barquinha, em fase posterior à proposta para a Vila da Caparica, aspecto que reforça a continuidade entre os dois programas.

Também o bairro de «casas para pescadores» em Olhão, desenhado por Inácio Peres Fernandes, permite-nos mais uma vez a reflexão em torno da construção de cidade e respeito pela vida em comunidade. A partir da memória descritiva, entende-se a procura de uma construção unitária, através do agrupamento das casas e «tirando partido das suas diferenças de altura e de fachada, bem como de alinhamento»<sup>34</sup>, evitando assim «a monotonia que [parecia] ser fatal consequência das construções em série»<sup>35</sup>.

Olhão, Fuseta, Portimão e Ferragudo são contempladas com propostas de Peres Fernandes, através da JCCP, por intermédio da DGSU. Segundo Ricardo Agarez e no âmbito das políticas habitacionais do Estado Novo, estas eram respostas «a uma encomenda real e precisa, formulada no quadro de um programa nacional, ambicionado e acarinhado pelo regime»<sup>36</sup>.

Inácio Peres Fernandes (1910-1989), João Faria da Costa, Álvaro da Fonseca, Ruy da Silveira Borges, Alexandre Teixeira Bastos, Raul Rodrigues de Lima, Filipe Nobre de Figueiredo, Francisco Augusto Batista, Januário Godinho (1910-1990), entre outros, colaboraram diretamente com as diferentes secções da DGSU.

### **Afirmiação de um caminho experimental: A recusa do projeto-tipo e a conquista de novos meios**

Parece-nos evidente que temos, neste contexto de produção de habitação no pós-Guerra, duas linhas de ação paralelas. Se, por um lado, no seio do MOPC, através da DGSU, o Programa de Casas para Alojamento de Famílias Pobres e a construção de bairros de «casas para pescadores» proporcionaram alojamento às classes de mais modestos recursos, já o Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social dedicava-se a responder às necessidades de uma nova classe média em expansão, através das HE e dos preciosos fundos das caixas de Previdência na construção de «casas de renda económica».

Verifica-se que o modelo de atuação adotado por cada uma das linhas é divergente. Ora vejamos: enquanto a maioria dos projetos provenientes das diferentes secções da DGSU apostava na tipificação, a resposta dada pelas HE a partir de 1950 recusa esse modelo e apostava na encomenda direta a diferentes arquitetos de uma rede de amizades muito próxima de Nuno Teotónio Pereira. Os projetos de Miguel Jacobetty são postos de lado e, do conceito de projeto-tipo, passa-se ao de *elemento funcional-tipo* suscetível de várias combinações e ao de *projeto ponto de*

<sup>34</sup> CMO, Arquivo da Secção de Obras, DGSU. *Casas de Pescadores. Olhão. Memória Descritiva e Justificativa*, 2 de outubro de 1945. In Ricardo Agarez, «Lisboa em Olhão/Olhão em Lisboa. História e fábula em três bairros de habitação económica, desde 1925», *Monumentos*, 33, IHRU, abril de 2013, p. 156.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 157.

*partida*, abrindo-se a porta para uma fase mais estimulante, por causa da diversificação dos projetistas e consequentes projetos.

Ainda que estas duas hipóteses não estivessem oficialmente registadas logo no inicio da década, verifica-se que foram alvo de variadas e imediatas experiências. Relativamente ao *projeto ponto de partida*, o arquiteto tinha a responsabilidade de acompanhar todo o processo desde o inicio, com o conhecimento efetivo do local de implantação, resolvendo «todos os casos de necessária adaptação ou alteração»<sup>37</sup>. Deixou de ser um projeto «rígido e definitivo mas adaptável às circunstâncias de cada caso e incessantemente sujeito a um aperfeiçoamento»<sup>38</sup>. Exemplificamos com o projeto de Nuno Teotónio Pereira para o Bairro de Santa Marta, em Barcelos:

Num dos primeiros contactos com a Secção de Barcelos do Sindicato Nacional dos Caixeiros do Distrito de Braga<sup>39</sup>, em 1956, foi apresentado um esboço datado do ano anterior, realizado para local indefinido e assinado por Nuno Teotónio Pereira. Este estudo acompanhava um ofício, enviado pela secção jurídica das HE, onde se expunha a decisão quanto ao número e tipo de habitações a implantar nesta pequena operação. No último parágrafo, podia ler-se:

«Para V. Ex.<sup>a</sup> fazer ideia do tipo de casas a construir, junto se envia a planta do estudo que, duma maneira geral, foi elaborado por esta Federação para este tipo de casas (o tipo IV também aparece porque foi estudado conjuntamente).»<sup>40</sup>

O esboço apresentado para este *tipo de casas* foi, pelos vistos, desenhado precisamente como um esboço-tipo, o tal projeto equacionado como um *ponto de partida*, para ser aplicado em zonas de características similares, neste caso rurais. É nítida a preocupação com a repetição da célula-base, suprimindo as áreas de circulação, a concentração do núcleo de águas, a franca relação de um espaço central comum onde ocorre a vida doméstica com o espaço exterior e este, por sua vez, limitado para proporcionar áreas de cultivo individuais.

O que na verdade se observa é que este pequeno esboço foi um ponto de partida para o projeto final não só de Barcelos mas igualmente de Trancoso, também de Nuno Teotónio Pereira. Era intenção que, a partir deste *projeto ponto de partida*, o arquiteto pudesse ir «aperfeiçoando sempre as suas obras e adaptando-as [...] às necessidades reais das populações, aos seus hábitos e maneiras de viver, ao carácter das diversas regiões». O ponto de partida funcionava como uma peça estandardizada, que depois de todo o esforço de reconhecimento local, «nasceria [...] uma arquitetura planificada e normalizada, mas orgânica, sempre viva e variada [...]»<sup>41</sup>.

Relativamente aos *elementos funcionais-tipo*, que marcaram uma segunda perspetiva sobre o não reconhecimento do uso de projetos tipificados, foi Bartolomeu da Costa Cabral (1929-...) quem lançou esta proposta, enquanto funcionário do Gabinete de Estudos e Projetos (GEP) das HE, criado em 1958. A intenção passou por desenhar previamente um conjunto de elementos funcionais, do ponto de

<sup>37</sup> «Elaboração dos projetos das habitações a construir mediante empréstimos aos beneficiários das Instituições da Previdência», Serviços Técnicos, Informação n.º 4/58. Acervo documental sobre habitação e urbanismo de Nuno Teotónio Pereira, LNEC, pasta HE-FCP, p. 3.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Através da Câmara Municipal de Barcelos, que tratou da disponibilização dos terrenos.

<sup>40</sup> Correspondência entre as HE e a Câmara Municipal de Barcelos, de 12 de julho de 1956. Processo n.º 10-D, Bairro de Santa Marta, Arquivo Municipal da Câmara Municipal de Barcelos.

<sup>41</sup> «Elaboração dos projetos das habitações a construir mediante empréstimos aos beneficiários das Instituições da Previdência», Serviços Técnicos, Informação n.º 4/58. Acervo documental sobre habitação e urbanismo de Nuno Teotónio Pereira, LNEC, pasta HE-FCP, p. 4.

vista construtivo e de equipamento, «dentro de uma base económica decorrente da standartização» («Aspectos funcionais», outubro de 1963, p. 10). Estes mesmos elementos eram desenhados pelos técnicos do organismo e fornecidos posteriormente aos projetistas.

Sendo o objeto de estudo a casa, a mesma, no que respeita à sua organização física e social, passou a constituir-se como um laboratório de experiências. A obra circunscrita a esta década apresentou alterações significativas sobretudo nos princípios organizativos da casa e nas relações funcionais com o espaço que as envolvia. Mas para que se proporcionasse essa alteração foram criadas as condições para tal, no seio de uma conjuntura cultural determinante.

Consideramos que Nuno Teotónio Pereira, na qualidade de técnico responsável pelo GEP, que se começava a antever, desenvolveu a partir do início da década de 1950 uma assinalável conquista pela liberdade de expressão dos arquitetos, dando-lhes, através do organismo, a possibilidade para tal. Foi conseguindo proporcionar às novas gerações a experimentação de um quadro moderno na habitação, abrindo o que denominou como «brecha nos organismos oficiais» (Pereira, 1983, p. 59). Tal facto foi possível pela relativa autonomia e menor dependência que o organismo tinha do governo, associado à determinação com que Nuno Teotónio iniciou o seu percurso nas HE. Representou, nesta grande década de 1950, o principal elemento estruturador em termos de organização e de base programática ampla. Como consequência, conseguiu introduzir um papel determinante no percurso do organismo em toda a sua vigência.

Os agrupamentos de renda económica para Viana do Castelo, Bragança, Braga, Vila do Conde, Caramulo, Barcelos, Porto (Rimalde), Gaia, Coimbra, Marinha Grande, Parede, Póvoa de Santa Iria, Barreiro, Elvas, Tavira, Funchal, entre muitos outros locais, introduziram não só uma enorme disseminação da arquitetura de âmbito económico pelo País, mas principalmente a capacidade de se construírem pequenos núcleos de habitação plurifamiliar com pertinentes características de experimentação.



**FIG. 17** Casas de Renda Económica de Braga, Braga [c. 1950] (arquiteto Nuno Teotónio Pereira para as HE, 1950). CMB/MI/AAL

**FIG. 18** Casas de Renda Económica do Caramulo, Caramulo [c. 1960] (arquiteto Nuno Teotónio Pereira para as HE, 1959). SIPA/NTP

**FIG. 19** Casas de Renda Económica no Barreiro, Barreiro [c. 1965] (arquiteto Vítor Figueiredo para as HE, 1962). SIPA/VF



**FIG. 20** Casas de Renda Económica no Funchal — maqueta —, Funchal [c. 1960] (arquiteto Raul Chorão Ramalho para as HE, 1960). SIPA/RCR



Nomes como Jerónimo Reis, Alcino Soutinho (1930-2013), Fernando Távora (1923-2005), João Andresen (1920-1967), Jorge Albuquerque, Francisco da Conceição Silva (1922-1982), Ruy Athouguia, Vítor Figueiredo (1929-2004), Rui Pimentel (1924-2005), Raul Chorão Ramalho (1914-2002), João Braula Reis

(1927-1989), Bartolomeu da Costa Cabral, entre outros, efetivaram um vínculo com o contexto, mas igualmente com uma nova gramática que a modernidade foi introduzindo.

O entendimento desta geração sobre a habitação plurifamiliar de âmbito económico, aliada às oportunidades criadas pelas HE, iniciou-se com a vontade de pôr em prática um conjunto de procedimentos assente na análise das transformações que o projeto podia sofrer. Transformações do ponto de vista da economia do espaço/custo de construção, mas também das necessidades diárias dos utentes e da influência da distribuição espacial no quotidiano doméstico.

#### **O protagonismo de um novo instrumento legal**

O universo da produção de habitação das HE caracterizou-se até agora por dois momentos significativos: um primeiro, que apostou na resposta imediata às carências habitacionais em diferentes zonas do País através dos projetos de Miguel Jacobetty para Alvalade, e um segundo, que reconhecemos ter sido impulsionado pela entrada de Nuno Teotónio Pereira para o organismo.

Passados praticamente 10 anos sobre o início desse segundo momento, assumido coletivamente como uma eficaz via de resposta aos diversos problemas estabelecidos pela relação entre *deficit* habitacional e capacidade de resposta célere e económica, sucedeu, no ano de 1958, um conjunto de acontecimentos que rapidamente potenciou o uso dos capitais da Previdência em habitação de *renda económica* para um estrato da população mais alargado, descentralizando ainda mais todo o sistema.

A necessidade de ampliar os quadros técnicos do organismo, em virtude de uma nova lei, contou com novos atores que vieram dar corpo a uma estrutura que, até então, subsistia apenas com aquisições de serviço externo. Com novos meios, novos técnicos e novos procedimentos metodológicos, o final da década de 1950 ficou caracterizado para as HE como uma espécie de *momento reforma*, se por *reforma* considerarmos uma [re]avaliação, ou [re]organização de todo um sistema que estava a ser montado, e que, visivelmente, tinha ainda muito para dar.

Com a publicação da Lei n.º 2092, de 9 de abril de 1958, um regime de empréstimos amplamente direcionado era a grande esperança contra a crise que se verificava no setor habitacional. Dirigia-se a três grandes grupos de beneficiários:

1. Concessão de empréstimos a beneficiários particulares da Previdência para construção, benfeitorias e obras de construção das suas próprias habitações, ou aquisições de casas próprias;
2. Concessão de empréstimos aos sócios efetivos das Casas do Povo ou equiparados, para a construção de habitação, consoante o nível de rendimento dos trabalhadores agrícolas;

3. Concessão, às entidades patronais contribuintes, de empréstimos para a construção de habitações destinadas aos empregados e assalariados ao seu serviço (Tavares, 2013, p. 32).

Neste último caso, Raul da Silva Pereira, no seu estudo sobre a *Problemática da Habitação em Portugal* (Pereira, 1963), considerou a construção pelas entidades patronais uma «iniciativa meritória» (Pereira, 1963, p. 43), se considerarmos tanto o facto de o ritmo das construções de habitações não ter acompanhado o crescimento fabril, como a localização das próprias indústrias, que, por fatores geográficos, se situavam muito distantes dos aglomerados existentes.

Se os empréstimos individuais podiam envolver contextos diversos, trabalhando num curioso registo de simultaneidade entre espaço urbano e rural, já os projetos para as empresas fabris e Casas do Povo, apesar de poderem atingir a escala de agrupamento, tinham como ponto de partida o contacto com os *utentes*, incentivando a discussão entre técnicos e a população a alojar, praticamente sempre em contexto rural, ou pontualmente em cidade de província. A questão da participação, tão relevante neste contexto de produção, foi metodologicamente trabalhada ao longo da década de 1960, permitindo a possibilidade de novas conquistas programáticas e espaciais.

Com o sistema dos empréstimos individuais, deu-se uma importante resposta a todos os que dele puderam beneficiar, não esquecendo, no entanto, que as HE sempre apostaram e acreditaram na construção programada de habitações à escala do agrupamento. Estes exemplos singulares surgiram como resposta à necessidade de oferecer condições a quem já tinha algum património, fosse ele uma casa para beneficiar ou terreno para construir. A aquisição livre também estava considerada.

E qual o papel das HE no meio de todas estas novas atividades em que foram chamadas a participar? Numa rápida sequência temporal, toda a sua estrutura sofreu significativas alterações. A nova lei captou de tal forma o investimento por parte dos beneficiários previstos que obrigou a uma revisão, protagonizada no tal *momento reforma* já referido.

Nuno Teotónio Pereira, que se mantinha como único arquiteto ativo nos quadros das HE, desafiou o organismo para o inevitável alargamento do seu corpo técnico. Assim sendo, pela primeira vez, foi abordado o conceito de *arquiteto e urbanista consultor*. Esta nova figura dava apoio e pareceres técnicos em todas as fases do projeto, sendo ele individual, de conjunto ou de um agrupamento<sup>42</sup>. Libertando os projetistas para a tarefa do projeto *per si*, o consultor orientava o seu papel não só para o acompanhamento dos trabalhos requeridos às HE, como a definição de programas, contratação de técnicos, entre outros, mas também para estabelecer importantes contactos com entidades congêneres e organizações internacionais, cujo objetivo era a discussão da problemática

<sup>42</sup> Para as HE, *conjunto* ou *agrupamento* tinha diferentes conotações. Um *conjunto* era a associação de uma a oito casas, sendo que *agrupamento*, para além de um número superior a oito, previa quase sempre a integração de diversos serviços de apoio ao mesmo, indo ao encontro do estipulado na Lei n.º 2007, que regulava as «casas de renda económica».

da habitação, divulgando necessariamente em simultâneo o trabalho realizado pelo organismo.

Nuno Teotónio Pereira, a partir de 1958, assumiu esse papel tanto na figura de arquiteto como na de urbanista. Habitação e urbanismo eram, necessariamente, uma preocupação comum<sup>43</sup>, e este era o momento de confirmação da consciência sobre a prática que o havia guiado em inúmeros projetos nos 10 anos precedentes.

Perante a urgência da expansão da equipa de técnicos, face ao avolumar dos pedidos às HE, Nuno Teotónio sugere o nome de João Braula Reis para encabeçar o GEP. Com um espírito prático e de «grande capacidade de comunicação e diálogo» (Croft, 2001, p. 280), Braula Reis avançou consciente que era necessário constituir uma equipa jovem, por forma a que respondesse prontamente às ambições das HE neste novo momento. Sugeriu assim três importantes condições que seriam a base do trabalho a desenvolver pelos técnicos do novo GEP: manter a relativa autonomia do grupo de trabalho que se formava, não se deixando «asfixiar num grande serviço público» (Croft, 2001, p. 280); recusa dos projetos-tipo; estudo cuidado dos componentes de uma habitação, através de pormenorização exaustiva.

Com a criação do GEP, e dada a necessária expansão da equipa, era importante que, ainda que a encomenda direta em regime de prestação de serviços tal como até então tinha sido aplicada, se pudesse manter, se impulsionasse a descentralização do projeto pelo País, através de uma *rede de arquitetos regionais*, residentes em zonas previamente definidas e, como tal, conhecedores do «carácter de cada povo e região» (Croft, 2001, p. 280). Foram propostas oito zonas para Portugal continental, organizadas de norte a sul do País, com a contratação de oito arquitetos residentes nas respetivas zonas. A sua missão era prestar toda a «assistência técnica necessária à satisfação dos objectivos próprios da actividade»<sup>44</sup> das HE, nomeadamente a elaboração de projetos e eventuais pareceres técnicos e outros trabalhos relacionados com o estudo e a execução das obras (Tavares, 2013, p. 34).

Por todo o país, nas mais variadas frentes, foram surgindo sugestivas construções de raiz com diferentes interpretações. A partir de uma honesta relação com o contexto, onde a exiguidade dos recursos económicos foi mote para um estudo aprofundado dos espaços, suas relações, proporções e usos, propunha-se dignificar os futuros *utentes*, num claro sentido de responsabilidade social, tal como Nuno Teotónio Pereira sempre defendeu.

Os agrupamentos para as casas do povo, assim como para as empresas fabris, foram os mais significativos em termos de visibilidade, precisamente pela evidência associada à organização de um *todo* que se pretendia coerente nas relações entre as partes. Do Algarve de Francisco Modesto, e Alentejo de Manuel Bagulho, repensando o encanto de o hábito da soleira da porta servir de espaço de repouso

<sup>43</sup> Em 1963, surge o primeiro registo das HE sobre «Aspectos funcionais». Esta espécie de *normas*, estabelecidas pelo Gabinete de Estudos e Projetos, iniciava precisamente com a problemática da organização de todo o conjunto/agrupamento, nomeadamente a sua localização e integração urbanística. «Aspectos funcionais», in *Habitações Económicas — Federação de Caixas de Previdência*, Coletânea de Estudos de Habitação, ano 2, outubro de 1963.

<sup>44</sup> «Minuta do contrato a celebrar com os Arquitectos Regionais», *Habitações Económicas — Federação de Caixas de Previdência*, espólio do Departamento do Património Imobiliário, IGFSS, delegação do Porto.



**FIG. 21** Bairro para a Casa do Povo de Benavente, Benavente [c. 1970] (arquiteto Vítor Figueiredo para as HE, 1965). SIPA/VF

**FIG. 22** Bairro para a Companhia de Fiação de Torres Novas, Torres Novas [c. 1970] (arquiteto Vítor Figueiredo para as HE, s. d.). SIPA/VF



e de encontro, agora transformada num pequeno banco encastrado, e/ou reforçado por uma pequena extensão do exterior em alpendre que protegia das temperaturas elevadas, à releitura das casas transmontanas de Arnaldo Araújo, com o fogo como peça central da vida doméstica, a firmeza com que estudou as formas do habitat rural no norte de Bragança, durante a sua prova CODA<sup>45</sup>, ajudaram a introduzir nos contextos mais hostis, por vezes de profundo isolamento, novas regras de princípios modernos e de recursos não habituais nas paisagens transmontanas.

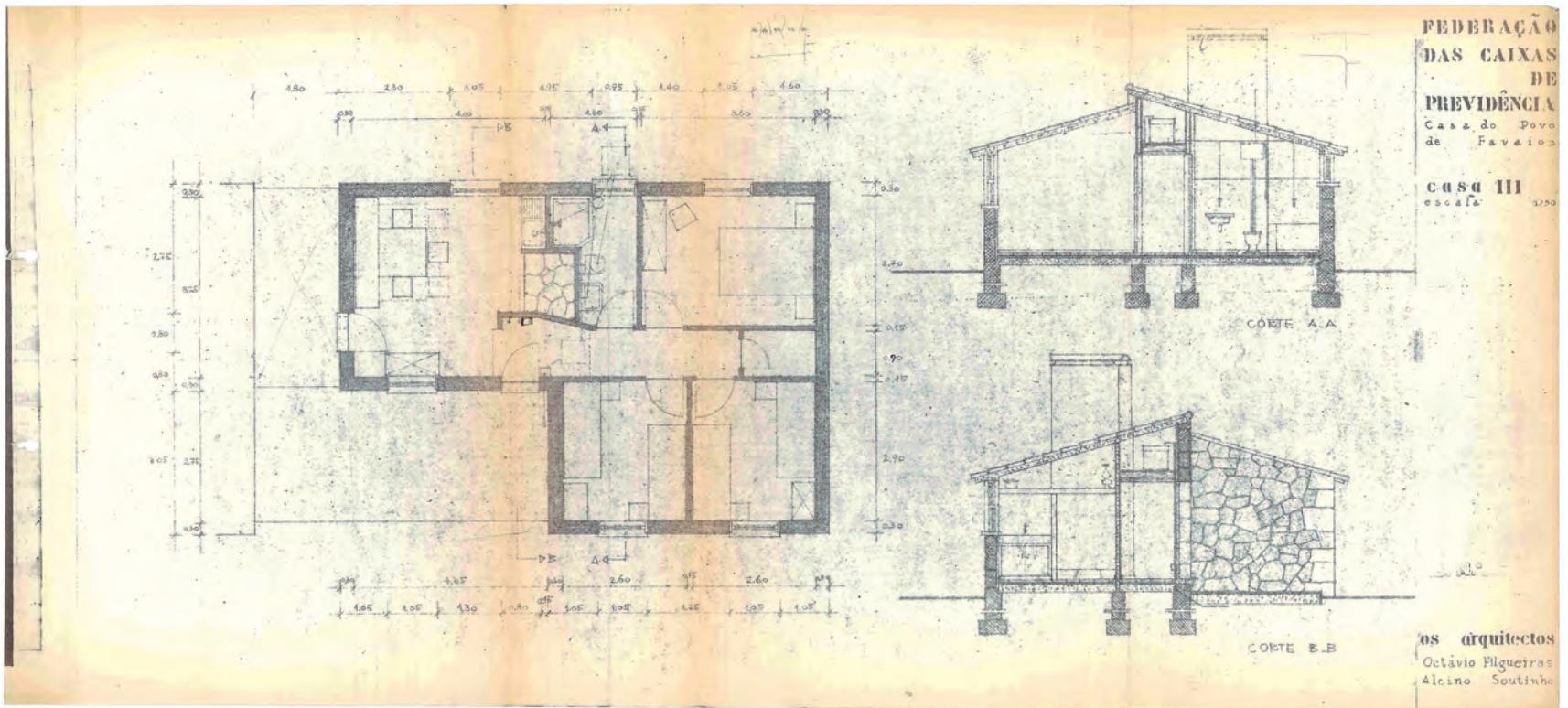
Passamos por Vítor Figueiredo, figura incontornável neste percurso, pela forma como manipulou as *regras*, potenciando o jogo compositivo da casa com os seus espaços «afuncionais», ou mesmo como encarou cada caso, como *um caso*, pensado de origem para quem o merecia. Era dominante a procura da proporção, a espontaneidade e a subtileza com que desenhava volumetrias em consequência do uso adequado do espaço e da forma como pretendia que o mesmo fosse facilmente apreendido pelo utente.

Acrescentamos ainda a modularidade de Vasco Cunha e a recuperação de um imaginário popular nas obras de Justino Morais, tanto de escala contida, em pequenos conjuntos perdidos no distrito de Setúbal, ou a sua interpretação para contextos mais urbanos, dado ter-se responsabilizado por todos os agrupamentos de *renda económica* na sua área de ação.

O desejo do aprofundamento de uma nova arquitetura partia da descoberta de novos saberes, em que o arquiteto, chamado a intervir, testemunhava um envolvimento pouco comum nesses contextos, transformados agora em ferramentas de um trabalho que se pretendia qualificado e fundamentado por premissas da contemporaneidade que se vivia.

Associamos ainda a este momento todo um relevante esforço de financiamento em grandes operações urbanas a iniciar em Lisboa, registado num significativo quadro de experimentalismo por parte de diferentes atores. As operações dos Olivais, Norte e Sul, e posteriormente Chelas, apesar de terem nascido de

<sup>45</sup> CODA: Concurso para a Obtenção do Diploma de Arquiteto.



uma estrutura própria e distante das HE, conseguiram motivar grande parte dos seus atores para a importante reflexão sobre a habitação para o maior número em contexto francamente urbano, quando os mesmos debatiam no seio do organismo iguais circunstâncias em contextos rurais. Duas perspetivas incentivaram essa participação:

1. Por um lado, os capitais da Previdência seriam absolutamente eficazes para ajudar a financiar de forma direta e pragmática a construção das novas casas, tal como já o tinham feito, por exemplo, em Alvalade;
2. Por outro lado, o avolumado número de casas a construir era reflexo de um também avolumado número de novos projetos, que mereciam autores atentos às novas realidades sobre construção com custos apertados e áreas exíguas, resultando assim numa ampla distribuição de encargas<sup>46</sup>.

As três operações urbanas partiram de estudos orientados pelo então criado Gabinete Técnico da Habitação (GTH)<sup>47</sup> da Câmara Municipal de Lisboa, consequência do Decreto-Lei n.º 42 454<sup>48</sup>, que tinha como principal objetivo combater a crise habitacional na capital, que à data se agrava de dia para dia. Cerca de 10 % da população portuguesa vivia no concelho de Lisboa, e «mais de 43 000 pessoas, provenientes em grande parte da província» («Alguns aspectos»,

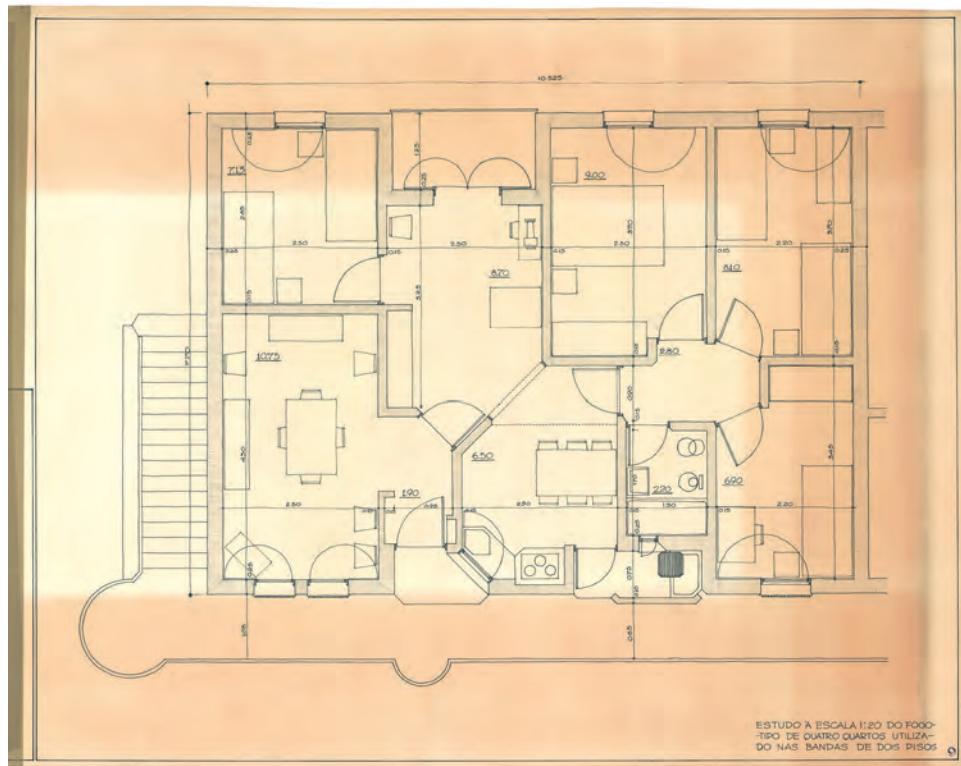
**FIG. 23** Bairro para a Casa do Povo de Favaios — planta e cortes —, Favaios [c. 1965] (arquitetos Octávio Lixa Figueiras e Alcino Soutinho para as HE, s. d.). IGFSS

<sup>46</sup> Que ao contrário de Alvalade, os projetos ainda não estavam pensados aquando do financiamento por parte das HE.

<sup>47</sup> Embora o GTH só iniciasse formalmente atividade em inícios de 1960, socorreu-se de estudos preparatórios realizados pelo extinto GEU da CML entre 1955 e 1958. A revista *Arquitectura*, em meados dos anos de 1960, publica um número inteiramente dedicado à operação dos Olivais-Norte, sendo que um dos artigos expostos tinha como subtítulo: «Plano do Gabinete de Estudos de Urbanização da CML. Arranjo dos espaços exteriores e direção de obra do Gabinete Técnico da Habitação da CML». *Arquitectura*, n.º 81, 1964, p. 5.

<sup>48</sup> De 18 de agosto de 1959.

**FIG. 24** Bairro de Santa Maria, Peniche — estudo do fogo-tipo —, Peniche [1968] (arquiteto Vítor Figueiredo para as HE, 1968). SIPA/VF



1964, p. 4), habitavam bairros de lata em construções abarracadas e em regimes de sublocação.

De acordo com dados que conseguimos recolher, as HE participaram diretamente no financiamento da construção de cerca de 3500 habitações de *renda económica* nas operações dos Olivais, mas nos cerca de 30 edifícios que viriam a ser construídos em Chelas anos depois<sup>49</sup>. Foi a entidade que mais construiu nos quatro planos/fases dos Olivais Norte e Sul. Esta representatividade evidente potenciou a ideia laboratorial que os arquitetos ajudaram a conquistar no seio das HE, pela diversidade das diferentes atitudes perante o estudo da cidade e da casa.

Na impossibilidade de apresentar todas as obras, convocamos o extenso número de técnicos que participaram neste projeto comum, ajudando a proporcionar uma «considerável diversidade de experiências arquitetónicas» (Fernandez, 1985), tipológicas e urbanas, assim como uma mostra qualificada de soluções no domínio da habitação económica. Participaram nas obras financiadas e construídas pelas HE nomes como: Nuno Teotónio Pereira, António Pinto Freitas, Bartolomeu da Costa Cabral, Vasco Croft de Moura, Joaquim Cadima, Vítor Figueiredo, Nuno Portas, João Braula Reis, João Mattoso, Pedro Cid, Fernando Torres, Vasconcelos Esteves, Palma de Melo, Pires Martins, Chorão Ramalho, Santiago Pinto, entre outros (Tavares, 2013, pp. 39-41).

Estes processos de obra não partiram de uma encomenda e distribuição por parte das HE, mas sim do GTH, que geria todo o processo. O facto de as HE

<sup>49</sup> Dados recolhidos no Departamento do Património Imobiliário do IGFSS, delegação de Lisboa.

trabalharem também com técnicos externos ao organismo, em regime de prestação de serviços, foi coincidente com a elevada encomenda que o GTH necessitou de praticar. De tal forma que as circunstâncias conduziram a uma dupla missão desses mesmos técnicos. Enquanto desenvolviam trabalho para as HE, ou como técnicos internos, como o caso de Nuno Teotónio Pereira, João Braula Reis, Bartolomeu da Costa Cabral e Vasco Croft de Moura, ou no papel de técnicos contratados, também questionavam a intervenção na cidade de uma forma muito mais generosa, partindo de uma diferente escala de conjunto que se pretendia consolidar<sup>50</sup>.

Apesar de toda esta manifesta difusão de construção e chegados a 1969, no texto «Habitação, finalmente uma política?» (Pereira, 1969), redigido pouco tempo antes do Colóquio sobre Política de Habitação<sup>51</sup>, realizado por iniciativa do MOP, Nuno Teotónio Pereira resumiu nas primeiras linhas a gravidade da situação habitacional. Manifestou, claramente, um total desânimo com as políticas habitacionais em vigor, já que, cinco anos antes e pela primeira vez, um instrumento de planeamento económico nacional incluía um capítulo dirigido à construção de habitação.

Parte integrante do Plano Intercalar de Fomento (para 1965-1967), elaborado por um «grupo de trabalho adstrito ao Secretariado Técnico da Presidência do Conselho»<sup>52</sup>, no qual se encontravam Nuno Teotónio Pereira e João Braula Reis enquanto representantes das «principais entidades responsáveis pela actividade do sector público na construção de casas de habitação»<sup>53</sup>, esse capítulo, que teve como relator o vice-presidente das HE Rafael Santos Costa, permitiu traçar um quadro de carências no domínio e «propor algumas medidas tendentes a encetar um processo de solução para os graves problemas que lhes [estavam] na base» (Pereira, 1969).

A verdade é que diferentes entidades do Estado tutelavam assuntos referentes à habitação, dispersando importantes esforços por parte de «técnicos jovens e sensíveis à urgência duma solução mais sistemática para o problema» (Bandeirinha, 2013, p. 65). A criação do Fundo de Fomento da Habitação<sup>54</sup> (FFH), um mês antes do Colóquio, tinha como objetivo centralizar num único organismo todas as atribuições do MOP em matéria de habitação<sup>55</sup>. Ou seja, a tentativa de mudança tão desejada parecia ter fundamento. Parece-nos também evidente que o Colóquio, com todas as suas discussões e comunicações, tencionou, desse modo, contribuir para a estruturação de uma nova orgânica do Fundo. O Colóquio resultou num acontecimento marcante na política da habitação em Portugal e ensaiou o que viria, três anos depois, a constituir-se também como a rotura das HE. A partir de 1972, todos os organismos promotores de habitação, dependentes de diferentes ministérios, estavam afetos ao novo Fundo de Fomento à Habitação.

<sup>50</sup> Nuno Portas questionou precisamente esse trabalho coletivo, pelos diferentes «experimentalismos das linguagens particulares [mais] do que uma matriz urbana unificadora». Nuno Portas, «A Arquitectura da Habitação no Século XX Português», in A. Becker, A. Tostões e W. Wang (org.), *Portugal: Arquitectura do Século XX*, Prestel, 1997, p. 120.

<sup>51</sup> Colóquio sobre Política da Habitação, Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Lisboa, de 30 de junho a 5 de julho de 1969.

<sup>52</sup> «Parecer da Câmara Corporativa acerca do projeto apresentado pelo Governo», in *Actas da Câmara Corporativa*, n.º 82, de 17 de novembro de 1964, parcialmente publicado em «O Plano Intercalar de Fomento para 1965/67», *Arquitectura*, n.º 85, 1964, pp. 207-213.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> Através do Decreto-Lei n.º 49 033, de 28 de maio de 1969.

<sup>55</sup> Conforme decreto-lei, o FFH tinha como premissa integrar no seu quadro o «pessoal tanto do Gabinete de Estudos da Habitação como do serviço de construção das Casas Económicas, fortalecendo-se deste modo a futura acção do Ministério no sector habitacional, concentrando meios que [eram] parcisos e diminuindo gastos».

## Referências bibliográficas

- A. C., Alberto, 1945. «Um problema», in *A Arquitectura Portuguesa*, n.º 125.
- AGAREZ, Ricardo, 2013. «Lisboa em Olhão/Olhão em Lisboa. História e fábula em três bairros de habitação económica, Desde 1925», in *Monumentos*. Lisboa: IHRU, n.º 33, pp. 150-61.
- «Alguns aspectos do problema habitacional na cidade de Lisboa (1)», in *Arquitectura*, 1964, n.º 81.
- «As caixas de previdência e o problema da habitação», 1946, in *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*. Lisboa: Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social.
- «Aspectos funcionais», in *Habitações Económicas — Federação de Caixas de Previdência, Colectânea de Estudos de Habitação*, 1963, ano 2.
- BANDEIRINHA, José António, 2013. «Construir uma política da habitação num contexto adverso. O colóquio de 1969», in *Habitação para o Maior Número. Portugal, os Anos de 1950-1980*. Lisboa: IHRU e CML.
- BAPTISTA, Luís V., 1999. *Cidade e Habitação Social: O Estado Novo e o Programa das Casas Económicas em Lisboa*. Oeiras: Celta Editora.
- Boletim do INTP*, ano XIV, n.º 11, de 14 de junho de 1947.
- CROFT, Vasco, 2001. *Arquitectura e Humanismo*. Lisboa: Terramar.
- Debates Parlamentares, III Legislatura, *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, n.º 78, de 6 de abril de 1944.
- Debates Parlamentares, III Legislatura, *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, n.º 136, de 8 de fevereiro de 1945.
- Debates Parlamentares, III Legislatura, *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, n.º 137, de 9 de fevereiro de 1945.
- Debates Parlamentares, III Legislatura, *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, n.º 138, de 10 de fevereiro de 1945.
- Dez Anos de Política Social*, 1943. Lisboa: Instituto Nacional do Trabalho e Previdência.
- «Elaboração dos projetos das habitações a construir mediante empréstimos aos beneficiários das instituições da Previdência», 1958. Serviços Técnicos, Informação n.º 4/58. Lisboa: acervo documental sobre habitação e urbanismo de Nuno Teotónio Pereira, LNEC, pasta HE-FCP.
- FERNANDEZ, Sérgio, 1985. *Percuso: Arquitectura Portuguesa 1930-1974*. Porto: FAUP Publicações.
- «Grandes problemas de Lisboa — A construção de casas de rendas económicas», in *Revista Municipal*, 1945, n.º 26, 3.º trimestre. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa.
- GRIFFINI, Enrico A., 1931. *Construzione razionale della casa*. Milão: Hoepli.
- Habitações Económicas — Federação de Caixas de Previdência*, 1966. HE-FCP [s. l.: s. n.].
- «Lisboa Nova», in *O Século*, 22 de setembro de 1949.
- LOBATO, Guimarães, 1951. «A Experiência de Alvalade», in *Técnica*, n.º 209/210, Lisboa: Instituto Superior Técnico.
- MATTOSO, José (dir.), e Fernando ROSAS (coord.), 1994. *História de Portugal, O Estado Novo (1926-1974)*. Lisboa: Editorial Estampa, vol. 7.
- PEREIRA, Nuno Teotónio, 1996. «A Federação de Caixas de Previdência — 1947-1972», in *Escritos (1947-1996, selecção)*. Porto: FAUP Publicações.
- , 1969. «Habitação finalmente uma política?», in *Arquitectura*, n.º 108.
- , 1983. «Arquitectura dos anos 50 em Lisboa», in *Arquitectura*, n.º 148.
- , MARTINS, M. Costa, 2008. «Habitação económica e reajustamento social», in *1.º Congresso Nacional de Arquitectura [edição fac-símilada]*. Lisboa: Ordem dos Arquitectos.
- PEREIRA, Raul da Silva, 1963. *Problemática da Habitação em Portugal*. Lisboa: edição do autor.
- «O Plano Intercalar de Fomento para 1965/67», in *Arquitectura*, n.º 85, 1964.

«Plano do Gabinete de Estudos de Urbanização da CML. Arranjo dos espaços exteriores e direcção de obra do Gabinete Técnico da Habitação da CML», in *Arquitectura*, n.º 81, 1964.

PONTAS, Nuno, 1997. «A arquitectura da habitação no século xx português», in A. Becker, A. Tostões e W. Wang (org.), *Portugal: Arquitectura do Século XX*. Munique e Lisboa: Prestel.

Proposta de Lei n.º 45, relativa às Casas de Renda Económica. Debates Parlamentares, III Legislatura, *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, n.º 51, de 1 de março de 1944.

RAMOS, Rui J. G., e Patrícia Gaspar SILVA, 2013. «Comunidades piscatórias: Do legado da arquitectura popular às estratégias habitacionais no período do Estado Novo», in *Atas do Colóquio Internacional de Arquitetura Popular*. Arcos de Valdevez.

ROSSARI, Augusto, 1980. «Los estudios de Alexander Klein y el movimiento racionalista», in Alexander Klein, *Vivienda mínima: 1906-1957*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, S. A.

SALAZAR, Oliveira [s. d.]. «Conceitos económicos da Nova Constituição», in *Discursos*, 4.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, vol. 1.º, 1928-1934.

SARAIVA, Luís Miguel Silva, 1998. «Os tipos de habitação do Estado Novo». Dissertação de Mestrado em Teoria da Arquitetura. Lisboa: Faculdade de Arquitetura e Artes, Universidade Lusíada de Lisboa.

SILVA, Carlos Nunes, 1994. *Política Urbana em Lisboa, 1926-1974*. Lisboa: Livros Horizonte.

TAVARES, Maria, 2013. «Leituras de um percurso na habitação em Portugal. As habitações económicas — Federação de Caixas de Previdência», in *Habitação para o Maior Número. Portugal. Os Anos de 1950-1980*. Lisboa: IHRU e CML.

—, 2015. «'Habitações Económicas' — Federação de Caixas de Previdência. Arquitectura e modos de actuação no exercício do projecto». Tese de Doutoramento em Arquitetura. Lisboa: Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto.

## Legislação

Decreto-Lei n.º 23 052, de 23 de setembro de 1933. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 217, de 23 de setembro de 1933.

Lei n.º 1953, de 11 de março de 1937. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 58, de 11 de março de 1937.

Decreto-Lei n.º 28 912, de 12 de agosto de 1938. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 186, de 12 de agosto de 1938.

Decreto-Lei n.º 33 921, de 5 de setembro de 1944. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 197, de 5 de setembro de 1944.

Decreto-Lei n.º 34 337, de 27 de dezembro de 1944. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 286, de 27 de dezembro de 1944.

Decreto-Lei n.º 34 486, de 6 de abril de 1945. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 73, de 6 de abril de 1945.

Lei n.º 2007, de 7 de maio de 1945. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 98, de 7 de maio de 1945.

Decreto-Lei n.º 35 611, de 25 de abril de 1946. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 89, de 25 de abril de 1946.

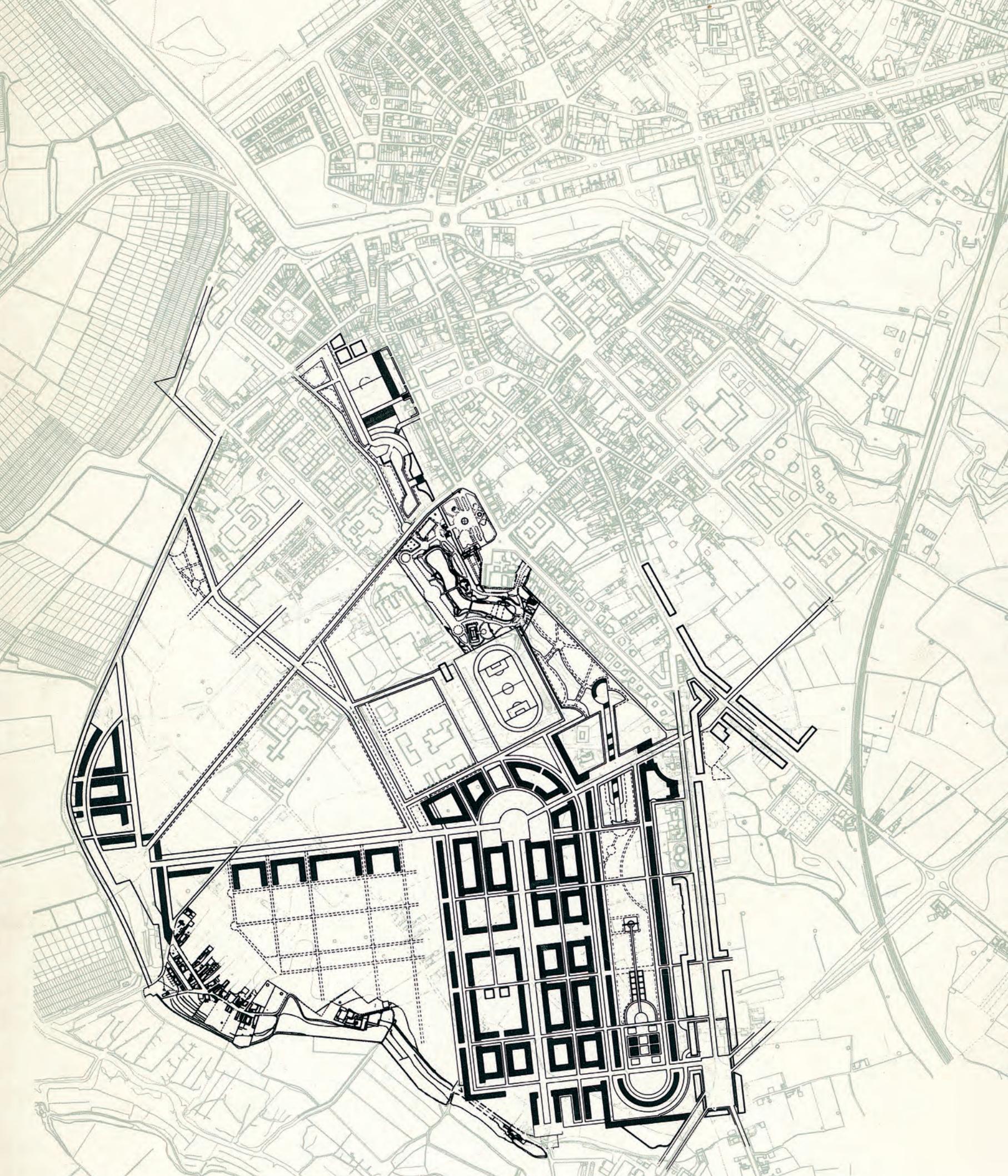
Decreto-Lei n.º 35 732, de 4 de julho de 1946. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 147, de 4 de julho de 1946.

Decreto-Lei n.º 36 212, de 7 de abril de 1947. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 78, de 7 de abril de 1947.

Decreto-Lei n.º 37 750, de 4 de fevereiro de 1950. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 24, de 4 de fevereiro de 1950.

Lei n.º 2092, de 9 de abril de 1958. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 72, de 9 de abril de 1958.

Decreto-Lei n.º 49 033, de 28 de maio de 1969. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 126, de 28 de maio de 1969.



# O Fundo de Fomento da Habitação de 1969 a 1982

## Ordenamento, alternativas e mercado

### A criação do Fundo de Fomento da Habitação (FFH) durante a ditadura de Caetano (1968-1974): A habitação como técnica estatal de ordenamento social

O Fundo de Fomento da Habitação (FFH) é criado a 28 de maio de 1969, oito meses após Marcelo Caetano ter assumido a liderança da ditadura. Tal como em muitos outros países europeus, da Grécia à França<sup>1</sup>, nas maiores cidades portuguesas, e em particular na capital, o crescimento das cidades incluía a criação de extensos bairros de barracas, regularmente demolidos ou transferidos, e de loteamentos informais. Em Portugal, estes últimos designavam-se como bairros «clandestinos», e, aquando da criação do FFH, o Estado havia já abandonado a mera tolerância, intervindo de modo a introduzir infraestruturas públicas. Simultaneamente, as leis do planeamento eram alteradas de modo a ilegalizar o loteamento informal, para um futuro que se pretendia mais ordenado pelo Estado num novo momento da economia política portuguesa e europeia. De facto, à escala da Europa Ocidental, aliada dos EUA no quadro da divisão do continente após a Segunda Guerra Mundial, o crescimento de espaços como os bairros de barracas e bairros clandestinos faziam parte de uma intensificação de circuitos desiguais de capital e de fluxos laborais, como já mostrava De Sica no seu filme de 1956 *Il Tetto* (Fig. 1)<sup>2</sup>.

No caso português, a adesão ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e a participação na fundação da European Free Trade Association (EFTA) em 1960 trouxe

**José António Bandeirinha  
Tiago Castela  
Rui Aristides**

Universidade de Coimbra

**Joana Gouveia Alves**  
Universidade de Lisboa

<  
Plano Integrado de Aveiro-Santiago, capa de apresentação, 1979 (equipa dos arquitetos Alberto Oliveira, João Maia e José Semide no FFH). SIPA/IHRU

<sup>1</sup> Calculava-se em 1973 que em França viviam 400 mil pessoas nos chamados «bidonvilles», segundo o editor progressista Maspero (2001).

<sup>2</sup> O filme acompanha a construção de uma habitação numa única noite, numa «borgata» nas margens do rio Aniene, na zona de Val Melaina, a nordeste do centro de Roma.



**FIG. 1** Imagem do filme *Il Tutto* (Vittorio de Sica, 1956). Coleção Cinemateca Portuguesa — Museu do Cinema

um aumento drástico do investimento de capitais dos EUA e do Noroeste Europeu em indústrias exportadoras nas áreas de Lisboa e do Porto (Deubner, 1984). Tal contribuiu para um crescimento económico sem precedentes em Portugal ao longo dos anos 60, no quadro do qual o regime gradualmente passou a conceber uma intervenção mais intensa na produção de habitação como meio de fomento da indústria da construção e do mercado imobiliário formal<sup>3</sup>.

Nesta mesma década, a aliança de Portugal com a África do Sul e com a Rodésia independente para a manutenção da supremacia branca na África Setentrional havia envolvido o País em longas guerras em Angola, a partir de 1961, em Moçambique, a partir de 1964, e também na atual Guiné-Bissau. Neste quadro de um conjunto de três conflitos armados que afetavam a maioria das famílias portuguesas, sem um fim à vista, e num novo momento da economia política portuguesa, a criação do FFH em 1969 enquadrava-se na defesa de Caetano de um novo «Estado Social» que concretizaria os princípios constitucionais sobre a habitação, nunca cumpridos pelo Estado Português. Respondia também aos argumentos sobre o «problema» da habitação que os especialistas portugueses avançavam com sucesso limitado há décadas, em relação a um debate internacional condicionado pelas doutrinas anticomunistas sobre a habitação difundidas pelos EUA através da United Nations Economic Commission for Europe (UNECE; em português CEE-ONU).

Consequentemente, durante o período que vai de 1968 a 1974, a política da habitação em Portugal tem um tema central: o regime passa a conceber a intervenção estatal na habitação não como uma técnica exemplar para benefício de certas classes de sujeitos, sem efeitos no desenvolvimento económico, mas como uma técnica estatal de ordenamento de toda a sociedade, utilizando meios dire-

<sup>3</sup> Note-se que o desenvolvimento do mercado imobiliário formal estimulava o mercado informal, por exemplo, muitos dos homens que viviam em bairros de barracas ou loteamentos clandestinos trabalhavam na indústria da construção.

tos e indiretos, que simultaneamente seriam parte do fomento da indústria privada pelo Estado.

Este tema central tem quatro aspectos principais:

1. Centralizar e intensificar o fomento estatal da «casa própria» urbana;
2. Em termos arquitetónicos e urbanísticos, controlar a extensão urbana através dos Planos Integrados;
3. Integrar os loteamentos clandestinos existentes através de intervenções à escala municipal ou intermunicipal, aconselhadas pelo FFH;
4. Controlar os camponeiros nas zonas de conflito armado em Angola, Moçambique e Guiné, através do Programa de Aldeamentos do Exército, um programa de realojamento forçado de cerca de 2 milhões de camponeiros nos três territórios.

Iremos abordar sucessivamente esses quatro aspectos nesta primeira secção do texto. No entanto, importará começar por recordar o quadro habitacional, intelectual e político que preparou a criação do FFH em 1969 e os primeiros cinco anos de atividade, até ao golpe militar de 25 de abril de 1974, que trouxe um ainda mais breve mas frutífero período de experimentação espacial ao FFH.

#### **Discursos, políticas e práticas da habitação nos anos 60 em Portugal**

Um momento de inflexão crucial na política oficial da habitação em Portugal é a sua inclusão nas visões tardias da ditadura para o desenvolvimento nacional, nomeadamente através do Plano Intercalar de Fomento para 1965-1967 – como Teotónio Pereira então notou (1965). Na primeira metade da década, especialistas da habitação em Portugal, como os arquitetos Nuno Portas e Teotónio Pereira, ou Raul da Silva Pereira (1963), haviam continuado a difundir publicamente a ideia de que a situação habitacional das cidades do País, e em particular de Lisboa, era inaceitável e requeria novas formas de intervenção estatal. Nos seus traços gerais, o argumento não era novo: já em 1945, Keil do Amaral havia publicado uma palestra intitulada *O Problema da Habitação* (1945). A novidade neste período é a articulação dos argumentos dos especialistas pelo setor de produção de conhecimento científico do aparelho estatal: Silva Pereira é publicado com grande destaque na então nova revista do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE), *Análise Social*; Portas coordenava um núcleo de pesquisa no Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC), e Teotónio Pereira contribui em 1962 para o II Colóquio Nacional do Trabalho, da Organização Cooperativa e da Previdência Social, em colaboração com um conjunto de profissionais, afirmando que a «habitação económica [...] não pode [...] confinar-se a um sector da população mas sim à sua totalidade» (Alexandre *et al.*, 1962)<sup>4</sup>.

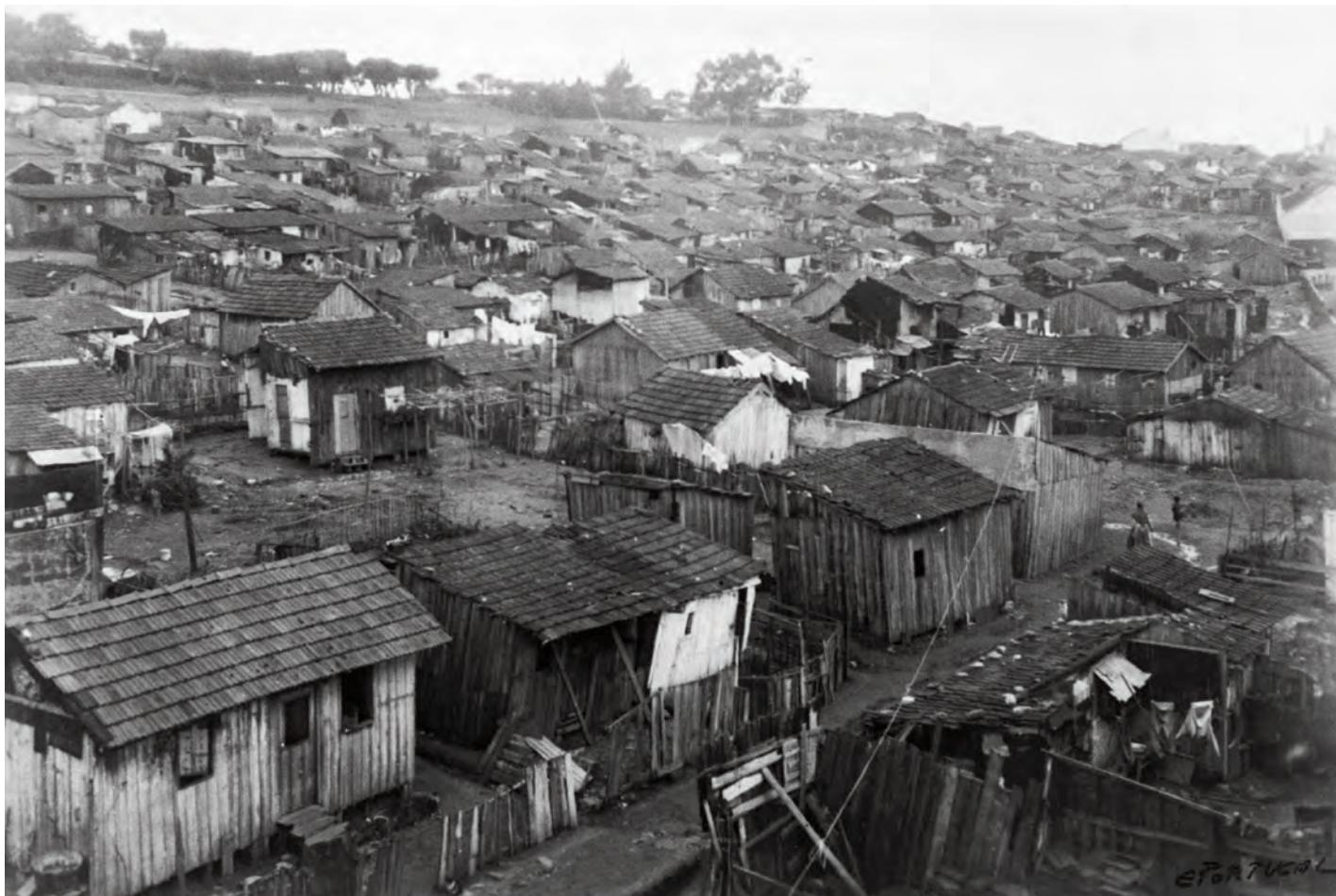
<sup>4</sup> Os autores evocavam explicitamente as recomendações do Bureau International du Travail, parte da Organização Internacional do Trabalho (OIT), criada em 1919, e integrada nas Nações Unidas em 1946.

Para esta viragem em 1964 não será de desprezar o já mencionado papel pedagógico da UNECE desde o final da Segunda Guerra Mundial, através de missões, conferências e publicações na persistente difusão das políticas de habitação dos EUA<sup>5</sup>, assim como a crescente participação do País nos circuitos de capital do bloco anticomunista liderado pelos EUA, certamente estimulada pelas ameaças iminentes à dominação colonial portuguesa em territórios africanos e asiáticos. Como já referimos, em 1960 o regime de Salazar havia decidido aderir às instituições de Bretton Woods, como o FMI, e também à EFTA. As novas condições possibilitaram um crescimento do investimento de capitais dos EUA, Reino Unido e República Federal Alemã em indústrias de exportação de bens de baixo valor nas áreas de Lisboa e do Porto, e também a uma média de 7% das taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) durante os anos 60. Num tempo de convergência económica com o resto da Europa Ocidental – o PIB *per capita* português passou de 47% da média da região em 1960 para 65% em 1974 – o planeamento do fomento passou a incluir uma intervenção mais direta do Estado na produção do espaço, inspirada parcialmente na utilização da habitação como técnica estatal de ordenamento social nos países no Noroeste Europeu.

Note-se que seria anacrónico descrever a partir do presente os alertas de especialistas dos anos 60 sobre o «problema» da habitação como uma justificação para uma arquitetura tecnocrática, ou como uma contribuição para uma redistribuição de meios estatais para os proprietários de empresas de construção ou imobiliárias. No quadro de uma ditadura que punia violentamente os seus opositores, inclusivamente torturando ou matando, os constrangimentos para um discurso especialista corajoso eram notáveis: Teotónio Pereira foi preso e torturado devido à sua atividade oposicionista. Por outro lado, a divisão urbana desigual, que havia caracterizado o crescimento de Lisboa ou do Porto desde o início da industrialização no século XIX, assumia nos anos 60 características particularmente intensas. Se os novos ambientes construídos burgueses eram caracterizados por confortos materiais até então desconhecidos mesmo pelos mais privilegiados – eletrodomésticos na cozinha, aquecimento no inverno, água quente em abundância –, os bairros de barracas eram agora caracterizados por uma precariedade material inimaginável apenas 20 anos antes. Basta confrontar as imagens de Eduardo Portugal da demolição em 1938 do Bairro das Minhocas, no atual Rego (Fig. 2), com as imagens do filme *Barronhos: Quem Teve Medo do Poder Popular?*, realizado por Luís Filipe Rocha em 1976, num bairro adjacente ao Plano Integrado do Zambujal (Fig. 3), para compreender a real regressão material que 40 anos de ditadura política e de crescente dominação do modo de produção capitalista haviam provocado nos bairros de trabalhadores urbanos em Portugal. Não é surpreendente que ao tom polido e esperançoso dos avisos de Keil do Amaral nos anos 40 tenha sucedido a desilusão enraivecida dos escritos de Teotónio Pereira<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Um recente trabalho de Nancy Kwak aborda o esforço de difusão de políticas habitacionais pelos EUA, concentrando-se noutras regiões globais (2015).

<sup>6</sup> Como no seu comentário a «O Colóquio da Habitação» de 1969, publicado clandestinamente (Pereira [1969] 1996).



Quais eram então as condições materiais concretas? Reiterava-se em 1964 no Plano Intercalar o recente conceito especialista da carência de fogos, cifrando-se mais tarde, no final da década, tal carência em 600 000 fogos (Ferreira, 1987, p. 66). De facto, cerca de um em cada quatro dos cidadãos no território continental vivia em ambientes construídos sem os indicadores de segurança, conforto, salubridade e privacidade à época codificados, ou seja: em edifícios materialmente degradados, em espaços considerados sobrelotados, nas chamadas ilhas ou barracas. Enfim, viviam nos ambientes construídos que os trabalhadores urbanos de baixa remuneração usualmente habitavam desde o início do século em Lisboa e no Porto, tal como em muitas outras cidades da Europa, como Barcelona, Roma ou Paris<sup>7</sup>. A degradação material do parque habitacional existente mais antigo, abandonado pelos cidadãos mais privilegiados, crescia a par e passo com o avolumar — nos interstícios das extensões formais da cidade — de bairros de trabalhadores de baixa remuneração, materialmente precários, e regularmente transferidos ou demolidos pelo aparelho estatal: os já mencionados bairros de barracas que haviam caracterizado o crescimento de Lisboa desde o início

**FIG. 2** Bairro das Minhocas no Rego, Lisboa (Eduardo Portugal, 1938). CML/AML

<sup>7</sup> Existe uma literatura relevante sobre os bairros de ocupação e loteamentos informais nos estados da Europa Meridional, destacando-se o livro de Leontidou sobre Atenas (1990). Já a literatura sobre cidades mais setentrionais, como Paris, é escassa, e frequentemente produzida não por académicos mas antes por ativistas da habitação, como no livro de Hervo sobre o «bidonville» de La Folie (2001), ou nos textos de Ward sobre as «plotlands» de Inglaterra entre as Guerras (2002).

do século e que o escritor Manuel da Fonseca celebraria em poema popularizado por Adriano Correia de Oliveira com o nome «Vale Escuro»:

«Vamos trabalhar / Todos a lutar / Pelas coisas da vida / Que queremos viver.» (Ministério da Educação e Investigação Científica [1976-1978].)

Em 1970, incluiu-se pela primeira vez um recenseamento da habitação no censo realizado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE). Os dados oficiais indicavam um total de 31 110 habitações precárias — «barracas e outros» — só para o território continental. Para um total de 2 164 965 alojamentos, a percentagem que possuía energia elétrica era de 64,3 %, 47,1 % possuía abastecimento de água, e 30 % era servido por rede de esgotos. Das 2 224 020 famílias recenseadas, no mesmo âmbito territorial, 62,6 % habitava um espaço abastecido com energia elétrica, 45,8 % dispunha de abastecimento domiciliário de água, e apenas 29,2 % ocupava alojamentos equipados com instalações sanitárias (Instituto Nacional de Estatística, 1970). A persistência do que era cada vez mais entendido como precariedade habitacional e urbana resultava em grande medida da ausência de políticas habitacionais visando o benefício da maioria dos cidadãos. Embora a ditadura de Salazar tivesse utilizado a intervenção estatal direta na produção de habitação como técnica excepcional, sobretudo desde o fim da Segunda Guerra Mundial, e apesar de esforços de planeamento à escala metropolitana, como o Plano Diretor da Região de Lisboa (Castela, 2011, pp. 100-107), preparado durante a vigência do Plano Intercalar, o regime nunca optou por uma coordenação de políticas para a resolução do que se designava como «problema» ou «problemática» da habitação.

Mais preocupado com a distribuição de benefícios a setores apoiantes, o regime de facto encorajava através das práticas à escala municipal, desde o final da década anterior, a extensão urbana através da autoconstrução e de lotamentos informais, os já referidos bairros clandestinos, onde, em contraste com os bairros de barracas — anteriormente também designados como clandestinos —, os construtores eram geralmente proprietários da terra (Castela, 2011).

Apenas no quadro das guerras de libertação que se haviam iniciado nos territórios ocupados por Portugal em África se desenvolveu, através do Exército, um programa estatal de produção direta de habitação dirigido à população de baixa remuneração nas áreas rurais, de modo a combater a articulação entre os movimentos de libertação e os camponeses: o já mencionado Programa de Aldeamentos.

Apesar destas políticas concretas, em Portugal, do ponto de vista dos principais atores do aparelho estatal, a precariedade habitacional assumiria uma materialidade incomodativa para a imagem do País, especialmente numa altura de confluência europeia. Também Paris estava rodeada de «bidonvilles», mas o relativo desconforto dos sujeitos privilegiados em Portugal baseava-se no espectro de uma Europa «desenvolvida» imaginada, não num conhecimento concreto



**FIG 3** Plano Integrado do Zambujal (PIZ), Amadora, planta de localização, 1982 (várias equipas para o FFH). SIPA/IHRU

da situação dos outros países do bloco capitalista na Europa. As extensas implantações de barracas em Lisboa, bem como as construções degradadas e sobrelotadas nos cascos urbanos, para além de poderem gerar incómodas contestações em tempo de guerra, comprometiam drasticamente a possibilidade de oferecer, para dentro e para fora do País, uma imagem do território mais consentânea com a «evolução na continuidade» do tardio discurso marcelista (Rosas, 1994, p. 548; Reis, 1996, p. 546). Foi nas principais cidades, como Porto e Lisboa, mas especialmente na última, que as barracas se assumiram como facto urbano português – e internacional –, passando a ser um incontornável foco de atenção política, governativa e técnica. Técnicos municipais acompanhavam o fenômeno, como os de Lisboa, que em 1970 davam conta de um aumento de 40 % no número de barracas na cidade. Ativistas e opositores do regime frontalmente procuraram afirmar este facto, como Teotónio Pereira no seu texto do mesmo ano intitulado «A nódoa de Lisboa», publicado na *Seara Nova*, que nos anos anteriores havia por vezes dedicado a sua capa à questão da política da habitação (1970)<sup>8</sup>.

É neste contexto que surgiu o Plano Intercalar de Fomento para 1965-1967, um instrumento de planeamento macroeconómico que procurou enfrentar, pela primeira vez na história dos processos de planeamento económico da ditadura, a possibilidade de integrar uma visão de conjunto da economia e da sociedade (Rodrigues, 1996, p. 740). Neste período, em que se via confrontado com a Guerra

<sup>8</sup> Por exemplo, a capa da edição de agosto de 1969 foi dedicada ao Colóquio da Habitação. Essa edição incluía um texto do economista comunista Sérgio Ribeiro, defendendo um «planeamento global» (1969, p. 266), assim como um artigo do arquiteto Pedro Vieira de Almeida, notando a necessidade de atenção ao «equipamento» enquanto «expressão de vida urbana ou comunitária» (1969, p. 267), evocando Alexander e Lefebvre.

Colonial, com a emigração crescente e com a inevitável abertura dos mercados — corroborada pelos movimentos de integração económica europeia —, o regime carecia de um instrumento que transcendesse a mera enumeração de investimentos do Estado, que veiculasse estratégias, que agregasse deliberações e que reequilibrasse as várias tendências no seu seio.

O Plano Intercalar procurou assim traduzir a necessidade de acompanhar a aceleração do ritmo de crescimento da economia com outras preocupações de natureza social, entre as quais se incluía a questão da promoção de habitação. Eram tecidas críticas ao papel da iniciativa privada neste âmbito e eram apontadas razões para a sua ineficácia: a especulação com o valor do solo; a produção preferencial de habitações de alto custo, e a descoordenação produtiva e urbanística, que prolongava o atraso da indústria da construção e agravava a carência de equipamentos. Tal análise crítica levava então à constatação da necessidade de uma intervenção mais concreta do Estado no setor: além de prever a construção de 21 000 fogos por promoção direta, o plano propunha várias iniciativas tendentes a facilitar operações de expropriação de terrenos para execução de programas habitacionais, integrados nos respetivos planos de urbanização, e também outras que, pelo seu procedimento modelar, pudessem servir para regular a ação da iniciativa privada (Ferreira, 1987, p. 63). Era ainda recomendada a criação de uma entidade que se responsabilizasse pela consequente incentivação e aplicação destas medidas.

Sintomaticamente, pelo que diz respeito ao problema habitacional, o subsequente III Plano de Fomento (de 1968 a 1973) concluiria que as metas propostas pelo seu antecedente não haviam sido cumpridas. Propunha a constituição de reservas de terreno, mais eficácia processual, e a promoção da estabilização do valor do solo. Mas ia mais longe, salvaguardando ainda a eventual necessidade de serem tomadas medidas especiais, que passariam pela revisão dos procedimentos legais de avaliação de terrenos e de inibição da especulação. A ditadura, no entanto, procurou resistir a esta modernização do papel do Estado no que concerne a gestão do espaço nacional, que tentava aproximar-se do Estado-providência intervventivo já com décadas de ação em países como França, Inglaterra, Alemanha e Suécia<sup>9</sup>.

Ao prever a construção de 49 430 fogos pelas entidades públicas e semipúblicas, o III Plano de Fomento foi desenhado com uma ambição intervencionista, deixando antever que para a obtenção de resultados era necessária uma atuação mais frontal e voluntaria. Contudo, se outras consequências não foi tendo — assiste-se logo a partir de 1968 a uma redução de quase 50% dos programas previstos (Gros, 1982, p. 147) —, teve pelo menos a vantagem de conferir alguma frontalidade ao modo de encarar o problema, deixando claro que também neste setor a ditadura enfrentava a sua progressiva decadência, confrontada com vontades modernizantes<sup>10</sup>.

Os diversos organismos do Estado que tinham jurisdição sobre questões relacionadas com a habitação — LNEC, Ministério das Obras Públicas (MOP),

<sup>9</sup> A Comissão Relatadora do parecer subsidiário da Câmara Corporativa teceu duras considerações acerca da possibilidade de disciplinar a especulação fundiária, acautelando-a contra o radicalismo e prevenindo hipotéticos atentados aos «princípios básicos da organização social e política» vigente (Gonçalves, 1972, p. 120).

<sup>10</sup> A dualidade de posições entre a linha política mais conservadora e uma outra, de maior aproximação ao desenvolvimento dos países da Europa ocidental, foi muito evidente, sobretudo desde o pós-Guerra, nos setores da indústria, pela sua modernização, e da economia, pela abertura dos mercados. As conflitualidades que gerava, na maior parte das vezes pessoalmente arbitradas pelo próprio Salazar, animavam os congressos do partido único, determinavam composições de governos e distribuíam lugares na Câmara Corporativa (Rosas, 1994, pp. 416-563).

Direção-Geral de Urbanização, Federação das Caixas de Previdência, e as próprias câmaras municipais, sobretudo a de Lisboa — foram-se munindo de técnicos jovens, viajados e sensíveis à urgência de uma solução mais sistemática para o problema da precariedade urbana e habitacional. São esses técnicos — engenheiros, arquitetos, assistentes sociais, economistas — que, desde o início dos anos 60 e nos respetivos serviços, haviam desenvolvido vários trabalhos de âmbito analítico, de sistematização metodológica e de projeto. Estes trabalhos tiveram um momento de consolidação incontornável, no que concerne ao papel do Estado e do espaço no desenvolvimento deste, entre 30 de junho e 5 de julho de 1969 com o Colóquio sobre Política da Habitação, desenvolvido ao abrigo do Ministério das Obras Públicas. Este evento de técnicos ligados ao regime e sua reforma projetou definitivamente o Estado como o grande urbanizador. É deste projeto que surge o FFH e segundo o qual se procurou materializar no território continental o III Plano de Fomento.

Num campo como o da habitação social, cuja atividade se encontrava pulverizada por diversos serviços e setores da Administração Pública<sup>11</sup>, as reformas discutidas no Colóquio revelaram a premência da desejada concentração das competências e atribuições, que os relatores do Colóquio de 1969 tão frontalmente expuseram (Fernandes *et al.*, 1969a; Fernandes *et al.*, 1969b). Simultaneamente, esta pulverização excluía grupos carenciados, que não se encontravam abrangidos por nenhum programa das caixas de previdência ou instituições semelhantes, e que seriam o foco de ação prioritário do FFH. Para além da estruturação orgânica do Fundo, o Colóquio traria também outras consequências que, quer no âmbito jurídico-administrativo, quer no âmbito da adoção e maturação de conceitos, reforçavam a convicção de que se poderia estar a caminho de uma política social mais adaptada à ideia de reprodução da força de trabalho.

Nas conclusões finais do Colóquio, de resto, e para além de considerações de ordem mais técnica, subjaz um inequívoco reconhecimento dos direitos de cidadania associados à questão da habitação, incidindo também no pressuposto da reformulação da orgânica administrativa para alcançar maior eficácia no setor. O texto final do Colóquio sobre a Política da Habitação está dividido por seis capítulos (Fernandes *et al.*, 1969c): «Enquadramento da Habitação no Desenvolvimento Económico e Social», «Integração da Habitação no Planeamento Urbanístico», «Política de Solos», «Financiamento da Habitação», «Execução da Habitação» e «Estrutura Orgânica do Sector Público do Domínio da Habitação». Começa, no primeiro destes capítulos, por perspetivar a evidência do direito à habitação num contexto de eficácia social e económica. Afirma arrojadamente, dadas as circunstâncias políticas, que a habitação é um direito que «tem de ser assegurado a todos pela colectividade, sob a responsabilidade do Estado», para, de seguida, reconhecer que aquele, como alguns outros «direitos absolutos», não se exerce em pleno «por carência dos recursos legais e materiais votados para a sua satisfação» (*ibidem*, p. 1)<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais, Direção-Geral dos Serviços de Urbanização, câmaras municipais, misericórdias, Junta de Colonização Interna, Junta Central das Casas dos Pescadores, Serviços Sociais das Forças Armadas, Habitações Económicas — Federação de Caixas de Previdência, para citar somente as que são referidas pelos documentos de planeamento mais genéricos (Presidência do Conselho, 1964, p. 475; 1969, p. 543).

<sup>12</sup> Como voltaremos a mencionar, já na Constituição de 1933 se afirmavam as obrigações do Estado no campo da habitação; no entanto, a inserção da habitação tinha então uma génesis aforística, ideológica e moral.

### A criação do FFH em 1969: Centralizar e sistematizar o fomento estatal da «casa própria» urbana

A criação do FFH foi instituída através do Decreto-Lei n.º 49 033, publicado um mês antes da realização do Colóquio, durante o qual se lançou grande parte das premissas gerais da nova instituição; as várias comunicações procuraram caracterizar uma orgânica que viesse moldar a atuação e, sobretudo, a estrutura técnico-administrativa do Fundo. As readaptações e as reformas legais destas premissas vieram a tornar-se inevitáveis no confronto com a realidade. No entanto, vieram também a estruturar o sentido e missão, bem como os protocolos técnicos do FFH durante grande parte da sua existência<sup>13</sup>. No seu documento de fundação pode ler-se, após uma longa resenha das várias políticas habitacionais da ditadura e suas limitações:

«O Ministério das Obras Públicas deve desempenhar papel decisivo na execução da referida política nacional da habitação, já que importa executá-la em coordenação com o planeamento urbano. De facto, é já indiscutível a necessidade de articular as políticas habitacional e urbanística [...] Este o principal motivo da criação do Fundo de Fomento da Habitação, instrumento de política que visa contribuir para a resolução do problema habitacional especialmente das classes não beneficiárias dos planos da habitação das caixas de previdência ou de quaisquer outras instituições semelhantes.» (Decreto-Lei n.º 49 033, 1969.)

O FFH seria também responsável por liderar uma reforma administrativa que envolveu a centralização das atividades do Estado na promoção da habitação, atividade pulverizada por diversos setores da Administração Pública. Neste sentido, o Fundo foi a tradução direta de dois pilares do III Plano de Fomento: a resolução do problema habitacional e uma vasta reforma administrativa (Presidência do Conselho, 1964, p. 470; 1969, p. 538). Por outro lado, a política social apresentada no decreto fundador do FFH continha implicitamente um plano económico reformador que abrangia: a produtividade da força de trabalho; o desenvolvimento urbano, em particular na proximidade das zonas industriais; o ordenamento do território em articulação com a agricultura, a indústria e o turismo; o apoio ao maior número possível de empresas e indústrias nacionais; o impulso do setor da construção, e a reconfiguração do mercado imobiliário.

Foi na reforma administrativa, no entanto, que primeiro se jogou a sua potencial eficácia. Esta passou inicial e principalmente pela integração da experiência técnica do Serviço de Construção de Casas Económicas da Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN) e do Gabinete de Estudos de Habitação da Direção-Geral dos Serviços de Urbanização (DGSU). Isto envolveu a integração do pessoal técnico destes organismos e tentativas de coligar as suas práticas em

<sup>13</sup> Tanto assim foi que até 1974 se sucederam os diplomas que introduzem alterações pontuais ao Decreto-Lei n.º 49 033, a saber: os Decretos-Leis n.os 473/71 e 474/71, de 6 de novembro, que alteram a natureza, atribuições e competência, meios financeiros, órgãos diretivos, quadro de pessoal, distribuição de casas e regime de utilização; o Decreto-Lei n.º 583/72, de 30 de dezembro, que reorganiza o FFH, extinguindo o Fundo das Casas Económicas, canaliza capitais afetos à aquisição e construção de habitações para funcionários do Estado para o FFH, e institui isenções fiscais várias para o Fundo; o Decreto-Lei n.º 214/73, de 9 de maio, que reorganiza o Fundo; o Decreto-Lei n.º 222/73, de 11 de maio, que altera a competência do Ministro das Corporações e Previdência Social para o Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo nos diplomas que definem o regime jurídico das casas económicas, e altera também algumas competências notariais para os serviços do Fundo; e ainda o Decreto-Lei n.º 608/73, de 14 de novembro, que define o regime aplicável às «casas de renda limitada».

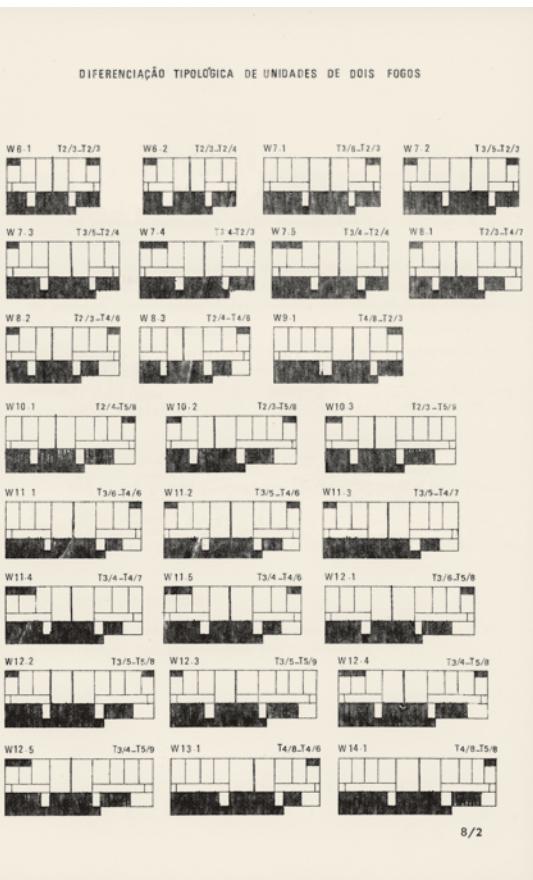
torno de uma política e administração comum. Este processo resultou em várias pontes entre as diferentes práticas e em três objetivos específicos do FFH:

1. Reforma legal: a adoção com revisão dos regulamentos de distribuição, renda e propriedade das casas económicas, bem como dos seus processos de concurso;
2. Agilização de mecanismos de promoção e gestão habitacional: a responsabilidade direta de projetar, adjudicar e gerir agrupamentos de casas económicas;
3. Racionalização de projeto: a criação de um processo de sistematização de projeto, envolvendo criação de protocolos jurídicos simplificados, possíveis esquemas de financiamento mais ágeis, e um banco de projetos.

Estes três objetivos articularam a prática administrativa, reguladora e projetual do FFH durante grande parte da sua existência, sendo apenas revistos a partir da estabilização democrática de 1976 e, de forma mais estrutural, a partir de 1977, com o primeiro resgate do FMI. Na prática projetual, os objetivos foram traduzidos num processo de racionalização de projetos habitacionais da DGEMN e DGSU, associado a uma linguagem arquitetónica chã, de uma grandiosidade austera em certos planos, como o de Almada ou o do Zambujal (Fig. 4), assim como em projetos «matriz» que, ao contrário dos projetos habitacionais da DGEMN e DGSU, envolviam também ambientes urbanos e não apenas o edifício em si. Para além disso, exploraram-se regras de composição programática e espacial genericamente aplicáveis a qualquer contexto em função de uma



**FIG. 4** PIZ, Parque do Casal do Zambujal, 2018 (edifícios projetados por equipa dos arquitetos Vítor Figueiredo e Duarte Cabral de Mello para o FFH, 1975-1977). Arquivo do IHRU



**FIG. 5** «Diferenciação tipológica de unidades de dois fogos», no Relatório Estudos de Soluções Tipo de Fogos e das Características a Que os Edifícios Deverão Obedecer para o Estabelecimento de Princípios de Industrialização da Construção (arquiteto Joaquim Cadima no FFH, 1971).  
SIPA/IHRU

sociologia mecanográfica do agregado familiar (Fig. 5). Desde o início, na sua concretização dos Planos de Fomento, tais projetos continham o potencial de articulação direta com uma indústria da construção passível de modernização profunda.

Programaticamente, a ação do FFH, ao longo do seu período de existência, subdividiu-se em programas de promoção direta – Planos Integrados, realizações diversas – e programas de promoção indireta, que consistiram no apoio técnico e financeiro a entidades e particulares: obras comparticipadas pelas autarquias locais, Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL), apoio às cooperativas de habitação económica (CHE), programas abrangentes de renovação urbana, Programa de Recuperação de Imóveis Degradados (PRID), e apoio à autoconstrução. Enquanto «entidade pública de crédito», também concedia empréstimos às autarquias locais – a participação terminou em 1979 – e apoiava ainda a iniciativa privada através dos contratos de desenvolvimento (CD) para a habitação<sup>14</sup>. Todos estes programas estavam suportados nos três objetivos acima descritos – reforma legal, agilização dos mecanismos de financiamento e dos processos burocráticos e introdução de métodos de racionalização de projeto – e na capacidade de adjudicação de obras e de controlo do acesso à propriedade da habitação através do arrendamento<sup>15</sup>.

A execução deste vasto leque de ação do FFH estava dependente de financiamento internacional e, consequentemente, da articulação da política nacional com as orientações da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Neste sentido, como veremos, a sua história é necessariamente a história da «normalização» ocidental de Portugal no pós-revolução, sendo especialmente vincados os dois pacotes de austeridade impostos pelo FMI na vida do organismo: 1977 e 1983. Encontram-se no arquivo do FFH diversos volumes de atas e outros documentos relativos à ação do grupo de trabalho português para o Comité HBP (Habitação, Construção e Urbanismo) na já referida UNECE. Era um comité de estrutura flexível com representantes ligados a vários Ministérios (Finanças, Administração Interna, Agricultura, Obras Públicas, Defesa Nacional) e do qual faziam parte elementos do LNEC, Direção-Geral de Hidráulica e Engenharia Agrícola (DGHEA), Câmara Municipal de Lisboa (CML), Direção-Geral do Planeamento Urbanístico (DGPU) e Direção-Geral do Equipamento Regional e Urbano (DGERU), para além dos elementos do FFH<sup>16</sup>. Esta participação contínua em conferências internacionais estimulou o desenho de propostas inovadoras de arquitetura, urbanismo, engenharia, paisagismo e construção, em consonância com o que se passava no resto do mundo. Assim, o enquadramento teórico da política habitacional do Fundo resultou do debate interno, marcado pelo Colóquio de 1969, e também da influência externa decorrente da participação de Portugal em diversas iniciativas internacionais da UNECE e da OCDE, entre outras.

<sup>14</sup> FFH, Gabinete de Estudos de Planeamento (GEP), 1978. Relatório n.º 3/GE/78: Os Programas do Fundo de Fomento da Habitação e Síntese de Medidas Legislativas, Lisboa, maio de 1978. Cota 6487 HAB, SIPA/IHRU.

<sup>15</sup> O FFH adotou o regime de propriedade resolúvel das Casas Económicas (CE).

<sup>16</sup> Os estudos resultantes, em resposta aos pedidos da UNECE, foram editados e publicados pelo Núcleo de Informação Pública e Relações Externas (NIPRE) do FFH, presidido por João Alves de Sousa.

Segundo estas linhas de aproximação a uma Europa providente, o FFH foi principalmente um organismo de promoção direta e central de habitação. Este desígnio enfraqueceu com a entrada do FMI em 1977 e a liberalização. Porém, desde o início que o Fundo foi também pensado como um organismo de incentivo à iniciativa privada e não apenas como promotor direto. Em 1970, foi apresentado da seguinte forma à UNECE:

«Na introdução a este trabalho foi precisado que no quadro das instituições portuguesas o papel do Estado em relação à habitação é essencialmente o de promover, encorajar e coordenar a iniciativa privada.»<sup>17</sup>

Em seguida, os técnicos do FFH afirmavam que a implementação do III Plano de Fomento se iria basear na «prosecução das atividades dos setores público e semi-público [...] e na oferta de apoio à iniciativa privada»<sup>18</sup>. De facto, em 1972 seria produzido um relatório estatístico da construção em Portugal, baseado em dados de 1960 e 1970, que demonstrava exatamente a diferença abismal entre a oferta pública e privada<sup>19</sup>. Esta última incluía urbanizações informalmente produzidas por sociedades económicas, mas também por pequenos e médios proprietários, processo que constituiria para muitos no FFH a principal barreira para a criação de uma ordem territorial através da habitação. Para o final do relatório de 1970 para a UNECE, podemos então ler:

«A orientação, a coordenação e o incentivo da iniciativa privada para a construção de habitação social serão tarefas essenciais do departamento central, cujo objetivo é guiar as políticas de habitação e as atividades de urbanização relacionadas, para o aumento da participação dos capitais privados na solução do problema da habitação, particularmente para os sectores da população com menos recursos onde, por razões económicas e financeiras, a ação dos departamentos estatais e para-estatais foi quase exclusivamente sentida, sendo estes naturalmente incapazes, por si, de resolver a situação.»<sup>20</sup>

Isto talvez dê sentido ao facto de o orçamento para obras comparticipadas disparar entre 1972 e 1973<sup>21</sup>. Mais importante, isto diz-nos que o Fundo, aparentemente um organismo público próprio do chamado Estado-providência, concentrado na ação direta do Estado, foi na realidade e desde o início um projeto mais complexo de economia política. A partir de 1976 será este outro projeto económico e espacial, o de incentivar e disciplinar a oferta privada, que assumirá a dianteira da promoção e controlo habitacional pelo Estado. Entre as metas e objetivos para 1976-1980, a promoção privada de habitação foi um eixo estratégico da política do FFH (Fig. 6). Se legal e economicamente o FFH ativou plataformas que permitiram selecionar prioridades urbanas, já no domínio arquitetónico procurou

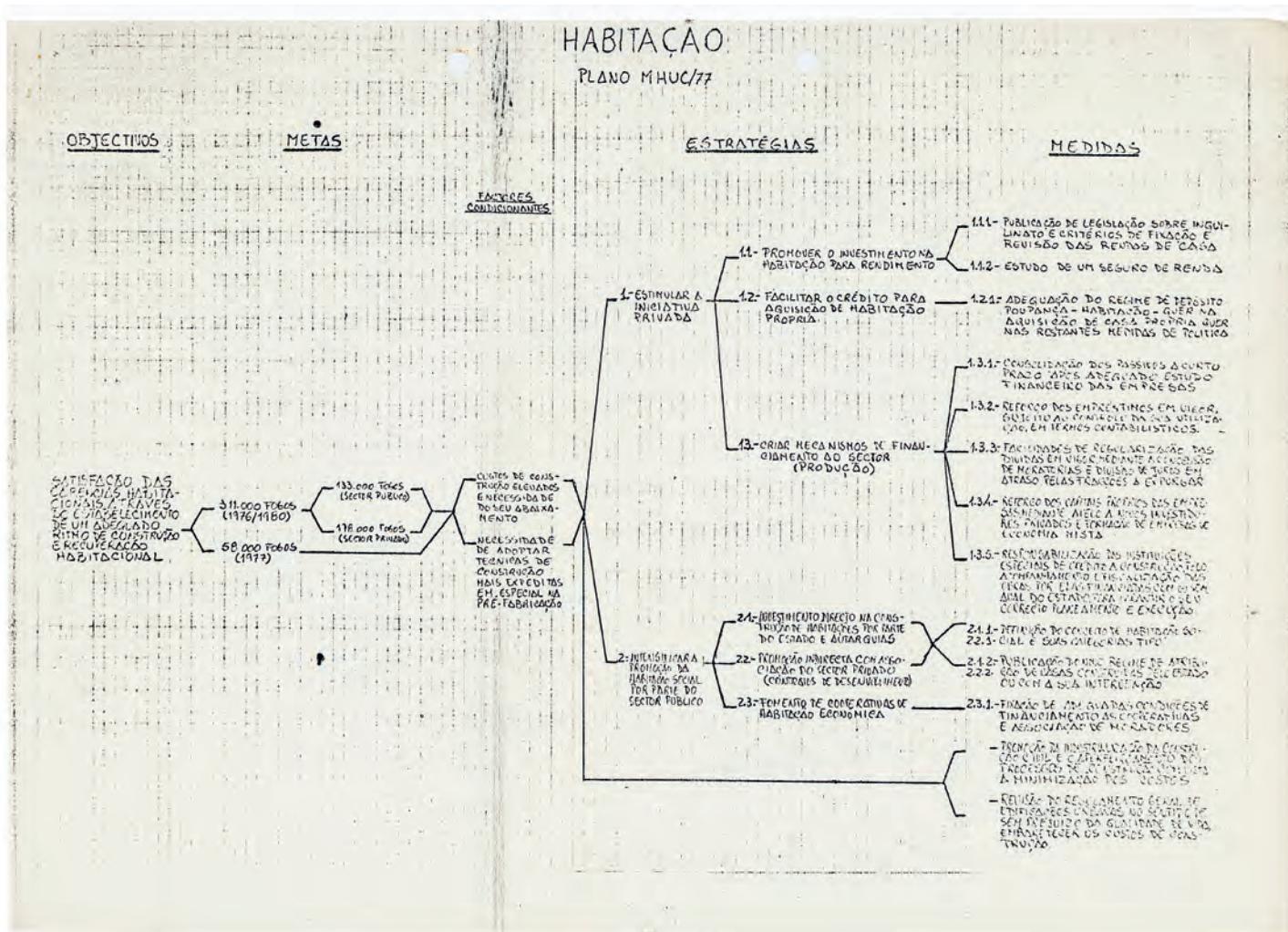
<sup>17</sup> Tradução do original em inglês pelos autores. FFH, Research and Planning Office. 1972. *The Financing of Housing in Portugal, National Monograph, Lisbon* 1972, 12. Cota HAB/FFH 3464, SIPA/IHRU.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> FFH, GEP. 1972. *Processo n.º 283/GE: Dados Estatísticos da Construção de Fogos no Sector Público e Semi-Público, Informação n.º 163/GE/72*. Cota 5839-46, SIPA/IHRU.

<sup>20</sup> Tradução do original em inglês pelos autores. FFH, Research and Planning Office. 1972. *The Financing of Housing in Portugal, National Monograph, Lisbon* 1972, 82. Cota HAB/FFH 3464, SIPA/IHRU.

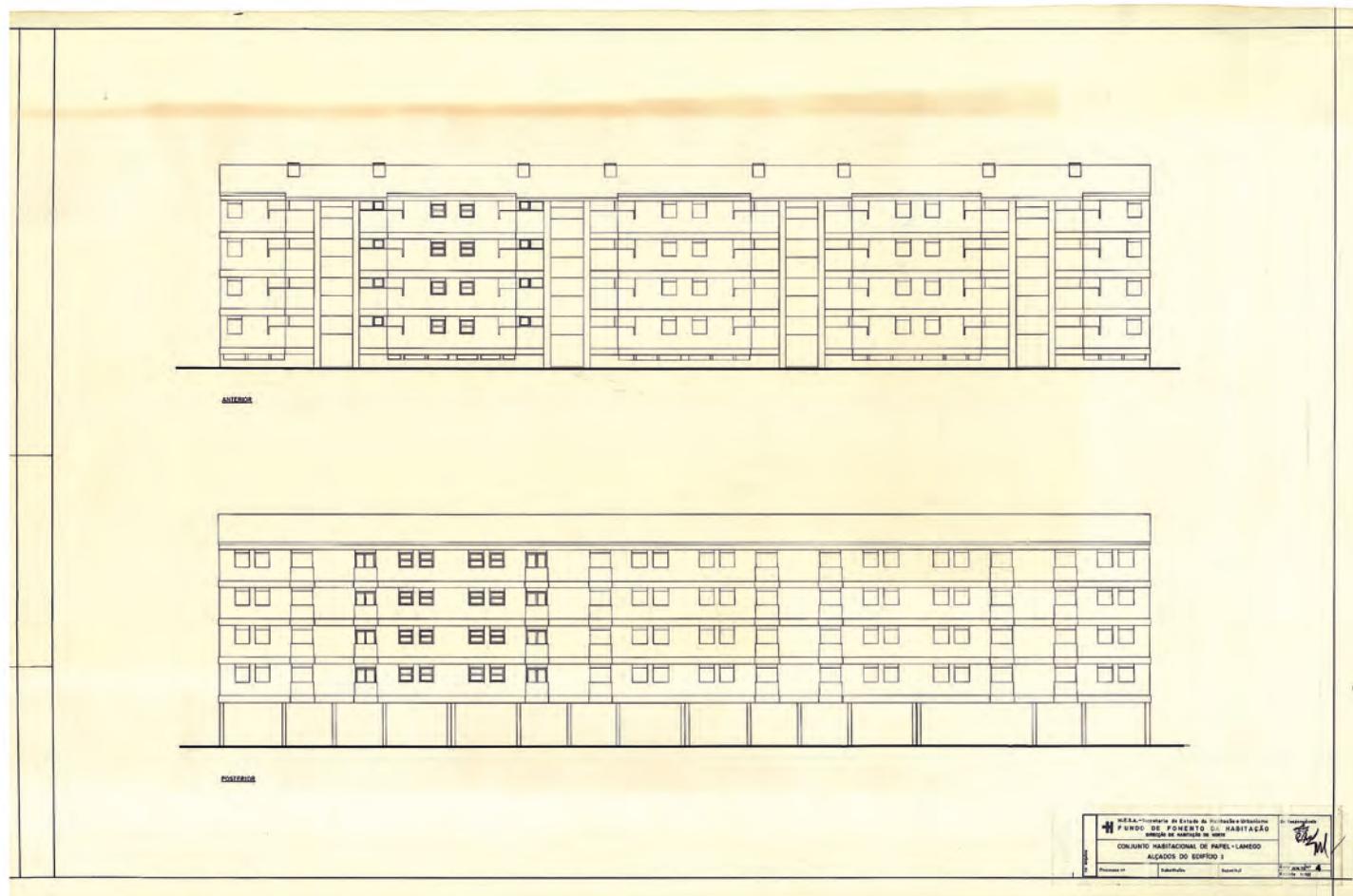
<sup>21</sup> FFH, Gabinete de Estudos de Planeamento (GEP). 1978. *Relatório n.º 3/GE/78: Os Programas do Fundo de Fomento da Habitação e Síntese de Medidas Legislativas*, Lisboa, maio de 1978. Cota 6487 HAB, SIPA/IHRU.



**FIG. 6** «Habitação: Plano MHUC/77», em documento interno (autores desconhecidos no FFH, c. 1977). SIPA/IHRU

estabelecer níveis nacionais de qualidade espacial na habitação, através da sugestão e seleção de projetos. Esta foi materializada em bairros e blocos habitacionais desenvolvidos internamente pelo FFH, como um «Projecto de Bloco Tipo» de habitação coletiva na Guarda; bem como em bairros projetados por arquitetos externos, como Fafel, em Lamego, do gabinete de Jorge Gigante (Fig. 7). Estes foram casos de produção direta de habitação; no entanto, a evidente sistematização da imagem arquitetónica perpassou todos os programas sobre a tutela do FFH, inclusivamente aqueles em que a sua participação era essencialmente indireta, como nos CD. O caso das várias áreas projetadas e promovidas pela empresa de prefabricação ICESA, como a Quinta do Morgado, em Lisboa (Fig. 8), é ilustrativo deste ponto, já que tais edifícios efetivamente pontuam a periferia de Lisboa, sendo evocados na atualidade por cineastas, como Miguel Gomes na sua celebração da paisagem urbana dominante no Portugal contemporâneo (Fig. 9).

Como veremos de seguida, foi com os Planos Integrados que o FFH criou largas áreas de experimentação com esta linguagem arquitetónica. Não obstante a



**FIG. 7.** «Conjunto habitacional» em Fafel, Lamego, 1978 (equipa do arquiteto Jorge Gigante para o FFH). SIPA/IHRU



**FIG. 8** Bairro Municipal Quinta do Morgado, Lisboa, construído pela ICESA (baseado no projeto da equipa do arquiteto Reaes Pinto para Santo António dos Cavaleiros, c. 1970). Arquivo do IHRU



**FIG. 9** Urbanização de Santo António dos Cavaleiros, Loures, construída pela ICESA, no filme *Mil e Uma Noites: O Desolado*, de Miguel Gomes, 2015 (arquiteto Reaes Pinto, 1966-c. 1980). Produtora O Som e a Fúria

presença urbana desta linguagem, circunstancialmente o FFH permitia uma imagem que poderemos caracterizar como neovernacular. Dependendo dos locais, dos gabinetes de técnicos e do conjunto de agentes económicos, acabou por produzir ou ajudar a produção simultânea de blocos modernistas e de habitações evocando mais explicitamente espacialidades tradicionais. Nomeadamente, em alguns dos seus processos, o SAAL foi um laboratório de uma nova linguagem espacial, cruzando as lições com a arquitetura de camponeses dos anos 50 e 60 (Sindicato Nacional dos Arquitetos, 1988 [1961]), com as várias vontades e desejos da «casa própria».

Pela dimensão e caráter interventivo dos seus programas habitacionais, o FFH veio dar resposta concreta ao discurso, lacerado na Constituição de 1933, do dever do aparelho estatal de «favorecer a constituição de lares independentes e em condições de salubridade» (Constituição de 1933, artigo 13.<sup>º</sup>), que nesse documento se enquadrava na «defesa da família [...] como fundamento de toda a ordem política» (Constituição de 1933, artigo 11.<sup>º</sup>). A reforma administrativa, a racionalização de projeto e a estratégia de introduzir o Estado na oferta privada não foram, pois, simples reorganizações do poder na fase minguante da ditadura mas antes partes estruturais de um esforço consistente em desenhar a experiência urbana portuguesa através do papel central da habitação e sua falta.

#### **Planejar a extensão urbana através de Planos Integrados em Portugal**

Foi também no Colóquio de 1969 que se lançaram as bases para o que seria a ferramenta central do Fundo até cerca de 1978: o Plano Integrado. Avançando com o conceito de «habitação integrada», que pressuponha um conjunto de bens e

de equipamentos que ultrapassa em muito a mera função de abrigo, o Colóquio abriu uma nova perspetiva para a resolução da precariedade habitacional. O conceito de «habitação integrada» foi desde logo ligado ao que se chamou «rendabilidade social» da satisfação do direito à habitação, que reverteria em favor da comunidade e, por conseguinte, do próprio Estado. Da resolução da questão do alojamento estava dependente a melhoria das condições de saúde física das populações, da qual resultam as consequentes melhorias, quer na eficácia dos cuidados de saúde pública, quer no rendimento laboral dos moradores abrangidos. Estava também dependente a beneficiação da «saúde moral» e da «saúde mental da família e do indivíduo», da qual resultariam benefícios no rendimento laboral e escolar, na «dignificação humana dos indivíduos», e uma redução direta da marginalidade e da delinquência (Fernandes *et al.*, 1969c, pp. 3-4).

Os Planos Integrados foram, de vários pontos de vista, o cerne da política habitacional do FFH, já que eram o seu objeto original, associando a habitação ao planeamento urbano, e criando dinâmicas económicas de grande escala. Para além disso, os Planos ensaiavam reformas administrativas a escalas metropolitanas, e serviam de laboratório a novos modelos espaciais de cidade e casa.

Planos Integrados ou «Programas Integrados» (PI), bem como promoção direta de habitação em diversos contextos, envolveram a maior parte do orçamento acionado pelo FFH. No relatório de execução orçamental do III Plano de Fomento podemos observar que as Casas Económicas (CE) e os PI envolveram mais de metade do orçamento a investir: 192 308 contos para CE, 306 547 contos para PI, 129 355 contos para promoção direta diversa, 86 137 contos para obras comparticipadas e 10 000 contos para autoconstrução<sup>22</sup>.

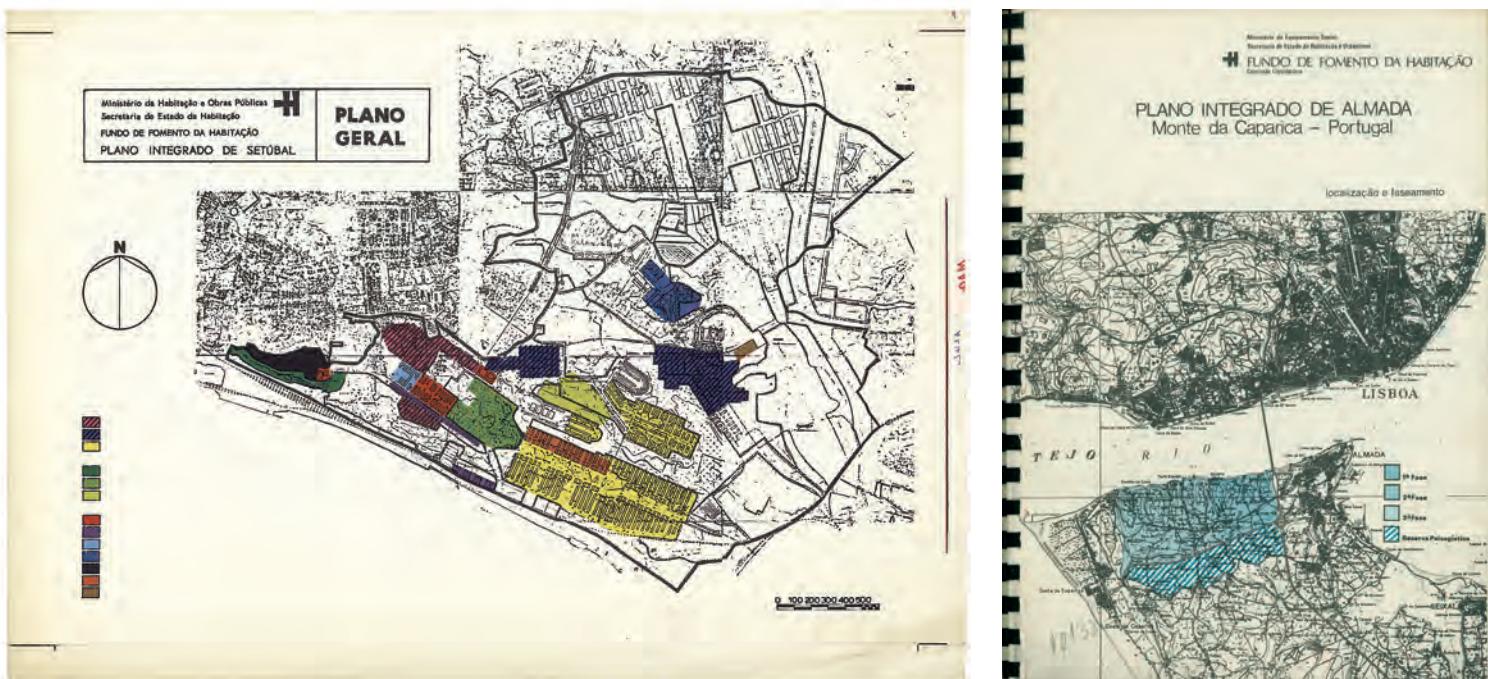
Este orçamento de promoção direta foi concentrado principalmente em Lisboa, Porto, Setúbal, Aveiro e Braga, identificadas pelo Fundo como as zonas urbanas mais problemáticas em 1971, e assim apresentadas num relatório à ONU<sup>23</sup>. No início da década de 1970, a maioria deles arranca: Setúbal (Fig. 10), Almada (Fig. 11), Zambujal (Figs. 3-4), Aveiro-Santiago (Figs. 14-15), Porto-Viso, Guimarães e Coimbra-Ingote. Na sequência do tempo de vigência do III Plano de Fomento, são ainda referidas intervenções programáticas integradas em Vila Nova de Famalicão, Cruz de Pau-Matosinhos e Vila Franca de Xira<sup>24</sup>. No entanto, a sua efetivação não será visível antes de meados da década seguinte, com resultados muito desequilibrados entre si. Aqueles cujos propósitos se desenvolveram em resultados palpáveis foram Setúbal, Almada, Zambujal, Aveiro-Santiago e Guimarães.

Note-se que em projetos tardios de CE, como o agrupamento de Agualva-Cacém, também designado Mira-Sintra, já se havia praticado um formato de plano integrado (Fig. 12). Com anteprojeto assinado pelos arquitetos João Abel Manta, Alberto Pessoa e Gonçalo Ribeiro Teles e pelo engenheiro civil Tito L. Tavares, Mira-Sintra foi pensada como uma pequena cidade de 10 000 pessoas, com 2090 fogos, escolas, comércio, escritórios, cinema, mercado, centro

<sup>22</sup> FFH. 1973. Processo n.º 123/GE: III Plano de Fomento, 1968/73, Execução. Cota 5753/1, SIPA/IHRU. É relevante notar que no mesmo documento podemos observar que até 1972 a maioria do orçamento do FFH foi para casas económicas, exclusivamente não sendo gasto o orçamento de 1971 dotado para Planos Integrados e pedindo-se a sua transferência para o ano seguinte.

<sup>23</sup> Nations Unies, Commission Economique Pour L'Europe, Comité de l'Habitation, de la Construction et de la Planification. 1971. *Tendances et Politiques Actuelles Dans les Domaines de L'Habitation, Construction et Planification au Portugal: Monographie Nationale, Portugal*. Cota 5775/1, SIPA/IHRU.

<sup>24</sup> FFH. 1973. Processo n.º 123/GE: III Plano de Fomento, 1968/73, Execução. Cota 5753/1, SIPA/IHRU.



**FIG. 10** Plano Integrado de Setúbal, «Plano Geral» [c. 1986] (várias equipas para o FFH, o IGAPHE e o INH, 1970-2007). SIPA/IHRU

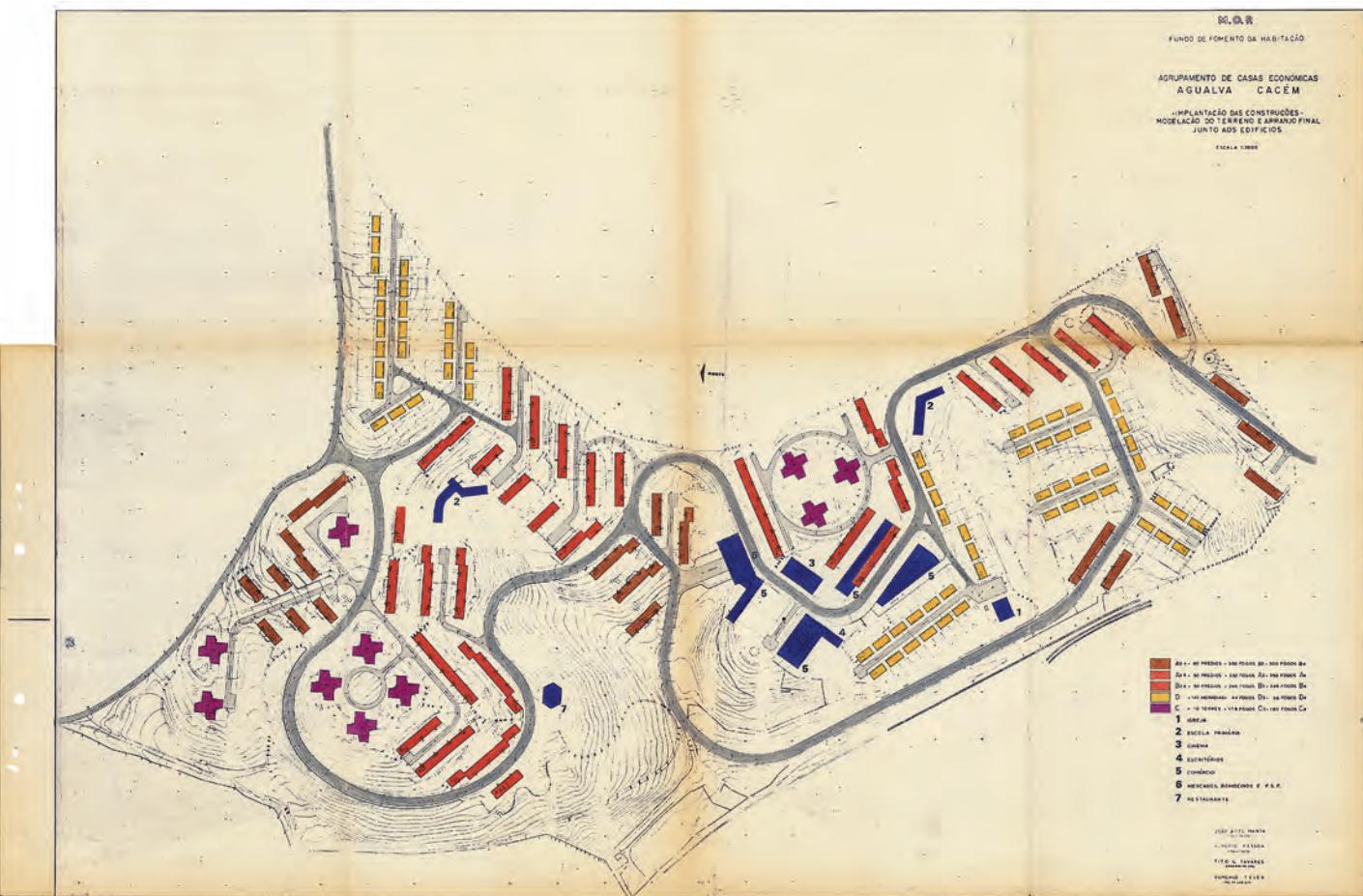
**FIG. 11** Plano Integrado de Almada, capa de «Short Presentation», 1983 (Grupo de Trabalho de Almada no FFH). SIPA/IHRU

cultural, espaços verdes e uma rede de transportes eficaz. No sentido de criar um espaço urbano que gerasse uma comunidade integrada, o projeto propunha um compromisso entre a planta livre de áreas verdes contínuas e o esquema de rua e praça, numa composição propícia à criação de relações urbanas próximas das observadas na cidade tradicional. Num texto de apresentação do plano de 1971, já da autoria do FFH, descreveu-se a solução urbana:

«Através da observação do plano ou da maquete notamos claramente a existência de quatro grupos distintos de edifícios: dois do lado norte e dois do lado sul, e também podemos notar que nenhum destes dois grupos é inteiramente composto por edifícios do mesmo tipo, o que revela por parte dos autores deste projeto não apenas a preocupação de obter uma composição formalmente distinta mas também a intenção de criar relações de vizinhança entre as diferentes camadas sociais.»<sup>25</sup>

A atividade urbana do FFH partiu então da prioridade de produzir não só habitação, obedecendo a certos critérios de habitabilidade, mas também qualidade urbana, sociabilidade e integração. Esta foi, de facto, a inovação dos planos integrados e o reconhecimento que uma cidadania plena passava também por uma supostada ligação aos supostos benefícios da cidade: bons acessos, escolas, comércio, espaços de encontro e de lazer. Este reconhecimento havia-se já ganho no trabalho direto em loteamentos informais, como a Brandoa-Falagueira (Fig. 13), como veremos; o problema neste caso, como em muitos

<sup>25</sup> Tradução do original em francês pelos autores. FFH, «Conjunto Casas Económicas Agualva-Cacém», processo n.º 1P/P/SRE, 2. Cota 5329, SIPA/IHRU.



outros, era exatamente o de criar uma rede de serviços urbanos onde uma cidade já havia.

A ideia do PI foi de longo desenvolvimento profissional, especialmente para arquitetos mais próximos das ideias desenvolvidas nos Estados-providência europeus com grandes obras urbanas. Em 1968, Nuno Portas escrevia na revista *Arquitectura* que se ensaiava em Portugal «uma arquitectura de ‘nova dimensão’, integradora dos sucessivos escalões de planeamento» (Portas, 1968, p. 110). O PI foi também, pois, uma lenta aproximação ao Norte da então «Europa Ocidental», tendo esta última arquitetura de «nova dimensão» especificamente os casos de Robin Hood Gardens e os planos para Hook, Cumbernauld e Leicester como referências (Baía, 2014, p. 306). De facto, desde o pós-Guerra se dava a conhecer a futuros arquitetos e urbanistas portugueses os avanços urbanos de Estados-providência: é o caso, por exemplo, das aulas de Urbanologia na EBAP na década de 1950, que deu a ver planos habitacionais na Suécia como o de Kärrtorp, Estocolmo<sup>26</sup>; ou também a influência das estampas do arquiteto urbanista francês Robert Auzelle (Moniz, 2011, p. 283). O FFH, com os Planos Integrados, criava então um espaço social no seio do aparelho estatal para que

**FIG. 12** Agrupamento de Casas Económicas de Agualva-Cacém, Sintra, «Implantação das construções» [c. 1971] (equipa do arquiteto João Abel Manta, do arquiteto Alberto Pessoa, do engenheiro Tito Tavares e do arquiteto Gonçalo Ribeiro Teles para o MOP/FFH). SIPA/IHRU

<sup>26</sup> No quadro do plano de 1952 de Markelius, que previa cidades-satélite com «Arbete, Bostad, Centrum», ou seja, trabalho, habitação e centro (Hall, 2002, p. 338).

**FIG. 13** Loteamento Informal da Brandoa, 3 de março de 1969. *Diário de Lisboa*, Hemeroteca Municipal de Lisboa



Quem tem culpas na Brandoa? O governador civil quer saber a versão correcta e integral do caso. Vai correr muita tinta sobre a «cidade» de lama às portas da capital

estas longas lições e viagens se pudessem articular nas condições materiais de Portugal.

Partindo desta lenta aproximação à «Europa» urbanamente conseguida, os vários PI procuraram os seus modelos em países tão variados quanto a Inglaterra, Suíça e Itália, entre outros. Na fase de licenciamento de 1974 do PI de Aveiro, com assinatura do arquiteto Joaquim Cadima e da arquiteta Santa-Rita, procurou-se uma cidade nova entre a arquitetura dos Robin Hood Gardens e a escala do Le Lignon, em Genebra, do arquiteto Georges Addor: blocos entre 4 a 12 pisos, com galerias servidas por caixas de escadas comuns, de planta em «Y», interligados e emergindo de percursos na área verde que lhes serviria de suporte. O projeto que veio a ser construído, com a autoria de arquitetos do próprio FFH – Alberto Oliveira, João Maia Macedo e José Semide – muda radicalmente de desenho (Figs. 14-15), optando por uma solução urbana rebuscada no modelo que Gregotti propusera para o bairro ZEN em Palermo.

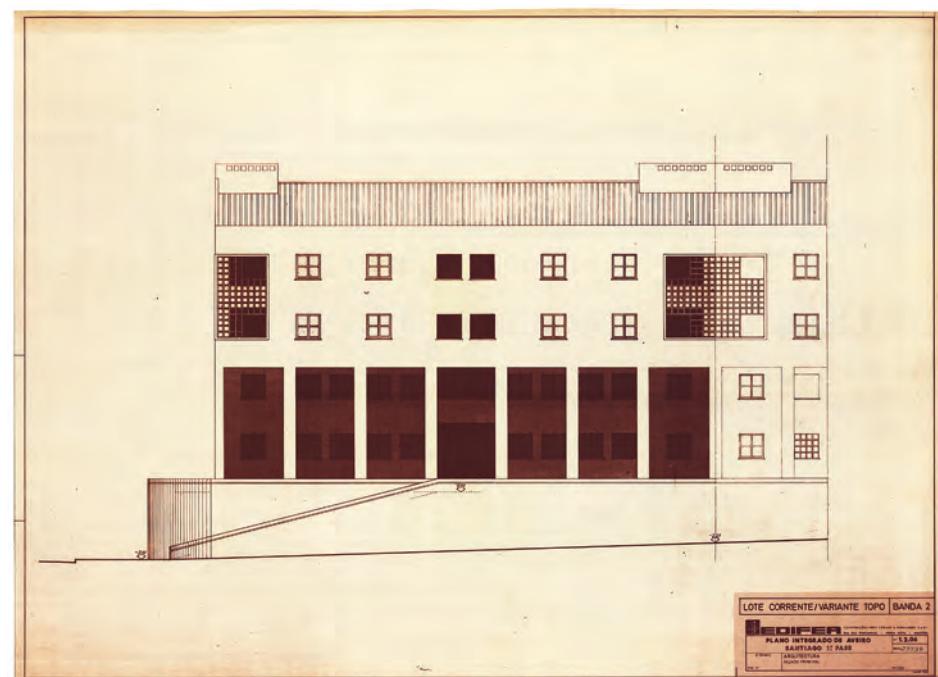
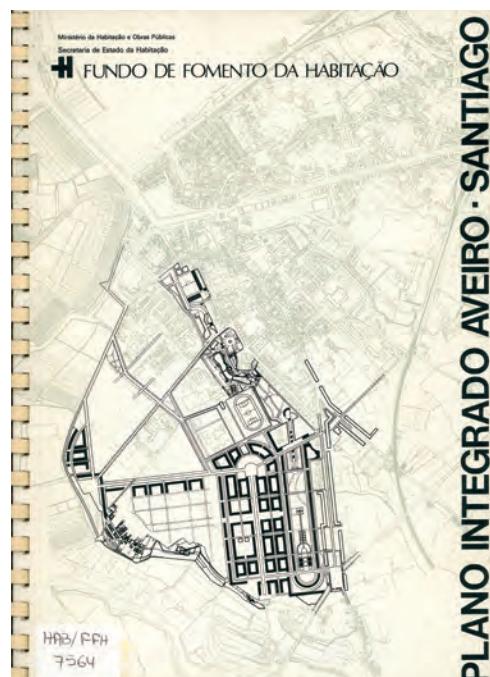
Os vários PI variaram bastante, tanto em processo, como em soluções, bem como em resultados. Contribuíram para isto os diferentes grupos de técnicos envolvidos, ora integrando equipas do FFH, ora das autarquias locais, ora de empresas privadas. Em Guimarães, destaca-se o envolvimento de Arménio Losa (2.<sup>a</sup> fase), de Marques de Aguiar (3.<sup>a</sup> fase) e de Maria João Palla (Fig. 16) com Luís Vassalo Rosa (FFH/DUE)<sup>27</sup>. Em Aveiro-Santiago, importa recordar as contribuições de Alberto de Oliveira e João Maia Macedo (FFH/DSP), assim como de Ventura da Cruz (DHC) e de José Semide (FFH/GEP), o qual também trabalhou em

<sup>27</sup> Maria João Palla merece destaque dada a sua importância em muitos dos processos de reflexão e deliberação interna no FFH, como se torna evidente a partir de uma leitura do FFH.

Coimbra-Ingote. Deveremos também recordar o trabalho no Zambujal de Duarte Cabral de Melo, José Gil e Vítor Figueiredo, assim como de Francisco Silva Dias e António Gomes; em Almada, de Rui Mendes Paula, de Bartolomeu Costa Cabral com Maurício Vasconcellos, e de Eduardo Nery, ou novamente Vassalo Rosa; e em Setúbal, de José Charters Monteiro, Paula Carvalho e Galvão Lucas, ou Manuel Salgado e Melo Guerra. Apesar desta diversidade de profissionais e da sua relação com o FFH, a aproximação à Europa providente do pós-Guerra, e em particular às suas várias soluções de extensão urbana, foi o agregador e sentido principal dos vários planos integrados.

O principal público beneficiário dos PI foi o setor industrial, tendo em conta a oferta eficaz de trabalho para os polos industriais existentes e emergentes. Não trouxeram a erosão das ilhas e barracas, nem a resolução das situações dos subúrbios legais mas informais, como a Brandoa-Falagueira, os quais continuaram a albergar uma parte significativa dos citadinos que se mudavam para os subúrbios; muito menos se pretendia resolver o problema dos centros históricos delapidados.

Os planos surgiam como passo indispensável da política económica do III Plano de Fomento: a promoção da indústria portuguesa, nomeadamente a da construção, e em particular para o mercado de exportação. Como resultado, a política habitacional conseguida pelos planos integrados já não era a de garantir uma base política, como na ditadura com as CE, mas não deixava de ser o garantir de uma base para o desenvolvimento industrial que, pela sua intimidade com o governo e o império, não poderia deixar de ser política. Não obstante, os planos



**FIG. 14** Plano Integrado de Aveiro-Santiago, capa de apresentação, 1979 (equipa dos arquitetos Alberto Oliveira, João Maia e José Semide no FFH). SIPA/IHRU

**FIG. 15** Plano Integrado de Aveiro-Santiago, «Alçado principal» de «Lote corrente/variante topo: banda 2», 1982 (EDIFER para o FFH). SIPA/IHRU

integrados foram um grande sucesso, pois permitiram produzir, como anunciado em 1971 para a ONU, economias de escala, nomeadamente ligadas ao setor da construção. Por outro lado, ficaram muito aquém de uma política urbana e de habitação que supostamente quebrava com todas as limitações das práticas espaciais da ditadura.

De outro ponto de vista e de forma assaz positiva, o Plano Integrado inscrevia na realidade portuguesa a tomada de consciência de que o investimento no setor habitacional, ou seja, a construção de habitações por si só não respondia cabalmente às necessidades sociais: que a condição da paz social é sobretudo a conferência do direito de cidadania aos moradores, e para isso é necessário integrar as habitações a construir no todo da cidade. No entanto, apesar de todo o empenho técnico e político, da articulada argumentação de ordem social, económica, técnica, cultural e jurídica, e da análise feita com base num trabalho anterior, continuava a ser muito difícil estabelecer um compromisso com uma atuação coordenada e integradora dos diversos organismos do Estado e da sociedade portuguesa. Daí que, pelo que diz respeito ao modo institucional como o problema foi encarado, vários autores argumentaram imediatamente antes e após o início da democratização política que não havia existido um conjunto concertado de medidas que pudesse fazer jus ao nome de «política de habitação» (Ferreira, 1987, p. 31; Gros, 1982, p. 147; Gonçalves, 1972, p. 109). O FFH, através dos PI, promoveu sem dúvida uma política de habitação, só que demasiado seletiva e instrumental para que pudesse vir a ser globalmente aceite pelos que aspiravam a um Estado-providência, ou a um Estado socialista, controlando a totalidade das necessidades sociais.

A produção imobiliária privada, que rondava 90 % da produção total (Ferreira, 1987, p. 239), continuaria a espelhar a situação mais genérica da economia portuguesa: fraco rendimento das forças produtivas, baixo poder de compra, acentuada concentração monopolista e uma acumulação de capital na produção demasiado débil. No caso da indústria da construção civil, apesar da pulverização do setor por uma multiplicidade de microempresas, a produção estava fortemente concentrada nas grandes e nas médias entidades empresariais, as quais eram, na maior parte das vezes, pontas de lança do investimento do capital monopolista, como os Grupos CUF e Champalimaud, cujo campo de atuação privilegiava as obras públicas, o turismo e a habitação de nível médio e alto (Topalov, 1976). Por outro lado, as empresas de construção civil caracterizavam-se pela acumulação das funções de edificação e de promoção imobiliária, ou seja, obtinham o rendimento, quer pela própria produção, quer pela exploração da renda fundiária, o que fazia com que se investisse quase exclusivamente nas concentrações demográficas que ofereciam seguras garantias de procura. A intervenção do capital dos grandes grupos económicos e do capital estrangeiro, que aproveitava a mão de obra barata, fazia-se sentir quase exclusivamente nas duas regiões urbanas de Lisboa e do Porto, e numa ou noutra intervenção turística de



**FIG. 16** Arquiteta Maria João Palla, do FFH, anos 70. Autor desconhecido, coleção da arquiteta Rita Palla Aragão

grande escala, nomeadamente no litoral, ao passo que os restantes centros urbanos «declinavam em virtude das suas funções administrativas quase monolíticas» (Mendes, 1984, p. 189). Daí o Fundo ter sido desde o início, simultaneamente, um aparelho de promoção direta de qualidade de vida através da habitação e urbanismo e indireta, procurando conduzir os construtores do País.

**Outras práticas estatais da habitação na ditadura de Caetano:  
A gestão municipal do espaço «clandestino» e os aldeamentos do Exército**

Como referimos no início, a conceção da habitação como técnica estatal de ordenamento de toda a sociedade correspondeu neste período inicial da atividade do FFH a dois aspectos nos quais a nova entidade se concentrou: o fomento da «casa própria» urbana, em detrimento do arrendamento como solução permanente, e o controlo da extensão urbana através dos novos Planos Integrados. No entanto, como também já mencionamos, a intervenção estatal teve outros dois aspectos durante a ditadura de Caetano, que terá afetado um conjunto de sujeitos quantitativamente mais relevante: em primeiro lugar, a intervenção municipal em bairros ditos clandestinos, de modo a introduzir infraestruturas e equipamentos, processo acompanhado pelo FFH, e, em segundo, o Programa de Aldeamentos, concebido e implementado pelo Exército, no qual o FFH não teve qualquer participação. No entanto, dada a sua relevância quantitativa, uma história das políticas estatais de intervenção nas práticas sociais de alojamento neste período não pode deixar de mencionar este programa negligenciado.

### Intervenções estatais em loteamentos informalmente criados em Lisboa e programas de autoconstrução

A primeira intervenção estatal de escala relevante num loteamento informalmente criado terá sido o Plano Municipal para o Bairro da Brandoa, então dominado por habitações unifamiliares, proposto em 1962 pela Câmara Municipal de Oeiras<sup>28</sup>. O Plano previa a paragem da construção no novo bairro; existiriam então 360 edifícios incluindo cerca de 900 residências. A visão deste Plano Municipal incluía a introdução de redes públicas de infraestruturas, assim como a construção de uma escola e de um templo católico; os lotes remanescentes seriam transformados num jardim (Junta de Freguesia da Brandoa, 1988, p. 12). É importante notar que a falta de infraestruturas em bairros como a Brandoa era comum a muitas das zonas residenciais do País, urbanas ou rurais: por exemplo, um edital dos CTT de maio de 1965 obriga à instalação de recetáculos postais domiciliários na Brandoa, mas também em freguesias urbanas de cidades em todo o país, de Vera Cruz, em Aveiro, a Santa Maria, em Viseu (Edital de 5 de maio de 1965).

Após a criação do FFH, a nova entidade irá envolver-se indiretamente nas práticas de planeamento municipal nos loteamentos informalmente criados. Aconselhada pelo FFH, a Câmara de Oeiras contrata em 1970, para a realização de um novo Plano Geral de Urbanização da Brandoa-Falagueira, o Grupo de Planeamento e Arquitetura (GPA), fundado em 1968 por Maurício de Vasconcelos — que também colaborou com o FFH no PI de Almada, como vimos — e Luís Alçada Baptista (Castela, 2011, pp. 96-100). O Plano, cuja elaboração é acompanhada pelo FFH<sup>29</sup>, é publicado no *Diário do Governo* a 14 de março de 1974. A equipa de planeamento incluía jovens arquitetos, como José Charters Monteiro, Luís Bruno Soares e Helena Roseta, assim como a então estudante de Geografia Teresa Barata Salgueiro. O Plano entendia o bairro como uma das unidades do «Núcleo da Amadora» previsto no Plano Regional de 1964. Poder-se-á argumentar que se concebia a possibilidade de transformar bairros clandestinos como a Brandoa em unidades residenciais duplamente integradas — ou seja, integradas com a região urbana envolvente, e simultaneamente incluindo uma diversidade de equipamentos coletivos e espaços públicos. O bairro passaria a ser uma unidade equivalente em dimensão e potencialidades à zona criada no quadro do Plano Integrado do Zambujal, do outro lado da Amadora. Estando o Plano da Brandoa em fase de conclusão, em 1973, o GPA inicia a preparação do Plano de Casal de Cambra, tendo sido contratado pela Câmara de Sintra (Castela, 2011, pp. 107-121); tal como na Brandoa, o processo foi acompanhado pelo FFH<sup>30</sup>.

Este último Plano parece nunca ter sido publicado, ou mesmo concluído. Poderá ter sido um fator a greve dos trabalhadores do GPA de julho a outubro de 1974, apesar de as atas da então Comissão Administrativa Municipal de Sintra demonstrarem que em novembro de 1974 o município ainda esperava a apresentação do estudo por parte do GPA. Por outro lado, a criação do SAAL e a posição

<sup>28</sup> «O plano de urbanização da Quinta da Brandoa já foi entregue para apreciação do governo», *República*, 18 de outubro de 1962. Hemeroteca Municipal de Lisboa.

<sup>29</sup> FFH. 1971. *Processo privativo n.º 173/GE: Urbanização da Quinta da Brandoa, Amadora*. Cota 6239/9, SIPA/IHRU.

<sup>30</sup> FFH. Cota 5837/21, SIPA/IHRU.

de Portas em relação aos loteamentos clandestinos, argumentando que qualquer processo de «melhoria» estimularia o indesejável crescimento dos bairros, poderá ter inviabilizado para muitos arquitetos a continuação de intervenções nos moldes que então ainda estavam em ensaio<sup>31</sup>.

Como é evidente, o princípio de falta de intervenção estatal em áreas residenciais onde já habitavam em construções adequadas dezenas de milhares de cidadãos, frequentemente proprietários dos terrenos, não era sustentável, e foi rapidamente abandonado pelo I Governo Constitucional após o período revolucionário. Entre 1976 e 1979, dá-se uma viragem, já que o novo regime cria no aparelho estatal uma entidade para lidar diretamente com as intervenções em loteamentos informalmente criados. Começa a funcionar no aparelho estatal central o Comissariado do Governo para a Região de Lisboa (CGRL) – Zonas Clandestinas e Degradadas, que cria em 1977 o Gabinete da Brandoa-Falagueira<sup>32</sup>. Em julho de 1978, um dos últimos atos do governo liderado por Soares (desde janeiro em coligação com o CDS), sendo Sousa Gomes Ministro da Habitação e Obras Públicas, é a criação do Departamento de Realizações Integradas para a Área de Lisboa (DRIAL) no âmbito do Gabinete de Programas de Emergência, sob a tutela do Secretário de Estado da Habitação:

«[D]eterminadas como já estão – por concertação entre o Ministério e os municípios interessados – as acções a promover nas áreas de intervenção da Brandoa-Falagueira (Oeiras) e da Quinta do Conde (Seixal e Sesimbra). Estas áreas, inseríveis no normativo do Decreto-Lei n.º 804/76, de 6 de Novembro, carecem de recuperação e reconversão urbanística, o que coloca a urgência de proposta de soluções enquadráveis no planeamento urbanístico das zonas em que se inserem, a realização das infra-estruturas urbanísticas, do equipamento social, de áreas livres e espaços verdes adequados [...] o completamento da malha habitacional urbana onde se justifique.» (Despacho Normativo n.º 160/78.)

No entanto, com a rápida extinção de entidades como o CGRL e o DRIAL após o fim dos governos mais progressistas, torna-se evidente que num momento de governo liberal-conservador a gestão do espaço clandestino se torna exclusivamente municipal, como aliás se lamentou na época nas atas das Primeiras Jornadas Nacionais sobre Loteamentos Clandestinos, organizadas no início da década seguinte (Câmara Municipal do Seixal, 1981).

#### O Programa de Aldeamentos do Exército Português nas guerras em Angola, Moçambique e Guiné

Apesar da importância do início da construção dos Planos Integrados e das contemporâneas intervenções de reordenamento e introdução de infraestruturas em bairros clandestinos, é indubitável que a intervenção habitacional do Estado

<sup>31</sup> «O Problema da Habitação em Portugal, 2: As Urbanizações Clandestinas são Uma Consequência dos Erros da Política Habitacional do Anterior Regime», *República*, 31 de agosto de 1974. Hemeroteca Municipal de Lisboa.

<sup>32</sup> Já há muito que Abílio Cardoso chamou a atenção para o papel dos comissariados, que também foram criados no Porto e no Algarve (Cardoso, 1983).

Português que afetou uma população quantitativamente mais relevante durante a ditadura de Caetano sucede não em Portugal mas nos territórios ocupados na Guiné, Angola e Moçambique, sendo dirigida a camponeses e não a cidadãos, e sendo realizada pelo Exército sem qualquer intervenção do FFH: trata-se do já mencionado Programa de Aldeamentos.

O Programa de Aldeamentos tem início entre 1961 e 1964 no Norte de Angola, com a construção de 150 aldeamentos. Em 1966, são construídos os primeiros aldeamentos em Moçambique, e no final da década, intensifica-se a produção de aldeamentos de realojamento em Tete. A partir de 1969, existe um programa de «reordenamento rural» na Guiné, sendo 8313 casas construídas pelo Exército.

É em Angola e Moçambique que o Programa atinge dimensões impressionantes, quantitativamente muito mais relevantes que qualquer investimento direto estatal em Portugal continental: em 1974, haviam sido construídos cerca de 3000 aldeamentos em Angola, alojando mais de 1 milhão de camponeses. Em Moçambique, o número era menor (953), mas sendo a dimensão média das unidades superior, o Programa realojou à força quase 1 milhão de camponeses (Coelho, 1989; Cann, 1997). O Programa era publicamente defendido em Portugal pela imprensa portuguesa e também pela Igreja Católica em Moçambique, de um modo que mostra que entre as classes privilegiadas portuguesas existiria algum desconforto com o Programa. No verão de 1973, a revista do *Expresso* citava Costa Pereira, «chefe do departamento de promoção social de toda a zona de actuação do GPZ», ou seja, do Gabinete do Plano de Desenvolvimento do Vale do Zambeze, num momento em que a população «aldeada» apenas em Tete seria cerca de um terço da população do distrito: «É necessário criar condições de vida a toda esta gente, fazendo-lhes aldeias devidamente apetrechadas, com as infraestruturas que lhes permitam sair do tradicionalismo em que viviam.»<sup>33</sup> Já no início de 1974, face às denúncias da imprensa britânica, o bispo de João Belo (atual Xai-Xai) afirmava: «Quem quer que chame campo de concentração a um aldeamento de Moçambique, por certo nunca visitou um desses aldeamentos.»

Segundo o repórter, acrescentava que: «mesmo em situação de paz, congregar populações parece-lhe necessário, para maiores facilidades de educação, de assistência, e até de comércio [...] Acentua ainda que não se deve aldear segundo moldes europeus, com preocupações de rua alcatroada e outros ‘bonitinhos’.»<sup>34</sup>

Como Borges Coelho há muito argumentou, tanto o «reordenamento populacional» como o «discurso de desenvolvimento» que estes artigos de imprensa difundem só se podem compreender como parte de uma conceção de defesa da ocupação portuguesa perante a luta pela libertação: «Sendo essencialmente uma estratégia de defesa, o aldeamento é apresentado à população com um discurso de desenvolvimento.» (Coelho 1989, p. 39.)

De facto, como Cann nota, este Programa assemelhava-se a operações de guerra de outros Estados do Atlântico Norte no quadro da tentativa de evitar a

<sup>33</sup> Guerra em Moçambique», *Expresso*, Revista, de 28 de julho de 1973, pp. 13-14. Hemeroteca Municipal de Lisboa.

<sup>34</sup> «Em Zona de Guerra o Aldeamento Tornou-se Imprescindível», *Diário de Notícias*, de 5 de janeiro de 1974, p. 7. Hemeroteca Municipal de Lisboa.

independência política no Sul global: da França na Argélia; do Reino Unido na Malásia, e dos EUA no Vietname do Sul. Também o regime de Ian Smith na Rodésia, aliado de Portugal e da África do Sul no esforço para manter a supremacia branca na África Meridional, recorreu a um semelhante programa de realojamento forçado (Weinrich, 1977). Cann recorda como em cada aldeamento o Exército criou milícias armadas para autodefesa, tendo destacado a «insegurança social e psicológica» dos campões obrigados a deixarem as suas habitações (Cann, 1997, p. 163).

Formalmente, os aldeamentos eram caracterizados por uma espacialidade comum em campos militares, estando usualmente localizados em clareiras de onde toda a vegetação havia sido retirada, criando-se um grande perímetro facilmente controlável em redor das construções (Fig. 17). Por outro lado, nenhum do espaço exterior em redor das unidades habitacionais – pavilhões uniformes e regularmente dispostos – era encerrado de modo a albergar práticas de extensão do espaço interior. Finalmente, os pavilhões localizavam-se em redor de um amplo espaço central longitudinal, provavelmente para permitir a aterragem de aviões de pequeno porte e helicópteros no interior do aldeamento. Urge fazer investigação para um conhecimento aprofundado da arquitetura dos aldeamentos promovidos pelo Exército Português.

### **O FFH, o SAAL e a CAR durante o período revolucionário e pós-revolucionário (1974-1978): Modernidades espaciais alternativas**

Após o fim da ditadura de Caetano e com o fim da Guerra Colonial, termina o Programa de Aldeamentos do Exército, sendo no entanto rearticulado pelo novo Estado moçambicano através do seu Programa de Aldeias Comunais; e, como já vimos, o Estado Português em democratização abandona temporariamente o apoio do aparelho estatal central ao esforço municipal de urbanização de loteamentos informalmente criados. Simultaneamente, continua a gradual execução dos Planos Integrados e persiste a missão mais ampla do FFH de centralizar e sistematizar o fomento estatal da «casa própria» urbana. A política de habitação durante o período revolucionário e os subsequentes anos, anteriores ao processo de reliberalização inerente aos acordos com o FMI, é renovada acima de tudo através de dois programas experimentais: o SAAL, cuja prática se baseava na inovação de processos de projeto, e na articulação com a deliberação propriamente política a partir do conceito de «participação»<sup>35</sup>; e o programa de habitação coordenado pela CAR, que se concentra na inovação de técnicas construtivas e na experimentação de novas relações, através da prefabricação, entre o Estado central, a indústria de construção e as autarquias. Enquanto o programa SAAL é justamente celebrado enquanto momento crucial na história intelectual da



**FIG. 17** Aldeamento não identificado em Moçambique, em álbum fotográfico de 1967-1968 (Exército Português, c. 1968). Arquivo do Governo Provincial da Zambézia

<sup>35</sup> O conceito de participação havia sido trabalhado na teoria do desenvolvimento (Castela, 2011, pp. 129-138). Uma versão anterior desta secção foi publicada por um dos autores deste capítulo, no quadro de um ensaio sobre os espaços de refugiados na Europa contemporânea (Tiago Castela, «O espaço-tempo do refúgio forçado: Os aldeamentos coloniais na formação do Estado?», in *Biblos*, n.º 4, 2018, pp. 13-30).

profissão arquitetónica (Bandeirinha, 2007), o programa de prefabricação da CAR tem sido completamente negligenciado na história da habitação em Portugal, apesar de a sua importância quantitativa ser semelhante à do SAAL e de ser crucial para a compreensão do processo de migração de colonos portugueses – principalmente de Angola e Moçambique, e em particular das grandes cidades como Luanda e Lourenço Marques (atual Maputo) – para cidades e vilas em todo o território português. Note-se que não é de forma alguma um programa em que a experimentação arquitetónica estivesse ausente, mas os projetistas envolvidos não terão tido trajetórias ulteriores de destaque no discurso profissional. Em todo o caso, este é indubitavelmente um tempo de ensaios de ruturas com a espacialidade dos Planos Integrados e da paisagem habitacional produzida por privados, formal e informalmente, e de horizontes de modernidade alternativos.

#### **A participação no Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL)**

Quando surge o 25 de Abril, a crise habitacional do País era já impossível de esconder. Mesmo se analisada sob um ponto de vista meramente estatístico, a situação era preocupante. Como já referimos, a carência cifrava-se em 600 000 fogos, com tendência para um vertiginoso agravamento. No rescaldo do golpe militar de 25 de abril, e tendo em conta as ocupações de habitação que já se haviam iniciado (Downs, 1989), Nuno Portas foi nomeado Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo do 1.º Governo Provisório a 16 de maio de 1974. Sobressaía, no seu discurso, o profundo conhecimento que tinha da realidade do País: falava na resolução imediata do problema da habitação, falava na criação de «brigadas de urbanismo activo» para descentralizar os serviços e contornar a burocracia. Mas sentia-se, também, a configuração teórica da experiência que, por todo o mundo e em contextos de maior ou menor paralelismo, fora sendo acumulada ao longo da última década. Experiências muito vivas e, nalguns casos, servidas ainda a quente, no ardor do deslumbrado quotidiano revolucionário. Portas não ignoraria também o modo como o interesse nas possibilidades da autoconstrução havia sido já explorado por industriais católicos em Portugal através da sua associação, a União Católica dos Industriais e Dirigentes do Trabalho (UCIDT, hoje ACEGE), que criou o Movimento Nacional de Auto-Construção (MONAC) em Coimbra em colaboração com o bispo local, e mais tarde a PRODAC em Lisboa em colaboração com o Ministro Baltazar Rebelo de Sousa (Castela e Bandeirinha, 2016).

Dois meses e meio depois, a 31 de julho de 1974, saía o despacho conjunto dos Ministérios do Equipamento Social e Ambiente e da Administração Interna, que instituía o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL). Portas escolheria como instituição tutelar o FFH, organismo criado poucos anos antes, fácil de agilizar e com menos possibilidades de bloqueio burocrático. A orgânica do SAAL foi, de resto, maleável e cambiante nos anos que se seguiram, já que teve um serviço para

Lisboa, outro para o Norte e outro para o Centro e Sul. Mais tarde, o Algarve haveria de ter o seu próprio serviço, Lisboa unir-se-ia ao Centro e Sul. Só o Norte se manteve constante, ligado ao FFH através da Direção de Habitação do Norte.

Criado com o intuito de dar apoio às populações que se encontravam alojadas em situações precárias, o SAAL surgiu como um serviço descentralizado que, através do suporte projetual e técnico dado pelas brigadas que atuavam nos bairros degradados, foi construindo novas casas e novas infraestruturas, foi oferecendo melhores condições habitacionais às populações mais carentes. A manutenção, tanto quanto possível, das novas habitações nos mesmos locais era uma premissa essencial do despacho, que assim salvaguardava as tentações de realizar operações dissimuladas de especulação, que tinham como consequência inevitável a compulsiva deslocação dos moradores para áreas mais periféricas.

Parada que estava a atividade do imobiliário e da construção, um grande número de arquitetos acorreu à chamada, quer pelo trabalho em si, quer pela possibilidade de realizar uma das mais veementes e badaladas aspirações da teoria da arquitetura do século XX: a possibilidade de «trabalhar com o povo», como defendia Paulo Freire. Há, assim, muitos arquitetos desta geração que participam activamente nas brigadas, incluindo Fernando Távora, Álvaro Siza, Manuel Tainha, Raul Hestnes Ferreira, Manuel Vicente, Alcino Soutinho, Sérgio Fernandez, Pedro Ramalho, Rolando Torgo, Gonçalo Byrne, Domingos Tavares, Alfredo Matos Ferreira, José Veloso e muitos outros.

Se, por um lado, dada a situação expectante em que se encontrava o País e a sociedade, se pode considerar a produção arquitetónica que se seguiu como a expressão mais coerente da ala mais progressista da política revolucionária, por outro, a pronta resposta dada pelos arquitetos envolvidos no SAAL correspondeu, pelos conteúdos metodológicos inovadores e pelas próprias qualidades formais e espaciais de muitos dos exemplos construídos, a um dos períodos da cultura arquitetónica portuguesa recente mais debatidos e referenciados em todo o mundo.

Muito importante para todo o processo foi o percurso comum, convergente nalguns momentos, divergente em muitos outros, percorrido pelo SAAL e pelo designado movimento de moradores. Nuno Portas é exonerado a 11 de março de 1975, período de grande incidência reivindicativa das populações, protagonizado por inúmeros movimentos que envolviam comunidades de vizinhança de bairros materialmente degradados ou socialmente marginalizados, que clamavam contra desumanas condições de arrendamento ou subarrendamento, por casas decentes, pelo direito à cidade, ou pelo direito à ocupação de espaços devolutos. A todo esse vasto conjunto de ações veio a designar-se genericamente como movimento de moradores. Nascidas de reuniões de coordenação e de intercâmbio entre os vários bairros, começavam então a aparecer as estruturas centralizadoras que tentavam promover a coesão e o fortalecimento das lutas reivindicativas.

Em Lisboa, depois da criação das intercomissões de moradores, discutir-se-iam intensamente as plataformas de entendimento que culminariam com a elaboração, a 15 de fevereiro de 1975, de um caderno reivindicativo comum a apresentar ao governo. Nesse primeiro documento, entre outras decisões, era já bem patente a recusa das sugestões de autoconstrução, hipótese preponderante na génese do SAAL e muito acarinhada por Portas. A autoconstrução foi entendida por uma maioria dos moradores como uma segunda forma de exploração, a acumular com a primeira e principal — a exploração da força de trabalho<sup>36</sup>.

Em Setúbal, a primeira Assembleia Geral do Concelho realizou-se a 5 de março de 1975. Aí se discutiram estratégias de ocupação de casas vagas e se condenou o oportunismo dos casos isolados. Gradualmente, o movimento ampliava as possibilidades de coordenação e começava também a transcender os limites da cidade. A 9 de março realizar-se-ia a primeira reunião conjunta de comissões de moradores de Setúbal e dos arredores de Lisboa.

Mas seria no Porto que a aliança entre o movimento de moradores e o triângulo operacional do SAAL — a tutela, que era a Direção de Habitação do Norte, as brigadas, compostas pelos arquitetos e outros técnicos, e os moradores — estabeleceu um intenso diálogo de aliança estratégica com o movimento. A coordenação das comissões de moradores estava também polarizada, logo desde o início, em torno do SAAL-Norte e, do mesmo modo, a luta dos bairros camarários era já coordenada por uma comissão central. O SAAL no Porto aprofundou e estreitou o relacionamento com os movimentos. As alterações do poder municipal aproximaram o SAAL e as organizações de moradores da Câmara, levando a que, num período limitado, entre julho e agosto de 1975, se institucionalizasse a estratégia, ou seja, almejou-se a possibilidade de opor ao legado do planeamento autoritário as intenções projetuais latentes, as quais pressupunham também a municipalização de uma quantidade significativa de solo urbano.

Em Lisboa nunca se chegou a esta vertigem de proximidade com o poder. A escala da cidade não permitia uma articulação tão inteligível das áreas envolvidas nas operações. Grande parte dos terrenos em causa, esquecidos nas pregas topográficas e afastados das infraestruturas, também não se expunham, de um modo tão óbvio, aos apetites da especulação. O próprio aparelho camarário não era um alvo tão monolítico, era grande, disperso e tinha já uma certa tradição de renovação técnica e administrativa. No Algarve, por seu turno, foi este o tempo de mobilização e de organização dos moradores, durante o qual se desencadeou grande parte dos processos. Perante o número crescente de operações houve também a necessidade de propor a adequação orgânica e criar um serviço regional próprio, que nunca chegaria a funcionar em pleno.

Dado o envolvimento aprofundado neste período, no rescaldo dos incidentes de 25 de novembro de 1975, o SAAL já estava inevitavelmente conotado com o sistema de organização cidadã que se reproduzia por todo o país e ao qual se opu-

<sup>36</sup> «A autoconstrução, que significa ser os próprios moradores a construírem as novas casas, não passa de uma forma de dupla exploração. Depois de um dia inteiro de trabalho a encher os bolsos aos capitalistas, tínhamos de ficar até às tantas a trabalhar na construção das casas. Se existem mais de 400 000 desempregados postos na rua pelos capitalistas e na miséria, há que dar emprego a esses camaradas. Por que não empregá-los na construção social?» (Conselho Nacional do SAAL, 1976, p. 119).

nham vivamente as forças políticas empenhadas na implantação de um modelo democrático mais formal, centrado em partidos e inspirado na social-democracia europeia e ocidental. Direta ou indiretamente, a estigmatização, e posterior condenação, desses módulos de democracia local, que tinham sido consagrados pelo Documento-Guia da Aliança Povo-MFA, significava também a marginalização do SAAL. Numa primeira fase, até ao início de 1976, sem ser propriamente atacado, o SAAL era remetido à insignificância política de uma medida herdada dos governos anteriores. Numa fase posterior, perante a persistência reivindicativa dos moradores que viam as suas operações suspensas e bloqueadas pela oposição burocrático-administrativa, o governo decide passar à ofensiva e questionar o processo pela via da operatividade e dos resultados conseguidos. Se, ao SAAL, lhe fosse reconhecida a sua especificidade metodológica e o seu experimentalismo situado, o mínimo que se pode dizer daquela atitude é que era perversa, mas a questão não era essa. Toda a política económica era então reconduzida para a via da abertura aos mercados internacionais e para a reconquista das posições-chave da esfera privada. Numa economia de débil incidência produtiva, o mercado de solos urbanos, enquanto atividade fácil, segura e altamente lucrativa, constituía, amiúde, a base de sustentação dos grupos económicos e não podia ficar de fora. A continuar a iniciar operações ao ritmo que o vinha fazendo, o SAAL tornava-se uma ameaça para esse mercado e, sobretudo, para o sistema especulativo fundado nas relações de centralidade urbana; os grandes agentes do negócio imobiliário não tinham desaparecido, estavam em suspensão, perscrutando melhores oportunidades.

O SAAL, enquanto serviço público tutelado pela administração central, foi extinto a 27 de outubro de 1976, de igual modo através de um despacho ministerial, que salvaguardava, porém, a hipótese de deslocar a tutela para a embrionária democracia municipal. Estavam então em atividade por todo o país 169 operações, que envolviam 41 665 famílias. Em construção, estavam 2259 fogos e estava iminente o arranque de mais 5741. Sintomaticamente, contudo, só 13% da totalidade dos solos necessários para essas intervenções estava disponível, cedido ou expropriado. Objetivamente, não houve nenhuma operação que tivesse sido finalizada no período de vigência do SAAL, enquanto serviço da administração central, ou seja, entre agosto de 1974 e outubro de 1976. Todas foram, portanto, alvo de métodos de adaptação administrativa e processual que, nalguns casos, chegaram mesmo a inverter, ou a anular, as formulações anteriores. Muitas operações mudaram o local de intervenção, outras mudaram de equipa e de projeto, ou seguiram os mesmos projetos sem o acompanhamento das equipas que os tinham elaborado. Algumas, pura e simplesmente, acabaram.

A arquitetura produzida no âmbito do processo SAAL deve ser entendida à luz de toda a sua dinâmica processual e, para além disso, pressupõe que o próprio ponto de vista do observador não seja estático, ou seja, não se vincule demasiado a

qualquer dos esteios socialmente instituídos da crítica arquitetónica para, desde esse ponto, estabelecer coordenadas. Tal como o próprio SAAL, a arquitetura produzida no seu seio deve também ser compreendida como um processo inclusivo, que contém modelos, conceção, participação, construção, revezes, oposições, ataques, louvores, divulgação internacional, apropriações, transformações, integração urbana e, porque não, o desaparecimento.

Apesar disto, podemos ler neste programa habitacional um elenco específico, enquanto variado, de arquiteturas (Figs. 18-19). Devido a ter sido das poucas iniciativas de construção pelo Estado logo após o golpe militar que terminou a ditadura, período de suspensão para o mercado imobiliário, o SAAL incorporou e traduziu as várias vertentes do setor da construção e das atitudes profissionais de arquitetura, ativas então. Houve bairros autoconstruídos, prefabricados, construídos tradicionalmente, e também de forma mista, misturando prefabricação com construção em estaleiro de obra. Quanto às atitudes profissionais, promoveu processos muito e pouco dialogados com os moradores; projetos mais e menos intelectualizados; mais e menos politizados; variando entre arquiteturas reminiscentes do funcionalismo moderno alemão do entre-Guerras, de tendência revisionista à italiana e inglesa do pós-Guerra, de aproximação pós-moderna, e de feição neovernacular. Aliás, e como dito anteriormente, esta última prioridade profissional – a de produzir a integração urbana dos moradores através de uma arqueologia inventada do «tradicional» – foi a mais comum e transversal à maioria do trabalho de arquitetura mobilizado pelo SAAL. Foi na construção de vários tipos de «comunidades» urbanas que as boas intenções do programa e seus coordenadores encontraram o ponto comum entre praticar uma cidade «integrada», uma arquitetura «para o povo» e o suprir da revolta urbana.

**FIG. 18** Bairro SAAL do Alvor, Portimão (equipa do arquiteto José Veloso para o FFH, 1975-1976). Fotografia e arquivo de José António Bandeirinha

**FIG. 19** Bairro SAAL do Leal, Porto (equipa do arquiteto Sérgio Fernandes para o FFH, 1975-1976). Fotografia e arquivo de José António Bandeirinha



### A Prefabricação na Comissão para o Alojamento de Refugiados (CAR)

O regresso de colonos portugueses – muitos deles recentes, estimulados durante as guerras a migrar para as cidades portuguesas nos territórios ocupados de Angola e Moçambique –, acelerado pela organização da «ponte aérea» em 1975, criou um problema de alojamento de milhares de famílias, ao qual era necessário dar uma resposta de emergência. O Instituto de Apoio ao Retorno de Nacionais (IARN) foi criado em março do mesmo ano com o intuito de promover a integração na vida nacional dessas famílias (Decreto-Lei n.º 169/75). O IARN recebia os retornados e, após minuciosas entrevistas, estabelecia a necessidade de auxílio, distinguindo aqueles que poderiam recorrer ao apoio de familiares dos que se encontravam totalmente desprotegidos.

Numa primeira fase, muitos foram alojados em hotéis com despesas a cargo do Estado, mas também recebidos em mosteiros, conventos, seminários, casas de acolhimento e, por vezes, em edifícios públicos devolutos ou com pouca utilização. É o caso, por exemplo, da antiga Cadeia Civil de Braga e, na mesma cidade, do Seminário de Santiago (Vieira, 2013). Relativamente a este último caso, é de salientar que houve desigualdade de tratamento entre desalojados «brancos» e «mestiços», sendo a maioria dos primeiros alojados no Seminário e muitos dos «mestiços», na prisão. Para além destes vários espaços, o Estado Português também se serviu de parques de campismo, como o de Melides, e da aquisição de autocaravanas. Rapidamente, em maio de 1976, o montante da despesa acumulada leva o Conselho de Ministros a rescindir o pagamento de alojamento em hotéis de 5 estrelas, prolongando-se o prazo para hotéis das categorias inferiores (Resolução do Conselho de Ministros de 5 de maio de 1976).

Tornou-se então imprescindível a criação de um programa de construção de habitação rápido e desburocratizado. Por despacho conjunto do Ministério da Habitação, Urbanismo e Construção (MHUC) e do Ministério dos Assuntos Sociais (MAS), a 3 de março de 1976, é criada a Comissão para o Alojamento de Refugiados (CAR), para a qual são nomeados dois representantes de cada um dos Ministérios. Este grupo interministerial estava incumbido de «coordenar e desenvolver as acções que, dentro da problemática geral da habitação, permitam encontrar as soluções indispensáveis para a devolução das unidades hoteleiras à sua função específica» (Despacho de 3 de março de 1976). A CAR foi «incumbida de realizar um programa habitacional extraordinário para as populações desalojadas das ex-colónias», que resumidamente consistia na encomenda de habitações individuais e coletivas prefabricadas. O entusiasmo em torno deste programa de construção prefabricada levou à sua extensão a nacionais já residentes, totalizando, as duas iniciativas, 11 700 fogos (Resolução do Conselho de Ministros de 6 de dezembro de 1976). Este programa de alojamento, que já não era apenas para

retornados, mantém a designação de programa CAR até à sua integração no FFH em 1978, quando passou a ter a designação Ex-CAR.

A origem deste programa poderá relacionar-se com ofertas externas que visavam aplicar soluções para a construção de bairros que já tinham sido postas em prática no Norte de África e no Médio Oriente. Em 1975, o arquiteto dinamarquês Claus Bremer envia ao Governo Português uma proposta de construção de casas prefabricadas, replicando a solução que tinha implantado na Tunísia. Outro exemplo é a proposta da BANUS Internacional, que servia de intermediária da empresa suíça Soltex-Isomag<sup>37</sup>, sugerindo o fornecimento de 1600 habitações prefabricadas e um financiamento de meio milhão de contos da banca suíça para a sua aquisição. O sistema Soltex-Isomag já tinha sido implantado na Jordânia pela United Nations Refugee Aid, e na Arábia Saudita em alojamento financiado pela Nestlé<sup>38</sup>. No âmbito da Cooperação Holandesa, são sugeridos fogos prefabricados da empresa Prinz N-V Dokkum, evocando as ilustrações uma paisagem supostamente africana.

Tais propostas eram vistas no FFH como um contributo para a degradação da economia nacional, pela saída de divisas e prejuízo da indústria:

«É de facto verdadeiramente enervante verificar que um país disponha de meios técnicos [...] e não consiga neste campo resolver as suas necessidades mais prementes por obstrução da máquina encarregada de os resolver, entretanto e paradoxalmente ‘ad latera’ desta mesma máquina, a construção clandestina prolifera com grande rapidez [...] a Sul do Tejo a área ocupada por construção clandestina é muito próxima da área ocupada pela cidade de Lisboa.»<sup>39</sup>

A opção de proteger a economia nacional torna-se evidente com a formulação do objetivo da CAR de «assegurar, no mais curto prazo, a disponibilidade de alojamentos destinados às famílias retornadas do ex-Ultramar, em condições de carência absoluta, no período da ponte aérea Lisboa-Luanda-Lourenço Marques» com recurso à capacidade de prefabricação existente no País e consequente «prejuízo do recurso a contratação de empresas Estrangeiras»<sup>40</sup>. Encomendaram-se habitações prefabricadas a 42 empresas de construção nacionais, dispensando concursos e muitas vezes sem haver a indicação dos terrenos onde iriam ser implantadas de norte a sul do País e ilhas. Houve mesmo casos em que os fogos previstos para uma localidade foram transferidos para outra. O próprio modelo do programa pressupôs esta forma de flexibilidade entre habitação e disponibilidade de terra, não criando à partida uma forma de correspondência e controlo entre necessidades de alojamento, encomenda de fogos prefabricados e aquisição de terras. Os terrenos eram postos à disposição pelas câmaras municipais e juntas de freguesia, depois de um levantamento feito junto da população das necessidades e tipologias pelos respetivos serviços de urbanização<sup>41</sup>. Com as plantas de localização, as câmaras solicitavam, então, as casas prefabricadas. Houve, no entanto, casos de compra

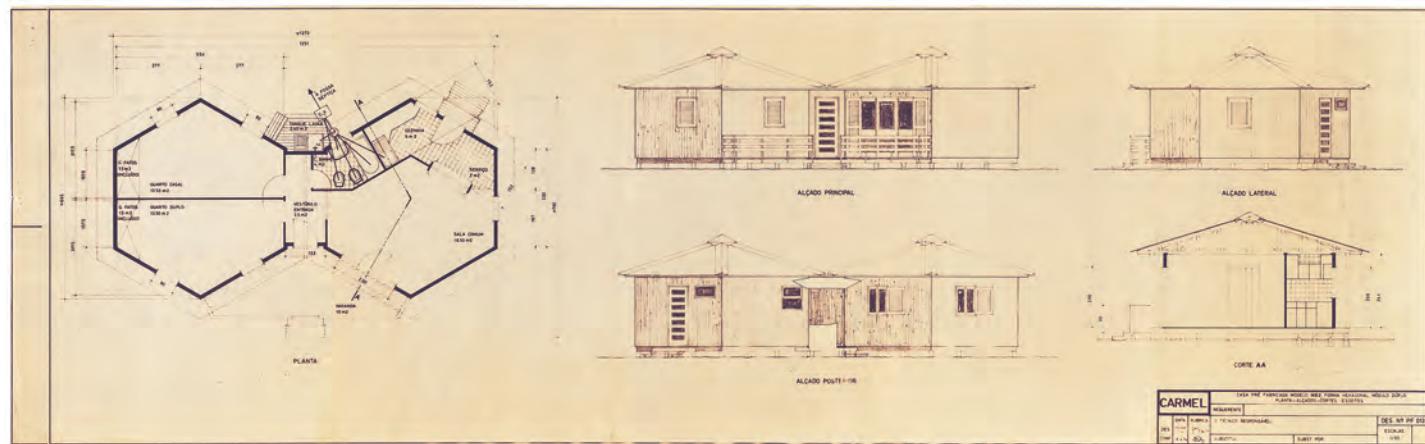
<sup>37</sup> Carta endereçada ao Ministro dos Assuntos Sociais, assinada por Henrique Lobato Faria, gerente da Banus Internacional, de 23 de fevereiro de 1977. Cota 5845/1, SIPA/IHRU.

<sup>38</sup> Proposta de E. Widmer, gerente da Soltex em Genebra, de 4 de fevereiro de 1976. Cota 5845/1, SIPA/IHRU.

<sup>39</sup> Manuel Crespo, informação interna do Gabinete de Estudos e Planeamento do FFH, «Proposta Banus Internacional Soltex Isomag», de 7 de março de 1977.

<sup>40</sup> Texto do contrato-tipo de 1978 assinado pelas diversas empresas com o FFH. Cota 10717, Arquivo do IHRU.

<sup>41</sup> Processo da Covilhã. Cota 10933, Arquivo do IHRU.



de terrenos pela CAR, como se vê no relatório dos custos globais do programa<sup>42</sup>. Assim, sendo conhecidos os catálogos das diferentes empresas, os projetos da CAR resumem-se a plantas de implantação (arruamentos e alguns arranjos exteriores) e infraestruturas (água e esgotos), com indicação das tipologias. As unidades eram frequentemente de prefabricação leve, em madeira e metal, mas por vezes de prefabricação pesada em betão. A volumetria e a implantação eram também diversas.

A maioria dos modelos procurou replicar a imagem icónica da habitação individual de cobertura inclinada com porta ao centro e janelas nas laterais, independentemente do tipo de material de construção. Houve, porém, algumas habitações de caráter experimental como a habitação em duplo hexágono da Carmel (Fig. 20), ou modelos de cobertura plana com fachadas em painéis como foram as unidades propostas pela Intermobel, que não terão sido construídos. Na habitação coletiva, destaca-se a empresa ICESA, empresa de referência na prefabricação e que continuará a desenvolver habitação social no âmbito dos CD. Os projetos de habitação coletiva implicavam um maior cuidado com os arranjos exteriores como são exemplos os projetos Turcopol para Vale Figueira e Arrentela, que foram construídos e subsistem (Figs. 21-22).

A originalidade do programa levou a que a orgânica da Comissão previsse a monitorização e investigação das realizações por um grupo de análise experimental, cuja missão era a «recolha de importante informação básica que clarifique as objectivas deficiências do programa, mas também a obtenção de dados que venham a contribuir de forma clara à formulação de propostas e directivas gerais a aplicar em programas futuros, muitas delas de aplicação a qualquer tipo de programa de construção de habitações»<sup>43</sup>.

Para a atribuição dos fogos e distribuição das tipologias por família foi necessário criar um sistema próprio em articulação com o IARN (Portaria n.º 327/75). Abria-se um concurso no qual se inscreviam os interessados que previamente respondiam a um questionário sobre as condições em que habitavam, a situação familiar e o vencimento, assim como a um minucioso inquérito médico que

**FIG. 20** Programa CAR, «Casa prefabricada modelo MD2, forma hexagonal, módulo duplo», 1976 (CARMEL para o CAR). SIPA/IHRU

<sup>42</sup> Dossier relativo aos custos globais do Programa CAR, 1978. Cota 10938, Arquivo do IHRU.

<sup>43</sup> Bernardo Moreira, João Alves de Sousa e Maria Eugénia Cosmelli, informação interna CAR/MHUC, «Os Programas de Habitação de Emergência — CAR e Habitacional Extraordinário — CAR/FFH e a sua utilidade possível no campo da construção experimental», de 31 de janeiro de 1977. Cota 5845/1, SIPA/IHRU.

**FIG. 21** Bairro CAR de Vale Figueira, Almada, perspetiva do loteamento da 2.ª fase, 1976 (TURCOPOL para o CAR). SIPA/IHRU



**FIG. 22** Bairro CAR de Vale Figueira, Almada, 2018 (TURCOPOL para o CAR). Arquivo do IHRU



despistava doenças dos vários órgãos, alcoolismo ou tabagismo. Inquiria-se ainda se o candidato tinha feito serviço militar ou se apresentava a idade que dizia ter. As casas seriam então atribuídas em regime de propriedade resolúvel, seguindo a política herdada das CE.

A montagem financeira do programa CAR contava com os acordos de cooperação internacional do Estado Português, muitos deles veiculados pela EFTA<sup>44</sup>. No caso holandês, foi concedido um empréstimo de 9 milhões de florins, destinados genericamente ao desenvolvimento, como o investimento nos Institutos Politécnicos de Vila Real e dos Açores, dos quais um terço seria destinado a financiar a aquisição de casas prefabricadas. No caso da Noruega e da Bélgica, foram oferecidas habitações, cuja construção foi posteriormente acompanhada, nomeadamente pelo Institut National du Logement belga. O caso sueco é excepcional pois a ajuda consistiu na partilha de saber-fazer através da organização de seminários em Portugal sobre «estruturas de ordenamento urbano», regulamentos urbanos, ou planeamento, e financiando a publicação de um manual para gestão de cooperativas<sup>45</sup>. É possível observar que a ajuda foi canalizada regionalmente: a da Holanda foi utilizada sobretudo para o distrito de Vila Real, enquanto a ajuda da Bélgica serviu o Algarve.

<sup>44</sup> EFTA, Portuguese Requests, Processo n.º 149/P. Cota 5821/20, SIPA/IHRU.

<sup>45</sup> Carta de João Alves de Sousa (GIPRE/MHUC) endereçada à embaixada da Suécia, Ações com referência aos acordos Novº77-Habitação, Of. 140/RE, Prc. 11.1, de 23 de janeiro de 1978. Cota 5821/8, SIPA/IHRU.

Mesmo com o auxílio internacional, a precipitação com que foi executado o programa levou ao desequilíbrio das contas, e a falta de pagamentos às empresas levou a que muitas hesitassem. No diploma de 17 de junho de 1978, a CAR é integrada no FFH, e autoriza-se um empréstimo de 3 milhões de contos da Caixa Geral de Depósitos ao FFH para fazer «face ao volume de responsabilidades por satisfazer» (Resolução n.º 99/78). A situação era caótica. Muitas das empresas ainda nem tinham começado os trabalhos; outras, com a construção iniciada, decidiam suspender os trabalhos, deixando as construções deteriorarem-se<sup>46</sup>; outras ainda reclamavam custos de armazenagem e deslocação atualizados<sup>47</sup>. Caberia ao FFH reorganizar todo o processo, «proceder à análise e avaliação das adjudicações de fornecimentos e montagens» e emitir ordens de pagamento. É nesta altura que os processos são todos sistematizados no FFH, desde logo pela assinatura de um contrato idêntico com cada uma das cerca de 40 empresas. A análise da situação contratual com cada uma das empresas, a fiscalização e a avaliação da situação caso a caso obrigaram à revisão de preços de muitos dos contratos anteriormente estipulados e, frequentemente, da redução dos contratos. As reivindicações das empresas e as alterações de contratos foram consequentemente tratadas em processos judiciais.

Um parecer jurídico de Rui Galvão de Melo é particularmente esclarecedor do que foi a execução do programa CAR, um programa «à margem de toda a normalidade legal e que foi até para corrigir esta situação que o mesmo transitou para este FFH, onde se começou logo por provocar a emissão de despachos ministeriais a todos os níveis, a aprovar, com efeitos retroactivos, as ‘situações aparentemente contratuais’ entre o Estado e as diversas empresas». Para este jurista, o caso da Intermobel seria «o mais escandaloso» pela «imensa quantia de dinheiro» entregue pelo Estado à empresa quando comparada com «a magrísima contrapartida». O parecer referiu-se ainda ao alegado «colapso financeiro da CAR», respondendo com «a constatação evidente de que o acontecido com a CAR foi muito simplesmente isto: gastou os dinheiros e descurrou a execução da obra»<sup>48</sup>.

Em 1980, o Conselho de Ministros determinou a conclusão do programa CAR no mais breve prazo (Resolução n.º 129/80), ano em que é realizado um levantamento nacional de todos os fogos contratualizados e do seu estado – concluído, paralisado ou por iniciar. Na sequência deste estudo, José Carlos Viana Baptista, Ministro da Habitação, Obras Públicas e Transportes, a 6 de novembro de 1981, determina por despacho o levantamento do programa; os procedimentos legais aos adjudicatários em incumprimento e os fogos por iniciar são «rescindidos ou reduzidos no seu volume conforme a supressão destes atinja ou não 1/5 do preço da adjudicação». No despacho resume-se a situação gritante do desenvolvimento do programa. Dos 11 938 fogos contratados apenas 5349 se encontravam concluídos, embora com os custos não totalmente satisfeitos; 1626 fogos estavam com os trabalhos paralisados e 2227 fogos estavam por iniciar: «esta situação já custou ao País cerca de 6 milhões de contos, apresenta contornos menos claros

<sup>46</sup> Renato Figueiredo, Informação interna do FFH n.º 33/NAP/CAR982, de 7 de abril de 1982. Cota 10697, Arquivo do IHRU.

<sup>47</sup> Carta da SOPREM ao FFH, de 20 de outubro de 1980, com os totais calculados do valor de armazena- gem. Cota 10775, Arquivo do IHRU.

<sup>48</sup> Parecer jurídico n.º 51/NAJP/82, de 23 de dezembro, de Rui Galvão de Melo. Cota 10891, Arquivo do IHRU.

no que respeita à execução técnica e cobertura financeira dos empreendimentos, elevando os seus custos a níveis tecnicamente inaceitáveis»<sup>49</sup>. É então criada a Comissão Liquidatária, que determina a resolução da maioria dos contratos e torna-se responsável por fazer cumprir os compromissos assumidos.

Muitos dos bairros ou conjuntos de unidades construídos ao abrigo do programa persistem por todo o país, como por exemplo o chamado Bairro da Car, em Camarate, cujas unidades na sua maioria foram substancialmente transformadas pelos residentes ao longo dos anos. Entre os bairros de habitação de promoção pública desta época, os espaços criados em conjunto pela CAR e pelos residentes destacam-se por escadas e volumetrias mais ordinárias, semelhantes à dos bairros «clandestinos», por contraste com a austera monumentalidade de muitos Planos Integrados, e a reserva delicada de muitos bairros da SAAL. São experiências que rapidamente foram desprezadas quando o Estado se orienta de novo para o fomento público da mercantilização do espaço como meio de assegurar que a difusão da «casa própria» suportaria uma indústria da construção exportadora, com efeitos benéficos para setores de serviços como a banca e os seguros. No momento atual, importaria considerar as modernidades alternativas propostas pelo SAAL e pela CAR.

#### **O FFH entre os dois acordos com o FMI (1978-1982): Inventar um mercado da habitação**

Nos últimos anos do FFH, continua a execução de Planos Integrados, bairros SAAL e bairros CAR. No entanto, com os governos de iniciativa presidencial, e mais tarde com os governos da Aliança Democrática, o FFH concentra-se no fomento de uma indústria privada da construção exportadora, como já referimos, através dos contratos de desenvolvimento, figura criada ainda em 1973; assim como em novas políticas para a massificação da propriedade através do crédito. Se nos dois períodos anteriores a atividade do FFH se caracteriza por uma imaginação de formas de intervenção direta na produção de habitação, nestes anos o FFH irá estar acima de tudo atento à tarefa de reinventar o mercado da habitação através de modos de financiamento de consumidores e de produtores privados que tornavam menos percutível para os cidadãos mais privilegiados o modo como as suas novas residências eram adquiridas com o apoio do Estado como um todo. Este é também um momento de aceitação de um modelo dual de intervenção na paisagem da habitação urbana: se as classes mais privilegiadas recebem apoios indiretos para a sua participação no mercado da habitação, para os cidadãos de mais baixa remuneração, incapazes de participar nesse mercado tendo em conta a forma como o Estado o havia constituído, continua a existir habitação diretamente produzida pelo Estado.

<sup>49</sup> Despacho MHOPT n.º 52/81, de 6 de novembro de 1981. Cota 756, Arquivo do IHRU.

### **Fomento de uma indústria privada da construção exportadora:**

#### **Os contratos de desenvolvimento**

Os CD para a habitação nascem da conjugação de duas circunstâncias conjunturais da sociedade portuguesa no final da década de 1960. Por um lado, e por esta ordem, as pressões internacionais, particularmente as exercidas pela Comunidade Económica Europeia (CEE). Por outro lado, o enorme desajustamento do mercado interno da habitação à realidade económica do tecido social, já devidamente constatado pelas conclusões do Colóquio de 1969. Face a uma procura dominada por gritantes carências habitacionais, a oferta continuava a insistir em exclusivo nos *standards* mais elevados, decididamente inacessíveis à maioria da população.

A regulamentação legislativa desta figura de promoção habitacional foi iniciada, ainda em 1973, por uma portaria que, entre outras medidas, visava o incentivo à «execução de projectos destinados a ajustar a gama e as características dos produtos às preferências e à evolução dos mercados de colocação» (Portaria n.º 88/73). Mais tarde, já no período posterior ao 25 de Abril, procedeu-se à adequação deste sentido genérico à questão habitacional em si mesma, através do Decreto-Lei n.º 663/74, de 26 de novembro, que consignou as condições – os incentivos económicos e fiscais – para que a iniciativa privada se sentisse atraída pela construção de alojamento de interesse social. As circunstâncias muito específicas do setor da construção civil em Portugal não são facilmente adaptáveis a um regime jurídico com estas características e assim todo este edifício regulamentar vai sofrendo sucessivas adequações ao longo dos anos seguintes<sup>50</sup>.

Com efeito, foi desencadeada uma nova tipologia processual para a construção de habitação. Ao longo da década de 1970, os seus resultados, no plano quantitativo, foram assinaláveis<sup>51</sup>. No plano qualitativo, porém, não faltavam razões para que os possíveis êxitos soçobrassem. As possibilidades de inserção urbana e de ordenamento territorial que os PI tinham aberto estavam agora mais longínquas, uma vez que as empresas envolvidas procuravam escolher os terrenos mais acessíveis, nem sempre os melhores para esse propósito, e as autarquias ainda não tinham, na altura, os instrumentos de planeamento necessários à compreensão das respetivas estratégias de desenvolvimento urbano. Por outro lado, a qualidade técnica e arquitetónica dos projetos estava, na maior parte dos casos, dependente do que era mais acessível às empresas contratualizadas. Essas condições redundariam, então, numa produção algo desequilibrada, quer no plano da inserção urbana, quer no da qualidade da obra produzida. Os projetos, na sua maioria assinados por equipas ligadas às construtoras, conduziriam a alojamentos executados ao abrigo de alguma qualidade construtiva, mas deram também origem a conjuntos que se alheavam do potencial de inserção nos tecidos urbanos existentes, ou mesmo das possibilidades de geração de novos caminhos para o desenvolvimento territorial e ambiental. Não deixam de constituir uma parte significativa da paisa-

**50** Só a título de exemplo, o Decreto-Lei n.º 558/75, de 1 de outubro, que se adequa a algumas especificidades do setor da construção civil em Portugal; o Decreto-Lei n.º 412-A/77, de 29 de setembro, que estabelece o regime jurídico próprio para os contratos de desenvolvimento para a habitação; o Decreto-Lei n.º 344/79, de 28 de agosto, que vem substituir o anterior, e o Decreto Regulamentar n.º 51/79, de 28 de agosto, que introduz medidas de disciplina para o funcionamento desse mesmo regime.

**51** De acordo com um relatório de final do ano de 1975, estavam em curso 11 empreendimentos e iniciados 6441 fogos, para um valor total de 2 740 385 contos. FFH, Processo n.º 2339, Nota de Serviço n.º 170/SCDC/75, Assunto: Fiscalização das Obras dos Contratos de Desenvolvimento. Num outro relatório, cerca de um ano e meio depois, estavam já em curso 77 empreendimentos e iniciados 12 092 fogos e um valor de 5 025 771 contos, sendo que estava ainda previsto iniciar até final do ano de 1977 mais 3 787 fogos. FFH, Direção dos Serviços de Coordenação e Desenvolvimento da Construção, Contratos de Desenvolvimento – Situação, abril de 1976. Cota 5684/6, SIPA/IHRU.

gem urbana ordinária construída na época, sendo devido à natureza do programa praticamente indistinguíveis de outros conjuntos de extensão urbana (Fig. 23).

Tendencialmente, a promoção direta de habitação agora dita «social» é progressivamente transferida para as autarquias. O Decreto-Lei n.º 658/74, de 23 de novembro, lança um programa de apoio financeiro às autarquias com o objetivo principal de incrementar a construção de habitação, combatendo a crise do setor da construção civil:

«A fim de corrigir as consequências de uma reconhecida retracção da procura privada que podem advir para o nível de emprego no sector da construção civil de habitações, vai o Governo habilitar o Fundo de Fomento da Habitação com uma dotação orçamental no montante de 1,2 milhões de contos, destinada a adquirir à indústria edifícios com níveis de habitabilidade e custos dentro de parâmetros a determinar, por forma a conjugar os objectivos económicos emergentes com a utilidade social que se terá de garantir a um investimento público.»

**FIG. 23** Anúncio de contrato de desenvolvimento (CD) do FFH para uma urbanização na Amora, Seixal, 11 de novembro de 1978 (de E. M. Collares para o FFH).  
Expresso, Hemeroteca Municipal de Lisboa

Valorize as suas economias adquirindo a sua habitação na...

**URBANIZAÇÃO DA AZINHAGA DAS PAIVAS**  
CONTRATO DE DESENVOLVIMENTO COMO FUNDO DE FOMENTO DA HABITAÇÃO

Mobilizado por PUPE MÓVEIS

Assinaturas	Fogos	ÁREA BRUTA (m <sup>2</sup> )	PREÇO TOTAL
3	87	830 000,00	
4	104	966 000,00	
4	104	34.225 1103 000,00	
4	104	25.725 1069 000,00	
4	104	20.825 1049 000,00	
4	104	23.112 1058 000,00	

Bons e rápidos transportes • Alçapões • Alumínios anodizados  
(Isenções de impostos taxas de renda limitada.)  
Emprestante com taxa de juro beneficiado até 10% do preço de venda

**E.M. COLLARES** SOCIEDADE DE CONSTRUÇÃO CÍVIL, LDA.  
Visite no local - Todos os dias - Escritório: Av. General Roçadas, 28-B Tel. 825836 - Lisboa

Essencialmente, este é um sistema de crédito destinado ao financiamento da construção pela indústria privada. Pretendia cumprir com o seguinte, segundo o GEP do FFH: atenuar a retracção da procura privada de fogos para habitação própria; relançar a pequena indústria da construção civil, assegurando a fixação da população ativa, e assegurar uma correta distribuição territorial das habitações com melhor ajustamento dos seus níveis de preços.

Em 1978, segundo o GEP, lançaram-se 112 empreendimentos, com cerca de 3556 fogos (FFH-GEP, 1978). Afirmara o mesmo Gabinete que os resultados positivos do programa permitiram lançar um novo programa, através do Decreto-Lei n.º 817/76, de 11 de novembro, de 1 500 000 contos, a contrair pelo FFH a estabelecimentos de crédito.

#### Consolidação da massificação da propriedade através do crédito: Novas políticas

A par da entrada do FMI em Portugal e consequentes cortes orçamentais, a política de habitação é progressivamente reconfigurada. Os recursos do Estado no domínio da habitação passam a ser sobretudo canalizados para o financiamento de juros bonificados pagos à banca pelo Estado para aquisição de casa própria (Resolução do Conselho de Ministros de 24 de fevereiro de 1976; Decreto-Lei n.º 515/77), e para mecanismos de empréstimo a entidades públicas e sem fins lucrativos. Para além da dinamização do mercado e da indústria de construção, era intenção clara aliviar o peso das responsabilidades do Estado no campo da habitação, na figura centralizadora do FFH, transferindo-as para as autarquias (Decreto-Lei n.º 817/76), e também para o setor privado (Decreto-Lei n.º 515/77). É apresentado o Plano de Médio Prazo 1977-1980 pela Secretaria de Estado do Planeamento Manuela Silva,

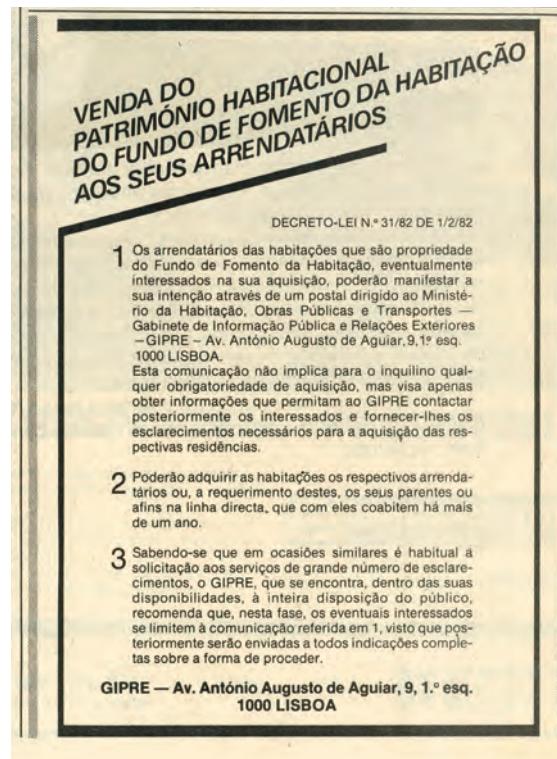
do governo de Mário Soares, que dedica uma secção à habitação, tendo como estratégias: o estímulo à iniciativa privada através da promoção do investimento da habitação para rendimento; o crédito para aquisição de casa própria e o financiamento dos setores de produção, e a promoção da habitação «social» pelo investimento direto por parte do Estado e autarquias, pelos contratos de desenvolvimento, e pelo fomento das cooperativas de habitação económica.

Em fevereiro de 1982, durante o governo da coligação liberal-conservadora liderada por Balsemão e já durante o período de negociação da adesão de Portugal à CEE, é anunciado o início do processo de venda de habitações da Segurança Social a atuais arrendatários<sup>52</sup>. Nos anos precedentes, havia sido formado um grupo de trabalho do FFH «encarregado de estudar a viabilidade de transferência dos fogos, património do Fundo de Fomento da Habitação para os arrendatários que manifestarem interesse na sua aquisição». O processo para o estabelecimento do valor de venda dos imóveis foi moroso, devido à necessidade de avaliação do valor das casas, que entretanto havia transitado do FFH para os serviços municipais, e à necessidade de se estabelecerem critérios diferenciados na estipulação do valor de venda consoante o contexto económico-social dos arrendatários. Em 1979, perante a dificuldade de estabelecer os procedimentos, julgava este grupo de trabalho necessário «reflectir sobre os problemas decorrentes do elevado número de fogos do FFH»<sup>53</sup>.

Os termos da venda do Património Habitacional do Estado e da Segurança Social são finalmente fixados em 1982: «não estando em causa a imposição de um regime obrigatório de compra e venda [...] concedem-se facilidades de acesso ao crédito pelos adquirentes» (Decreto-Lei n.º 31/82). Esse mesmo diploma prevê que as receitas das alienações efetuadas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e outros institutos públicos fossem aplicadas na construção de novas habitações para arrendamento a agregados de fracos recursos económicos. (Fig. 24)

Estavam assim criadas as condições para a extinção do FFH e do Instituto de Apoio à Construção Civil, que se fez por meio da nomeação de uma comissão liquidatária, que tentaria alienar o património que fosse possível vender, extinguir definitivamente o programa Ex-CAR e dar cumprimento aos contratos estabelecidos, transferindo as competências de gestão e manutenção do património para serviços na área da habitação e urbanismo do Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes (Decreto-Lei n.º 214/82). A centralização progressiva de todos os programas habitacionais públicos no FFH, tendo por objetivos a eficiência, rapidez e economia dos mais variados programas, resultaria na rutura da instituição em termos organizacionais e financeiros, dado o volume de unidades habitacionais que tinha para gerir e manter com uma estrutura cada vez mais complexa.

O Fundo de Apoio ao Investimento para a Habitação (FAIH) surge em 1983 como solução para o financiamento de entidades públicas, nomeadamente liga-



**FIG. 24** Anúncio do programa de aquisição pelos arrendatários do FFH, 13 de março de 1982 (MHOPT). *Expresso*, Hemeroteca Municipal de Lisboa

<sup>52</sup> «Venda do Património Habitacional da Segurança Social», *Expresso*, de 20 de fevereiro de 1982. Hemeroteca Municipal de Lisboa.

<sup>53</sup> Almeida e Silva, Nuno dos Santos et al. 1979. Informação interna FFH do Processo n.º 388/GE. Cota 5840/10, SIPA/IHRU.

das aos municípios e outras instituições sem fins lucrativos. A par do FAIH, surgem outras instituições financiadoras como a Caixa Geral de Depósitos, Crédito Predial Português e Caixa Económica de Lisboa — Montepio Geral, as mesmas que continuavam a financiar o crédito bonificado para aquisição de casa própria (Decreto-Lei n.º 220/83).

Três anos decorridos sobre a implementação do crédito bonificado e apesar se observar a reanimação do setor da construção civil, concluía-se que o mesmo «não conseguiu resolver satisfatoriamente as dificuldades das famílias de mais baixos recursos, as quais, por efeito de uma inflação particularmente acentuada nos custos da habitação e da subida das taxas de juro, têm de sujeitar-se a um esforço financeiro praticamente incomportável em especial no primeiro ano de vida do empréstimo e nos anos imediatamente subsequentes» (Decreto-Lei n.º 435/80).

### **Conclusão: O legado diverso do FFH e a generalização da propriedade**

Examinou-se neste capítulo a dimensão arquitetónica e urbanística da história do Fundo de Fomento da Habitação, que existiu entre 1969 e 1982. Mencionou-se também a história mais ampla das políticas públicas de habitação durante esse período, que abrange a ditadura de Caetano (1968-1974), o período revolucionário (1974-1975), os dois primeiros governos constitucionais de Soares (1976-1978), e finalmente o período entre os dois acordos com o FMI (1978-1982), que teve três governos de iniciativa presidencial, e de seguida os governos liberais-conservadores da Aliança Democrática (AD). É portanto um período curto, de regulares transformações na orientação ideológica dominante do Estado, e em particular de mudanças na forma como os sucessivos governos foram concebendo a relação entre o Estado e a produção de habitação. É particularmente relevante compreender que a mesma entidade no seio do aparelho estatal, o FFH, inicialmente centraliza e intensifica a ação estatal, que anteriormente estava dispersa por diversos organismos, o que mais tarde vai permitir que a municipalização e a privatização da política da habitação sejam muito mais eficientes. Devemos especialmente ter em conta que a nacionalização do setor bancário e segurador durante o período revolucionário também vai permitir colocar esses setores ao serviço de uma política de estímulo da propriedade através do crédito de um modo rápido, e em coordenação com o FFH.

Esta é a primeira conclusão que consideramos de maior importância: o reconhecimento da formação contingente da política pública de habitação neste período, sendo actantes espaços sociais de várias escalas tão dispare como os bairros clandestinos, as ocupações de habitações imediatamente a seguir ao 25 de Abril, o movimento associativo de moradores, o fluxo de colonos portugueses a partir de cidades em Angola e em Moçambique, a CEE, ou o FMI. A forma

como o FFH foi procurando cumprir a sua missão, a de «inserir o fomento da habitação social numa política de equipamento» (Decreto-Lei n.º 49 033, 1969), deixou um legado diverso — em termos legais, discursivos, processuais e espaciais —, que este tempo de transição deixou à contemporaneidade.

Simultaneamente, existe outro ponto que consideramos crucial: apesar da diversidade de programas de construção, e das correspondentes filosofias de intervenção, durante este período em Portugal — Planos Integrados (PI), Serviço Ambulatório de Apoio Local (SAAL), Comissão para o Alojamento de Refugiados (CAR), e contratos de desenvolvimento (CD) — é notável que nenhum dos programas tenha sido concebido para articular «o fomento da habitação social» com uma reforma do mercado do arrendamento. É aliás possível argumentar que todos os programas contribuem para o fomento estatal da «casa própria» urbana, privilegiando a propriedade em relação ao arrendamento, e — tendo em conta a longa duração — intensificando a implementação de uma ambição do regime desde os anos 30: a harmonia social através da generalização da propriedade habitacional, discurso situado mas semelhante a discursos contemporâneos nos Estados atlânticos, como a Espanha, o Brasil e os Estados Unidos da América. Se no início o FFH opta pela renda resolúvel como meio, a partir do I Governo Constitucional o Fundo concentra-se crescentemente no crédito à habitação, opção do Estado, que aliás persistiu após a extinção do Fundo, até à atualidade.

## Referências bibliográficas

- ALEXANDRE, Álvaro, Gastão RICOU, João Bruala REIS, Nuno Teotónio PEREIRA e Paulo NUNES, 1962. «Problemas de base postos pelo estudo da habitação económica», in *Arquitectura*, n.º 76, pp. 47-50.
- ALMEIDA, Pedro Vieira, 1969. «Conceitos provisórios acerca da habitação», in *Seara Nova*, agosto, pp. 266-8.
- AMARAL, Francisco Keil do, 1945. *O Problema da Habitação*. Porto: Livraria Latina Editora.
- BAÍA, Pedro, 2014. «Da recepção à transmissão: Reflexos do Team 10 na cultura arquitectónica portuguesa 1951-1981». Tese de Doutoramento. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- BANDEIRINHA, José António, 2007. *O Processo SAAL e a Arquitectura no 25 de Abril de 1974*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Câmara Municipal do Seixal. 1981. *1.ª Jornadas Nacionais sobre Loteamentos Clandestinos: 25/26 Maio 81*. Seixal: Câmara Municipal do Seixal.
- CANN, John, 1997. *Counterinsurgency in Africa: The Portuguese Way of War, 1961-1974*. Westport: Greenwood Press.
- CARDOSO, Afonso, 1983. «State Intervention in Housing in Portugal 1960-1980». Tese de Doutoramento. Reading: Universidade de Reading.
- CASTELA, Tiago, 2011. «A Liberal Space: A History of the Illegalized Working-Class Extensions of Lisbon». Tese de Doutoramento. Berkeley: Universidade da Califórnia, Berkeley.
- , e José António BANDEIRINHA, 2016. «Knowledge Formation by Architects and Workers in Assisted Self-Help: Recalling the Fractured History of Portuguese Experiments from the Dictatorships to Political Democracy, 1950-1980», in Kathleen James-Chakraborty. Ed. *Proceedings of the Fourth International Conference of the European Architectural History Network*. Dublin: University College Dublin.
- COELHO, João Paulo Borges, 1989. *O Início da Luta Armada em Tete, 1968-1969: A primeira fase da guerra e a reacção colonial*. Maputo: Arquivo Histórico de Moçambique.

Conselho Nacional do SAAL, 1976. «3. Documento de apoio e fundamento do Caderno Reivindicativo Comum ao Governo», in *Livro Branco do SAAL 1974-1976*. Vila Nova de Gaia: Conselho Nacional do SAAL.

DEUBNER, Christian, 1984. «The Paradox of Portugal's Industrialization: Emigrant Labor, Immigrant Capital and Foreign Markets», in Thomas Bruneau, Victor da Rosa e Alex McLeod. Eds. *Portugal in Development: Emigration, Industrialization, the European Community*. Ottawa: University of Ottawa Press.

DOWNS, Charles, 1989. *Revolution at the Grassroots: Community Organizations in the Portuguese Revolution*. Albany: State University of New York Press.

FERNANDES, Ignácio Peres, A. Celestino da COSTA, J. M. Ferreira da CUNHA, Ruy José GOMES, Nuno PORTAS e J. M. Alves de SOUSA, 1969a [junho]. *Colóquio sobre Política de Habitação: Texto de Base*. Lisboa: Ministério das Obras Públicas.

\_\_\_\_\_, 1969b [setembro]. *Colóquio sobre Política de Habitação: Texto de Base*. Lisboa: Ministério das Obras Públicas.

\_\_\_\_\_, 1969c. *Colóquio sobre Política de Habitação: Relato Final*. Lisboa: Ministério das Obras Públicas.

FERREIRA, António Fonseca, 1987. *Por Uma Nova Política de Habitação*. Porto: Edições Afrontamento.

FFH-GEP, 1978. *Os Programas do Fundo de Fomento da Habitação e Síntese de Medidas Legislativas*, 2.ª ed. Lisboa: MHOP-SEH e FFH.

GONÇALVES, Fernando, 1972. *Urbanizar e Construir para Quem?* Porto: Edições Afrontamento.

GROS, Marielle Christine, 1982. *O Alojamento Social sob o Fascismo*. Porto: Edições Afrontamento.

HALL, Peter, 2002. *Cities of Tomorrow*. Malden: Blackwell Publishing.

HERVO, Monique, 2001. *Chroniques du Bidonville: Nanterre en Guerre d'Algérie*. Paris: Éditions du Seuil.

Instituto Nacional de Estatística, 1970. 11.º Recenseamento da População: Dados Preliminares.

Junta de Freguesias da Brandoa, 1988. *Brandoa, de Bairro Clandestino a Freguesia em Evolução: Trabalho de Levantamento Histórico*. Brandoa: Junta de Freguesia da Brandoa.

KWAK, Nancy, 2015. *A World of Homeowners: American Power and the Politics of Housing Aid*. Chicago: The University of Chicago Press.

LEONTIDOU, Lila, 1990. *The Mediterranean City in Transition: Social Change and Urban Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

MASPERO, François, 2001. «Préface», in Monique Hervo, *Chroniques du Bidonville: Nanterre en Guerre d'Algérie*. Paris: Éditions du Seuil.

MENDES, Maria Clara, 1984. «A habitação em Portugal: Caracterização e políticas», in *Seminário 25 de Abril 10 Anos Depois*. Lisboa: Associação 25 de Abril.

Ministério da Educação e Investigação Científica, s. d. [1976-1978]. *Cadernos Juventude e Cultura n.º 13: Bairro de Lata*.

MONIZ, Gonçalo Canto, 2011. «O ensino moderno da Arquitectura, A Reforma de 57 e as Escolas de Belas-Artes em Portugal (1931-69)». Tese de Doutoramento. Coimbra: Universidade de Coimbra.

PEREIRA, Nuno Teotónio, 1965. «A política de habitação nos Planos de Fomento», *Diário Popular*, de 15 de fevereiro.

\_\_\_\_\_, [1969] 1996. «O Colóquio da Habitação», in *Escritos (1947-1996, selecção)*. Porto: FAUP Publicações.

PEREIRA, Raul da Silva, 1963. *Problemática da Habitação em Portugal*. Lisboa: edição de autor.

PORTAS, Nuno, 1968. «Ideias para a Zona Central de Olivais, Lisboa», in *Arquitectura*, n.º 103, p. 110.

Presidência do Conselho, 1964. *Plano Intercalar de Fomento para 1965-1967: Volume I*. Lisboa: Imprensa Nacional.

\_\_\_\_\_, 1969. *III Plano de Fomento para 1968-1973: Volume II*. Lisboa: Imprensa Nacional.

REIS, António, 1996. «Marcelismo», in Fernando Rosas e J. M. Brandão de Brito. Eds. *Dicionário de História do Estado Novo: Volume II*. S. l.: Círculo de Leitores.

RIBEIRO, Sérgio, 1969. «A política da habitação: A propósito de um colóquio recente», in *Seara Nova*, agosto, pp. 265-6.

RODRIGUES, Carlos Farinha, 1996. «Planos de Fomento», in Fernando Rosas e J. M. Brandão de Brito. Eds. *Dicionário de História do Estado Novo: Volume II*. S. l.: Círculo de Leitores.

ROSAS, Fernando, 1994. *Sétimo Volume: O Estado Novo, 1926-1974*, in José Mattoso, Ed. *História de Portugal*. S. l.: Círculo de Leitores.

Sindicato Nacional dos Arquitectos, 1988 [1961]. *Arquitectura Popular em Portugal*. Lisboa: Associação dos Arquitectos Portugueses.

TOPALOV, Christian, 1976. «La politique du logement dans le processus révolutionnaire portugais (25 avril 1974-11 mars 1975).» *Espaces et Sociétés*, n.º 17-18, pp. 109-36.

VIEIRA, Susana, 2013. «Vindos de África: 'Retornados' e 'Desalojados' em Braga (1974-1977)». Dissertação de Mestrado. Universidade do Minho.

WARD, Colin, 2002. *Cotters and Squatters: Housing's Hidden History*. Nottingham: Five Leaves Publications.

WEINRICH, Anna, 1977. «Strategic Resettlement in Rhodesia», in *Journal of Southern African Studies*, n.º 3 (2), pp. 207-29.

## Legislação

Constituição Política da República Portuguesa. Decreto n.º 22 241, de 22 de fevereiro de 1933. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 43 (suplemento). Presidência do Ministério.

Edital de 5 de maio de 1965. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 107, de 14 de maio de 1965. Ministério das Comunicações — Administração-Geral dos Correios, Telégrafos e Telefones.

Decreto-Lei n.º 49 033, de 28 de maio de 1969. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 126. Ministério das Obras Públicas — Gabinete do Ministro.

Portaria n.º 88/73, de 10 de fevereiro. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 35. Ministérios das Finanças e da Economia — Secretarias de Estado do Tesouro e do Comércio.

Decreto-Lei n.º 658/74, de 23 de novembro. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 273. Ministérios das Finanças e do Equipamento Social e do Ambiente.

Decreto-Lei n.º 663/74, de 26 de novembro. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 275. Ministérios das Finanças e do Equipamento Social e do Ambiente.

Decreto-Lei n.º 169/75, de 31 de março. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 75. Ministério da Coordenação Interterritorial — Gabinete do Ministro.

Portaria n.º 327/75, de 27 de maio. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 122. Ministério do Equipamento Social e do Ambiente — Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo.

Resolução do Conselho de Ministros de 24 de fevereiro de 1976. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 67 (2.º suplemento), de 19 de março de 1976. Presidência do Conselho de Ministros — Gabinete do Ministro.

Despacho de 3 de março de 1976. *Diário do Governo*, 2.ª série, n.º 60, de 11 de março de 1976. Ministérios da Habitação, Urbanismo e Construção e dos Assuntos Sociais.

Resolução do Conselho de Ministros de 5 de maio de 1976. *Diário da Repúblíca*, 1.ª série, n.º 114, de 15 de maio de 1976. Presidência do Conselho de Ministros — Gabinete do Ministro.

Decreto-Lei n.º 817/76, de 11 de novembro. *Diário da Repúblíca*, 1.ª série, n.º 264. Ministérios do Plano e Coordenação Económica, da Administração Interna, das Finanças e da Habitação, Urbanismo e Construção.

Resolução do Conselho de Ministros de 6 de dezembro de 1976. *Diário da Repúblíca*, 1.ª série, n.º 303 (suplemento), de 31 de dezembro de 1976. Presidência do Conselho de Ministros — Gabinete do Primeiro-Ministro.

Decreto-Lei n.º 515/77, de 14 de dezembro. *Diário da Repúblíca*, 1.ª série, n.º 287. Ministérios das Finanças e da Habitação, Urbanismo e Construção.

Resolução n.º 99/78. *Diário da Repúblíca*, 1.ª série, n.º 137, de 17 de junho de 1978. Presidência do Conselho de Ministros — Gabinete do Primeiro-Ministro.

Despacho Normativo n.º 160/78, de 22 de julho. *Diário da Repúblíca*, 1.ª série, n.º 167. Ministério da Habitação e Obras Públicas — Gabinete do Ministro.

Resolução n.º 129/80, de 1 de abril. *Diário da Repúblíca*, 1.ª série, n.º 85, de 11 de abril de 1980. Presidência do Conselho de Ministros — Gabinete do Primeiro-Ministro.

Decreto-Lei n.º 435/80, de 2 de outubro. *Diário da Repúblíca*, 1.ª série, n.º 228. Ministério das Finanças e do Plano — Secretaria de Estado do Tesouro.

Decreto-Lei n.º 31/82, de 1 de fevereiro. *Diário da Repúblíca*, 1.ª série, n.º 26. Ministérios dos Assuntos Sociais e da Habitação, Obras Públicas e Transportes.

Decreto-Lei n.º 214/82, de 29 de maio. *Diário da Repúblíca*, 1.ª série, n.º 122. Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes.

Decreto-Lei n.º 220/83, de 26 de maio. *Diário da Repúblíca*, 1.ª série, n.º 121. Ministérios das Finanças e do Plano e da Habitação, Obras Públicas e Transportes.



# **As cooperativas de habitação portuguesas**

## O jogo dos possíveis

### **Prólogo**

As condições ideológicas das cooperativas, ainda que apresentando intensidade oscilante ao longo da história, condicionam as suas relações com o poder e, de modo mais difuso, também com as populações. As raízes das cooperativas remontam, em Portugal, a meados do século XIX, apresentando, nessa génese, uma condição popular forte que reforçará algumas tensões políticas que surgem em certos momentos da história do País (Almeida, 2005, p. 55).

No contexto da história da arquitetura portuguesa, também a habitação promovida pelo setor cooperativo tem uma condição complexa – tanto enquanto processo quanto como objeto – e o silêncio nos textos gerais dedicados à arquitetura portuguesa do século XX é disso reflexo. Considerando textos fundacionais ou marcantes enquanto olhares alargados, e a título de exemplo, mesmo se surgindo neles diversas referências aos problemas da habitação, as respostas de habitação cooperativa estão genericamente ausentes, tanto como exemplos como enquanto possibilidade de resposta aos graves problemas de infra-habitação ou mesmo ausência da mesma. No contexto dos programas cooperativistas, José-Augusto França e Nuno Portas referem nos seus textos a Cooperativa de Consumo de Lorodelo, de Álvaro Siza Vieira (França, 1991, p. 457, e Portas, 1978, pp. 740 e 744). Pedro Vieira de Almeida, nos diversos capítulos pelos quais é responsável na síntese histórica, de 1993, da qual é coautor, efetua uma interessante abordagem aos temas das condições de vida do operariado, mas não se chega a cruzar com o cooperativismo como possibilidade de resposta ausente ou pouco considerada<sup>1</sup>. O facto

**Patrícia Santos Pedrosa**

Centro Interdisciplinar de Estudos de Género da Universidade de Lisboa e Universidade da Beira Interior

<

Acesso entre volumes de garagens e de habitações da Cooperativa de Habitação Gente do Amanhã, Senhora da Hora, Urbanização do Seixo, 2017 (José Pulido Valente, 1985).  
João M Almeida

<sup>1</sup> Capítulos «A charneira 1900» e «O 'arrabalde' do céu» (Almeida, Fernandes e Maia, 1993).

de a explosão significativa de habitação cooperativa ser posterior à Revolução de 25 de Abril de 1974, não é alheia a estas ausências, acentuada necessariamente por uma história feita dos objetos e de troços de cidade mais impactantes e autorais.

No mesmo livro, José Manuel Fernandes dedica um parágrafo à «prática renovada» que depois de 1974 surge no cooperativismo habitacional, apontando depois alguns breves exemplos<sup>2</sup>. A grande exceção, enquanto conjunto referido reiteradamente pela bibliografia e enquanto programa inserível no cooperativismo habitacional, é o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL), realizado entre 1974 e 1976<sup>3</sup>. Se a sua condição de exceção faz com que seja tratado fora deste capítulo, a sua condição heroica pós-revolução faz com que se tenha tornado um marco incontornável na reflexão sobre habitação em Portugal no século xx, constituindo-se uma unidade autónoma de experimentação e produção.

No catálogo de 1998, onde Becker, Tostões e Wang apresentam uma seleção de quase centena e meia de exemplos da produção arquitetónica portuguesa do século xx, surgem oito proposta realizadas dentro do programa do SAAL e a única referência a um bairro que é parcialmente de responsabilidade cooperativa, a Malagueira, em Évora, de Álvaro Siza Vieira, não tem esta sua componente assinalada, ou seja, problematizada (Becker, Tostões e Wang, 1998).

A versão impressa do *Inquérito à Arquitectura do Século XX em Portugal*, de 2006, conta com mais de 500 entradas de edifícios ou conjuntos, abrangendo o território continental e as ilhas. Sete dessas entradas são relativas a cooperativas de habitação, tendo o caso da Habitovar, em Ovar, referidas três das suas diferentes contribuições. Tirando o exemplo de Mário Bonito com a sua obra para O Lar Familiar, no Porto, do início da década de 1950, todos os restantes exemplos são dos anos 1980 e 1990<sup>4</sup>. No mesmo registo de levantamentos alargados, disponíveis nestes casos em formatos abertos, o Sistema de Informação para o Património Arquitetónico (SIPA), atualmente da responsabilidade da Direção-Geral do Património Cultural, apresenta cinco exemplos, com casos que incluem também respostas mistas<sup>5</sup>. No contexto da investigação Mapa da Habitação, realizado pelo grupo Atlas da Casa da Universidade do Porto, a base de dados disponível tem, neste momento, entradas para dois exemplos de promoção habitacional cooperativa, ambos no Porto<sup>6</sup>.

Mais do que o levantamento exaustivo das investigações e divulgações existentes, interessa-nos sublinhar como o modo de promoção e os conjuntos arquitetónicos e urbanos têm, no caso das cooperativas de habitação, estado sujeitos a um significativo esquecimento. Alguns trabalhos setoriais, no entanto, merecem ser sublinhados pela sua contribuição para o estudo das cooperativas de habitação em Portugal e pela sua subsequente visibilização<sup>7</sup>. Em 1992, saindo do interior do próprio contexto cooperativo, a Federação Nacional das Cooperativas de Habitação Económicas (FENACHE) promove uma publicação dedicada aos anos 1974-1991, fazendo um levantamento de cerca de 150 empreendimen-

<sup>2</sup> Capítulo «O período de 1974 a 1990» (Almeida, Fernandes e Maia, 1993, p. 161).

<sup>3</sup> O Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL) é abordado no capítulo 7 deste livro, da autoria de José Bandeirinha, Tiago Castela, Joana Gouveia Alves e Rui Aristides.

<sup>4</sup> Os casos referidos são: Cooperativa O Lar Familiar, Porto, 1955, Mário Bonito (p. 138); Habitovar, Ovar, 1980, Bernardo Ferrão (casas em banda) e Rolando Torgo (casas-pátio) (p. 194); Habitovar, Ovar, 1982, Pedro Ramalho (p. 196); Cooperativa Coobita, Faro, 1987, José Lopes da Costa (p. 202); Cooperativa de Habitação Coociclo, Lisboa, 1997, Promontório Arquitetos (p. 221); Cooperativa de Aldoar, Porto, 1998, Manuel Correia Fernandes (p. 222) e Cooperativa de Habitação Económica Habiflor, Vila Viçosa, 1998, Nuno Lopes Ribeiro e João Nasi Pereira (p. 225). (Afonso e Roseta, 2003.)

<sup>5</sup> São: Bairro da Azeda, em Setúbal (IPA.00032524), Bairro da Cooperativa de Habitação Económica Capitães de Abril, Viana do Castelo (IPA.00032523), Bairro da Malagueira, Évora (PA.00031253), Bairro do Armador, Lisboa (IPA.00029704) e Cooperativa O Lar Familiar, Porto (IPA.00027684). In «Sistema de Informação para o Património Arquitetónico» (Direção-Geral do Património Cultural), acedido em 12 de outubro de 2017, <<http://www.monumentos.gov.pt>>.

<sup>6</sup> São: Cooperativa O Lar Familiar e o Bairro Leão XIII. In «Mapa da habitação. Revisão crítica da arquitectura residencial construída com o apoio do Estado em Portugal (1910-1974)» (Atlas da Casa — Centro de Estudos de Arquitetura e Urbanismo — Faculdade de Arquitetura, Universidade do Porto), acedido em 20 de novembro de 2017, <<http://mappingpublichousing.up.pt>>.

<sup>7</sup> A investigadora Marta Cruz, da Universidade do Porto, encontra-se a desenvolver um trabalho de pós-doutoramento sobre Cooperativas de Habitação Económica nos anos 1970-1980 no Porto. Será seguramente fundamental para ampliar e consolidar o presente trabalho quando publicado.

tos localizados em todo o território continental e ilhas<sup>8</sup>. Três anos depois, Flávio Paiva apresenta uma dissertação que se dedica ao caso de Lisboa e onde, para lá da inventariação, procura traçar um olhar crítico sobre as possibilidades ideológicas – do cooperativismo efetivo à aproximação ao mercado –, a que o desenvolvimento das cooperativas de habitação se vê sujeito ao se aproximar o fim do século (Paiva, 1995). António Baptista Coelho, coordenando um levantamento sobre a construção de habitação social de 1984 a 2004, para o Instituto Nacional de Habitação (INH), dedica parte deste às cooperativas, enquanto pilar fundamental do desenvolvimento de soluções de habitação para o período em causa (Coelho, 2006). Já em 2013, Filipa Gomes apresenta uma dissertação onde se dedica ao estudo de Matosinhos, de 1965 a 2003, e à importante promoção cooperativa deste concelho<sup>9</sup>. Todos estes trabalhos são contributos efetivos para o presente texto.

Recorrendo ao que se encontra em contexto bibliográfico, aos arquivos existentes à guarda do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU)<sup>10</sup> e ao trabalho de campo, o objetivo principal deste texto é perceber o passar do tempo político e social refletido nas construções que as cooperativas levam a cabo. Não se enquadrando a sua enumeração exaustiva num trabalho desta natureza, a proposta tenta sublinhar a condição particular da produção de habitação cooperativa e apontando para algumas propostas arquitetónicas e urbanas que encerram, necessariamente em contexto social, político e económico, questões consideradas relevantes.

O texto segue a narrativa cronológica por se considerar fundamental, neste nível, para a compreensão do processo cooperativo focado na resolução do problema habitacional português. Assim, num primeiro momento, trataremos do que são as origens do cooperativismo em Portugal, com atenção específica ao que do setor da habitação respeita. Posteriormente, será analisado o contexto do Estado Novo e das suas relações particulares com as cooperativas. A terceira parte reflete sobre os anos pós-25 de abril de 1974. Finalmente, são trabalhadas as décadas a que chamámos de «ressaca revolucionária», ou o que para o País e para as cooperativas significa um afastamento face à euforia pós-25 de Abril e um aproximar dos valores do mercado e de uma Europa capitalista tida como modelo e de que o País se procurava aproximar.

## Géneses

Em 1918, pelas mãos do curto governo autocrático de Sidónio Pais (1882-1918) surge o início legislativo do que virá a ser um processo longo e de resposta lenta face às necessidades efetivas de habitação qualificada em Portugal e que se prolonga paulatinamente até aos dias de hoje. O Decreto n.º 4137 é dedicado ao que

<sup>8</sup> Distribuídos do seguinte modo: Norte — 40; Centro — 19; Lisboa — 44; Setúbal — 18; Alentejo — 14; Algarve — 11 e Ilhas — 3 (Fleming e Magano, 1992).

<sup>9</sup> São fichadas, com informação variável, 25 empreendimentos (Gomes, 2013).

<sup>10</sup> O trabalho nos arquivos contou com o apoio fundamental de Inês Faria.

se afirma ser uma questão da maior importância: a de «conseguir a construção em grande escala de casas económicas», «principalmente nas grandes cidades». Numa colocação interessante do problema, é ainda afirmado, focado nos desvios morais do suposto chefe de família, que, considerando as condições de infra-habitação em que habitam as famílias pobres, a «taberna, os prostíbulos e as casas de tavolagem são o único recurso para esquecer tantas dores». Neste documento, sustentado por uma visão capitalista e com atenção à propriedade privada, refere-se a necessidade de dar apoio aos que investem e que, assim, possam garantir ganhos mais significativos. Mas também é prestada atenção à própria aquisição da propriedade, sublinhando a importância de se dar a possibilidade ao trabalhador, desta forma, de «tornar [...] mais querido o seu lar». Já no capítulo III deste documento legal, as cooperativas são apontadas como uma das diversas entidades, públicas e privadas, que podem «intervir na construção» das «casas económicas». Outra nota nos parece relevante sublinhar neste decreto. A indicação de que as condições, em Lisboa e no Porto, de acessibilidade através de «transportes baratos para os bairros económicos, quando estes forem afastados dos centros industriais e comerciais», deveriam ser garantidas (Decreto n.º 4137, 1918, pp. 451-454); consciência da não centralidade como possibilidade de estratégia e da sabotagem que podia representar para a indústria ou o comércio este afastamento da mão de obra.

No sentido de resolver a grave questão das terríveis condições de infra-habitação das populações pobres, outras propostas legislativas já tinham acontecido anteriormente ao documento de 1918, mas sem concretização efetiva. Desde 1901 que, de modo cíclico, o problema era considerado em tentativas que resultavam goradas. Inclusivamente em Lisboa, na Ajuda, o início da construção do primeiro bairro social acontece em 1917, mesmo antes de a lei fixar estratégias e responsabilidades neste sentido (Almeida, Fernandes e Maia, 1993, p. 40).

Em termos internacionais, a primeira cooperativa moderna, de consumo, é formada em 1844, pelos designados pioneiros de Rochdale, próximo de Manchester. A ideologia cooperativa seguirá o seu caminho de estruturação, contando com o contributo principal de diversos pensadores franceses. Para o cooperativista e teórico francês Charles Gide (1847-1932), que influenciará o português António Sérgio (1883-1969) e, portanto, parte do pensamento cooperativista português, a cooperativização do consumo era o caminho para uma cooperativização global da economia, colocando agricultores e operários ao serviço dos consumidores e tendo como fim a abolição do lucro. Neste sentido, para António Sérgio, as únicas cooperativas efetivamente revolucionárias eram as de consumo (Paiva, 1995, p. 31). Os princípios cooperativos, como os conhecemos em Portugal, e inclusivamente a lógica do seu Código Cooperativo, que só virá a ser publicado em 1980 (Decreto-Lei n.º 454/80, pp. 3225-3244), encontra no exemplo de Rochdale as suas origens e inspiração (Paiva, 1995, p. 39).

Ainda que o cooperativismo em Portugal surja, em meados de 1800, supostamente através dos instrumentos da propaganda socialista (Taveira, 1954, p. 9), vai encontrar reflexo de âmbito institucional com a publicação, a 5 de julho de 1867, da Lei Basilar do Cooperativismo Português, elaborada por António Corvo (Taveira, 1954, pp. 9-10). Para lá da criação das pioneiras, o século XIX verá acontecer diversos congressos e encontros dedicados às questões cooperativistas, demonstrando o interesse neste caminho (Almeida, 2005, pp. 55-56).

Não se pode deixar de sublinhar como, a partir dos anos 1890, os ramos de atividades vão estar na base da segmentação do setor cooperativo e que, segundo alguns autores, se assiste, por isso, à rutura com uma ideia agregadora com dimensões inclusivamente nacionais (Almeida, 2005, pp. 55-56). As suas áreas de ação, definidas através dos ramos de atividades, fragmentam um conjunto que se vê, assim, pulverizado enquanto força única. As condições geográficas, quer enquanto modo de organização quer enquanto modo de operativizar as intervenções, contribuirão igualmente para a complexidade e variedade do setor, talvez mesmo para a sua fragilização.

Ainda no início da década de 1890, o cooperativismo em Portugal já previa entre as suas diversas finalidades, no caso da Sociedade Cooperativa e Caixa Económica do Porto, o empréstimo de dinheiro aos seus associados para a «construção de casas» (Ferreira, 1979, p. 3). A primeira cooperativa habitacional data de 1894. A Cooperativa Popular de Construção Predial, sediada em Lisboa, tinha como objetivo «adquirir terrenos para a construção de alojamentos em Lisboa», num contexto das ações populares e sindicais de reivindicação por melhores condições (Matos, 1994, p. 19).

No contexto das publicações ligadas à arquitetura, é possível encontrar a figura do engenheiro José Manuel Melo de Mattos (1856-1915), um dos diretores da *A Construção Moderna*, a publicar, no primeiro decénio de 1900, alguns artigos onde procura esclarecer as questões de financiamento da habitação económica ou dedicados a legislações estrangeiras sobre a mesma questão. Mais importante é ter estado associado à criação da Cooperativa Predial Portuguesa, surgida em 1905, e que quatro anos depois entregaria a chave da primeira casa, cumprindo a aspiração da Cooperativa de contribuir para a «construção de habitações económicas amortizáveis a longo prazo» (Fernandes, 2002, p. 389).

A 1.<sup>a</sup> República é caracterizada por uma efetiva vontade política de apoio às cooperativas, mas com escassa intervenção real. Em 1910, o número de cooperativas, de todos os ramos, não ultrapassava as poucas dezenas. Ver-se-á aumentado, durante os anos seguintes, de 62 para 336, onde o ramo do consumo é o mais relevante. Pela parte legislativa, a valorização recai sobre as cooperativas agrícolas, principalmente através das condições de crédito fixadas (Almeida, 2005, p. 56). As condições deficitárias de habitação continuam reais, alargadas e atingindo de forma dramática principalmente o operariado que vai chegando às duas maiores

cidades do País. Nem as respostas cooperativas nem outras se colocam como efectivos caminhos neste início de século.

### **Da ambiguidade das relações: O Estado Novo e as cooperativas**

O golpe militar de 18 de maio de 1926 vai iniciar, em Portugal, quase cinco décadas de relações complexas e principalmente ambíguas do cooperativismo com o poder. A simpatia do regime por uma ideia de país eminentemente ruralista vai resultar num apoio e fomento das cooperativas agrícolas. Mas esta atenção não se aplica às cooperativas em geral. As cooperativas de consumo, por exemplo, pelas suas raízes e condição operária, associadas a uma ficcionada ou efetiva resistência política no seu interior, vão sofrer do que poderá ser visto como uma estratégia anticooperativista do Estado Novo. Em 1933, a chamada «Lei Garrote»<sup>11</sup> vai restringir a «isenção da contribuição industrial às cooperativas de consumo que transacionassem exclusivamente com os seus membros» (Almeida, 2005, p. 57), num claro ataque às mesmas. A ideia de que eram, de certo modo e potencialmente, contrárias ao regime, virá a estagnar o seu desenvolvimento, excetuando, como já se disse, as que interessavam a uma certa ideia de país.

Em 1945, surge a Lei n.º 2007, de 7 de maio, relativa às «casas de rendas económicas», realizadas em «centros urbanos ou industriais», e as cooperativas surgem como uma das instituições habilitadas a construí-las. Porém, as sociedades cooperativas, tal como as anónimas, que quisessem usufruir dos apoios e isenções previstas no articulado deste documento deveriam «requerer a aprovação dos seus estatutos ao Ministério das Finanças» (Lei n.º 2007, 1945, pp. 353-357). Assim, o Estado garante não só o controlo sobre quem faz mas, especialmente, sobre as posturas estratégicas e ideológicas dessas entidades que, no caso das cooperativas, poderia ser especialmente relevante. Também é importante neste documento o destino dos fogos. Estes poderiam ser tanto para venda – com pagamento a pronto ou a prestações – como para arrendamento, sendo que do último não existem referências a dados sobre a sua concretização (Paiva, 1995, p. 31).

Refere Fernando Costa, em 1957, que é o pós-II Guerra Mundial a marcar o crescimento das cooperativas de habitação. Se existia 1 em 1925, até 1945 passariam a 2 e só nos 10 anos seguintes subiria para 35 as cooperativas existentes. Em 1950, seriam já 36 500 as famílias cooperativistas nestas instituições. À altura do artigo, Costa refere que o número já teria subido para o meio milhar (Costa, 1957, p. 3). Em 1967, contavam-se 47 cooperativas no território continental e ilhas: Lisboa com 18, Porto com 12, Braga com 2 e com 1 Beja, Viana do Castelo, Vila Real, Viseu, Ponta Delgada e Funchal (Ferreira, 1979, p. 3). A caracterização que faz desta «massa associativa» não é, no entanto, emocionante ou otimista. A classe média, que a constituía maioritariamente, não apresentava formação associativa

<sup>11</sup> Decreto-Lei n.º 22513, de 12 de maio de 1933. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 104, de 12 de maio de 1933, pp. 729-780. Ministério das Finanças — Direção-Geral das Contribuições e Impostos. Chamada «Lei Garrote». Determina que a isenção de contribuição industrial concedida às cooperativas de consumo e de produção só é aplicada quando negoceiem exclusivamente com os seus associados.



**FIG. 1** Fachada da Cooperativa O Lar Familiar, Porto, 2017 (Mário Bonito, 1950-1955). João M Almeida

relevante e o cooperativismo era somente o meio para conseguir a «libertação do inquilinato», não reconhecendo nele mais do que o modo efetivo de terem casa própria (Costa, 1957, p. 3).

Não é só para as cooperativas de habitação que o final da II Guerra Mundial significa um impulso. Existe uma procura de reorganizar e recriar a perdida unidade, tanto setorial como geográfica, do movimento associativo. Neste sentido, António Sérgio lança o *Boletim Cooperativista*, a partir de 1951. Cinco anos depois, volta a realizar-se um congresso geral. Como afirma António Sérgio no número de lançamento do *Boletim*<sup>12</sup>, o propósito deveria ser «criar no País uma verdadeira consciência cooperativista», onde a sua ação na economia visasse, no imediato, a «produção e distribuição da riqueza» como fim em si mesmo (Sérgio, 1951, p. 1).

O contexto histórico do pós-II Guerra Mundial vai, para Flávio Paiva, definir o que são as cooperativas antigas e que se encontram principalmente em Lisboa e no Porto. A sua característica mais visível é terem no seu nascimento uma componente popular muito forte, tal como as pioneiras. Ainda segundo o mesmo autor, neste conjunto encontramos, a título de exemplo, O Lar do Vidreiro, a Cooperativa dos Pedreiros Portugueses, O Lar Ferroviário ou a Cooperativa do Pessoal Subalterno dos CTT. Apesar desta sua génese popular, com o tempo acabam por ver a presença das classes médias urbanas absorvê-las<sup>13</sup>.

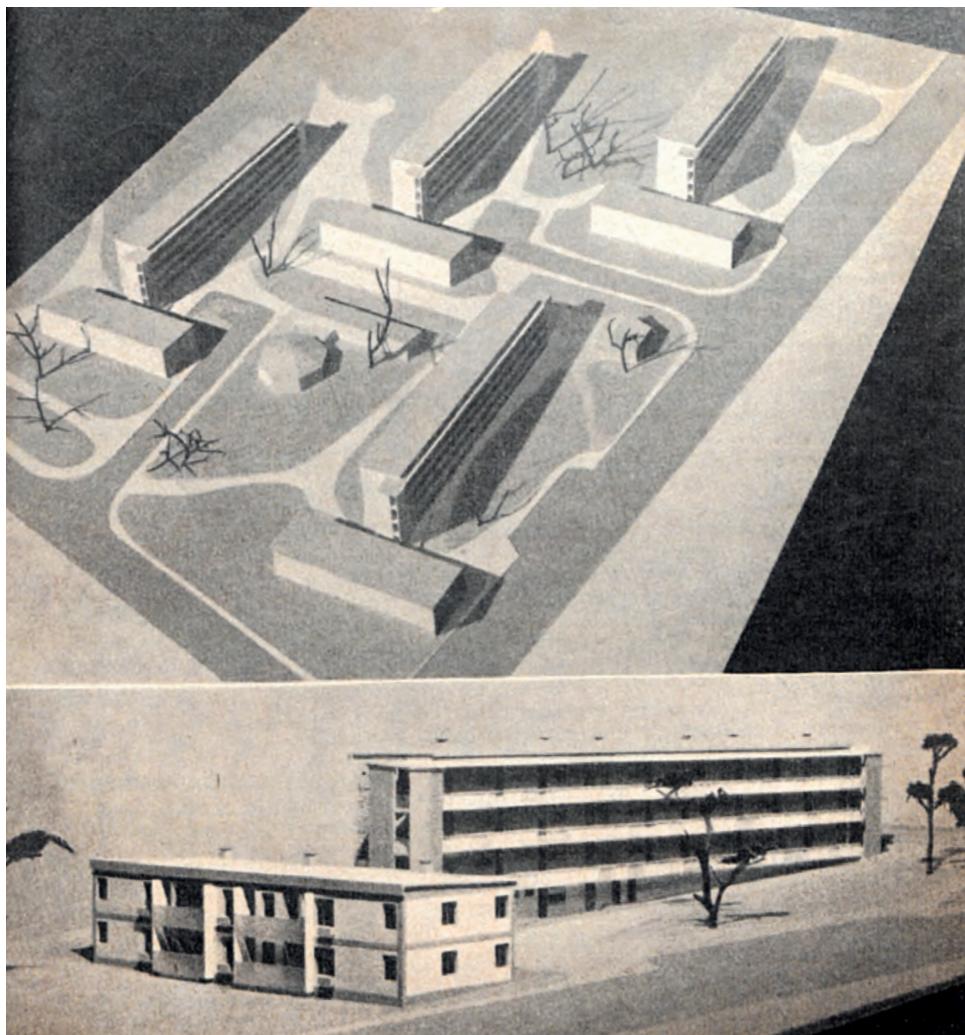
Um destes exemplos, construído entre 1950 e 1955, pelo arquiteto Mário Bonito (1921-1976), no Porto, para a cooperativa O Lar Familiar, posteriormente chamado de Bairro dos Músicos, é um conjunto de 71 habitações unifamiliares em banda (Filipe, 2009), que ainda hoje se reconhecem como fogos qualificados, com capacidade de adaptação, mas também com a capacidade de existir como

<sup>12</sup> Vai-se publicar de modo quase uniforme e permanente até 1975, com o número especial que funciona como manual para a ação das cooperativas (Costa, 1975).

<sup>13</sup> Este autor identifica os seguintes conjuntos de produção cooperativa habitacional, organizados cronologicamente mas também considerando a sua natureza, desenvolvimento e condição: 1. Cooperativas antigas de habitação; 2. Cooperativas do Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL); 3. Cooperativas de habitação económica (CHE), e 4. Cooperativas de habitação e construção (CHC). Utilizaremos estas designações e organização por nos parecerem adequadas e coerentes com o trabalho aqui desenvolvido (Paiva, 1995, p. 55).

conjunto arquitetónico e urbano para além da passagem do tempo e das intervenções. A atitude claramente moderna surge tanto na sua organização interna pragmática como no caráter que o conjunto escolhe ter, colocando-se enfaticamente face à rua, valorizando planos e volumes em si mesmos e despojando-se de elementos decorativos, para além dos jogos plano-espaciais.

Um outro caso interessante, tanto pela linguagem arquitetónica como por se destinar excepcionalmente ao arrendamento, é apresentado em 1957 e não chegou a ser construído. Encomendada pela Associação dos Inquilinos Lisbonenses (AIL), é apresentada na Sociedade Nacional de Belas-Artes (SNBA), em Lisboa, a proposta dos arquitetos Nuno Teotónio Pereira (1922-2016) e Bartolomeu da Costa Cabral (n. 1929) para uma unidade de habitação cooperativa. Na exposição são apresentados modelos, alguns à escala natural, com, entre outras, a zona de costura, a cozinha e a janela do lado da galeria de acesso e circulação comum (Tostões, 2004, pp. 160-165). O uso de galerias de acesso, mas também a organização dos fogos



**FIG. 2** Unidade de Habitação Cooperativa (Nuno Teotónio Pereira e Bartolomeu da Costa Cabral para a Associação dos Inquilinos Lisbonenses, 1957). Sociedade Nacional de Belas Artes e Associação Lisbonense de Inquilinos. *O Cooperativismo Habitacional no Mundo: Programa*. Lisboa: [s. n.], 1957

— clara e equilibrada —, assim como a escala doméstica despojada, construindo unidade, afastam-se de muitas das referências de raiz ruralista que podem ser ainda parte do imaginário da habitação de meados do século XX português. Urbanamente, os edifícios surgem em volumes baixos que organizam espaços públicos comuns, com diferentes vias de circulação hierarquizadas, das viárias às pedonais, criando espaços exteriores de ocupação de proximidade. A divulgação desta proposta de Pereira e Cabral chega também ao Porto, nesse mesmo ano de 1957, ao ser apresentada na exposição *O Cooperativismo Habitacional no Mundo*, onde a presença da maqueta geral, também publicada no catálogo respetivo, resulta da colaboração da AIL com a Associação de Inquilinos do Norte de Portugal (AINP) (Seara, 1957).

Mais de uma década depois, Nuno Teotónio Pereira voltará a esta iniciativa quando, nas páginas do *Boletim Cooperativista*, refere como tanto as entidades oficiais como as próprias cooperativas não souberam aproveitar as várias propostas da AIL, incluindo as ideias para o inquilinato associativo, e diagnosticando para o cooperativismo habitacional um caminho com «nada de estimulante ou [...] animador», prevendo o mesmo autor que, com a perpetuação dos condicionalismos, se manteria o nível de nulidade das respostas (Pereira, 1968, p. 2).

Segundo Ferreira, entre 1953 e 1964, teriam sido construídos 3387 fogos pelo setor cooperativo, o que corresponderia a quase 17% da promoção de habitação pública e semipública. As cooperativas Problema da Habitação, no Porto, a Sociedade de Fomento Imobiliário, em Lisboa, e O Lar, de Coimbra, ainda que com valores muito diferentes, eram as principais responsáveis por estes números<sup>14</sup>. No total seriam, em 1974, cerca de seis dezenas registadas, ainda que só metade se encontrasse ativa (Paiva, 1995, p. 55). No contexto das avaliações dos impactos, é importante sublinhar que, muitas vezes, as respostas ao problema da habitação são múltiplas para um mesmo território ou bairro, sendo possível encontrar respostas que se podem enquadrar em diversas estratégias administrativas e legislativas. Como exemplo disso temos o caso do Bairro de Alvalade, realizado debaixo do Programa das Casas de Renda Económica, mas que também recebe respostas das cooperativas de habitação, ou das Casas de Renda Limitada e de Renda Livre (Serpa, 2015, p. 129). Também os posteriores casos dos Olivais ou de Chelas têm esta multiplicidade, aqui reforçada pelos tempos longos de desenvolvimento destes planos que vão receber respostas diversificadas.

Ainda que, durante os longos anos da ditadura, as cooperativas de habitação não desapareçam e até consigam apresentar valores de crescimento, vivem situações complexas que se organizam, por um lado, entre as críticas que são feitas e generalizadas às mesmas cooperativas e, por outro lado, a matriz de dificuldades e necessidades pelas quais passam para se conseguirem impor como resposta. Relativamente à primeira questão, surgem textos que apontam para uma ideia instalada de que seriam, as cooperativas, modos de os seus cooperantes, ou de

---

<sup>14</sup> Valores discriminados: Problema da Habitação, Porto: 2807; Sociedade Fomento Imobiliário de Lisboa: 235, e O Lar, Coimbra: 345 fogos (Ferreira, 1979, p. 4).

&gt;

**FIG. 3** Vista geral do edifício da Sociedade Cooperativa O Lar Familiar, Olivais, 1968 (Nuno Teotónio Pereira e António Pinto de Freitas, 1967). CML/AML

pelo menos alguns deles, ganharem dinheiro com o processo. Respondendo a essa crítica, Amaral afirma sobre a sua própria cooperativa que esta «compra terrenos para os seus planos ou para os seus associados, projecta as habitações, constrói-as e transmite-as aos beneficiários, exactamente pelo preço do custo» (Amaral, 1971, pp. 22-25). Ressalva também que não se encontram na esfera da responsabilidade das cooperativas os lucros que resultam de eventuais vendas posteriores por parte dos cooperantes.

As questões que dificultam a plena ação das cooperativas de habitação surgem de diversos modos e reiteradamente referidas. O problema das estruturas organizativas das próprias cooperativas assim como a falta de formação e preparação dos membros dos órgãos sociais são questões levantadas. Mas outras mais genéricas relativas aos problemas financeiros são também referidas, concretizadas muitas vezes de modo grave na falta de terrenos interessantes e economicamente acessíveis para as realizações cooperativistas (Amaral, 1971, p. 19). Este conjunto de preocupações é constante ao longo de toda a história das cooperativas portuguesas.

Existe uma outra discussão que é igualmente persistente, a da necessidade de uma efetiva e ampla política da habitação nacional. Na década de 1960, quem se dedica ao estudo e trabalho na área da habitação sublinha mais uma vez esta necessidade. No contexto de um estudo apresentado ao II Colóquio Nacional do Trabalho, da Organização Cooperativa e da Previdência Social, profissionais da Federação de Caixas de Previdência – Habitações Económicas (FCP-HE), que trabalham e conhecem no terreno, pedem a «existência de uma política nacional de habitação que inclua incentivos ao arrendamento e uma política de terrenos» (Pedrosa, 2010, p. 227). Também o investigador Raul da Silva Pereira, em 1963, depois de analisar de modo alargado o problema da habitação em Portugal, propõe igualmente um extenso mapa de respostas do que poderiam ser as ações estruturantes. Este autor inclui a esfera das respostas económicas, mas sempre considerando o nível global do problema e das soluções necessárias, reforçando que a «resolução do problema do alojamento depende, antes de mais, da estruturação de uma política à escala nacional» (cit. por Pedrosa, 2010, p. 228).

Analisaremos em seguida, ainda neste contexto das cooperativas antigas de habitação, algumas pistas que advêm das estratégias e espírito do cooperativismo habitacional e que emanam de estatutos, regulamentos e outros textos. Assim, serão abordados os objetivos das cooperativas, as questões do inquilinato cooperativo, o papel dos técnicos e o desenvolvimento das suas atividades dentro dos processos e, finalmente, a tomada de posse simbólica e operacional do tema da casa de família pelos homens enquanto chefes de família.

A existência e a formação das cooperativas de habitação estão obviamente associadas ao problema de falta de casa ou desejo de casa mais adequada para as necessidades familiares específicas. Assim, os terrenos e a sua aquisição, por um



lado, e a construção dos fogos, por outro lado, são objetivos reiterados. As variações são remetidas para os tipos de fogos e a autonomia dos associados. Se, em algumas situações, as casas são somente referidas como sendo «de preferência económicas» (Sociedade Cooperativa «A Nossa Casa», 1950, p. 1), noutras casos encontramos para lá da referência às «casas de tipo económico» — com identificação dos custos de construção e terreno — a possibilidade de se realizarem igualmente «casas de tipo médio»<sup>15</sup>. Em algumas situações pontuais chegam ainda mais longe, como por exemplo no caso da Cooperativa Construtora de Habitações GAM, prevendo uma maior diversidade das famílias e dos próprios fogos, propondo até seis classes, organizadas pelo custo respetivo<sup>16</sup>.

As possibilidades, pelos textos estatutários, para os processos de concretização da construção dos fogos apresentam variações. Ainda que o mais comum dos processos inclua a aquisição do terrenos, construção e ocupação definidos e geridos totalmente pela cooperativa, portanto, pelos seus cooperantes, outras possibilidades surgem estabelecidas, como a de os mesmos indicarem terrenos e até tratarem das obras, relacionando-se diretamente com os empreiteiros<sup>17</sup>. Noutro caso, outra vez com a GAM (1955, p. 41), a própria cooperativa pode também surgir como prestadora de serviços de projeto, não especificando como e através de quem. Outra situação interessante de apontar é a possibilidade de aquisição para utilização por parte dos sócios, retirando do processo a aquisição do terreno e a construção e substituindo-as pela casa construída (Soc. Coop. Tenho Uma Casa, 1951, p. 5). Mesmo se nem sempre relevantes, estas indicações encontradas em alguns textos apontam obviamente para soluções que seriam, no mínimo, mistas e que se afastam do espírito cooperativista estrito defendido por muitos. Alerta, no fundo, para uma atitude face ao cooperativismo menos militante do que o que se encontrava noutros setores.

Ainda que não exista, como já se referiu, nota de concretização de inquilinato cooperativo, na prática existe uma condição de possibilidade que é apontada e particularizada pela parte de algumas cooperativas antigas. Ou seja, não acontecer não é resultado das impossibilidades regulamentares ou do espírito do cooperativismo habitacional português. Algumas preveem a possibilidade de um mesmo edifício conter fogos «destinados às duas modalidades», arrendamento e compra, e explicam igualmente que, no primeiro caso, a responsabilidade pelas despesas de conservação serão, para o exterior, da cooperativa, e para os interiores, dos sócios que usufruem dos fogos (Coop. A Casa é Minha, 1957, pp. 59 e 73). De certo modo, também é num regime similar ao do arrendamento o processo que leva, via usufruto, à ocupação do fogo até que se complete a amortização do empréstimo à cooperativa (Sociedade Cooperativa «A Nossa Casa», 1950, p. 25). Mas a importância da aquisição da propriedade é uma característica fundamental do cooperativismo habitacional português, nos textos orientadores, mas principalmente no terreno.

<sup>15</sup> Por exemplo, a Sociedade Cooperativa Tenho Uma Casa (1951, p. 5), onde é discriminado do seguinte modo: «casas de tipo económico, destinadas a habitação, considerando-se como tais as que não tenham um valor real superior a cem mil escudos» e «casas de tipo médio, destinadas a habitação, de valor até duzentos e cinquenta mil escudos».

<sup>16</sup> Classes propostas: A (até 50 contos); B (50/100 contos); C (100/150 contos); D (150/200 contos); E (200/250 contos), e F (250/300 contos) (Cooperativa Construtora de Habitações GAM, 1955, p. 34).

<sup>17</sup> Como é referido, por exemplo, no regulamento da Sociedade Cooperativa «A Nossa Casa» (1950, p. 2).

Ainda que já se tenha referido anteriormente um caso em que a própria cooperativa se apresentava como possível prestadora do serviço de projeto, são diversas as que estabelecem claramente as competências dos técnicos e as suas obrigatoriedades. Surgem assim claras referências à responsabilidade de fiscalização das obras corresponder aos engenheiros, agentes técnicos, arquitetos ou diplomados equivalentes, mas também de considerar-se fundamental a necessidade de adequada regulamentação para as empreitadas e para a relação com os empreiteiros (Sociedade Cooperativa «A Nossa Casa», 1950, pp. 25-27). Esta é ampliada, noutras situações que ultrapassam a fiscalização, com a indicação clara de que só «poderão prestar serviços à Cooperativa os técnicos (engenheiros, arquitectos, agentes técnicos, construtores, etc.) e empreiteiros» (Coop. A Casa é Minha, 1957, p. 62). Relativamente aos projetistas, surgem enquanto responsáveis, para além do projeto, do caderno de encargos e do «orçamento-estimativa» (Sociedade Cooperativa «A Nossa Casa», 1950, p. 27). É interessante verificar esta consciência das adequabilidades técnicas às funções no processo de projeto/obra, não menosprezando a importância dessas mesmas no cumprimento efetivo do processo. Num país onde os papéis dos atores envolvidos na indústria do projeto e da construção nem sempre foram claros ou efetivos, esta preocupação valoriza a maturidade destes regulamentos e das próprias cooperativas.

Ainda neste contexto de breves reflexões resultantes de textos organizadores ou fundacionais das cooperativas, também nos interessa perceber os papéis dos elementos dos agregados familiares envolvidos, intuindo que reforça o que se encontra socialmente estabelecido como normatividade. As cooperativas de habitação apresentam-se como espaço de ação dos homens, numa clara consonância com a cultura patriarcal vigente e que o Estado Novo assumia através da figura do chefe de família<sup>18</sup>. Neste contexto, sublinharemos dois pontos que nos parecem interessantes e que surgem nos documentos das cooperativas. O primeiro diz respeito a quem constitui as cooperativas. Pelas referências encontradas, a presença de homens – tanto enquanto sócios fundadores como parte dos órgãos sociais ou como cooperantes comuns – é fortemente maioritária<sup>19</sup>.

O segundo diz respeito ao que era pedagogicamente apresentado como a relação adequada, face ao processo com a cooperativa e a construção da casa de família. Em certo texto de aspiração pedagógica, descreve-se o percurso de um hipotético Sr. Silva, no sentido de ver cumprido o seu «direito de construção». Assim, e ainda que sejamos avisados que, em casa do dito senhor, «a esposa costuma ser sempre ouvida antes de tomada uma resolução sobre qualquer assunto sério», percebemos que a Sr.<sup>a</sup> Silva, afinal, só foi «ver as casas já prontas». Felizmente, para o narrador e para o esposo, que a exclamação da senhora foi entusiasta: «Gosto imenso! São tão jeitosas!» (Campos, 1960, pp. 20-21). Ainda que tendo um caráter quase anedótico, o sentido paternalista do regime e da sociedade portuguesa da época surgem consideravelmente bem plasmados neste

<sup>18</sup> «Poder marital» que definia que: «O marido é o chefe de família, competindo-lhe nessa qualidade representá-la e decidir em todos os actos da vida conjugal comum, sem prejuízo do disposto nos artigos subsequentes.» Artigo 1674.<sup>º</sup> do Decreto-Lei n.º 47344, *Diário do Governo*, 1.<sup>a</sup> série, n.º 274, de 25 de novembro de 1966, p. 2030.

<sup>19</sup> Este assunto merece maior aprofundamento, mas, a título de exemplo, a Cooperativa Construtora de Habitações, tem como sócios fundadores só homens, de Lisboa, Porto, Évora e Braga, inscritos no Grémio dos Armazenistas de Mercearia, que contava com sede em Lisboa e uma delegação no Porto. Cf. Cooperativa Construtora de Habitações GAM, 1955.



**FIG. 4** «A mulher opõe-se aos intermediários mas só o cooperativismo lhe dará a força que precisa para resistir.» *Boletim Cooperativista*, n.º 36, setembro de 1956, p. 4

manual de instruções de como um sócio percorre o regulamento cooperativo até ao momento de receber a sua casa, fixando, de modo claro, os papéis no interior da família e da sociedade.

No que à produção de pensamento e divulgação diz respeito, ou seja, a presença das mulheres na elite da esfera cooperativista, também esta é residual e secundarizada. Logo no primeiro número do *Boletim Cooperativista* surge um pequeno texto de Maria Lúcia Nobre (1951, pp. 1 e 4), da Confederação de Cooperativas da UNICOOP, sobre «Produção, distribuição, consumo». Será a mesma autora que, anos mais tarde, trará o assunto específico das mulheres e do cooperativismo para as páginas do mesmo *Boletim*. Em 1956, escreve sobre as comissões femininas existentes em algumas cooperativas e encerra o artigo chamando à ação as «mulheres interessadas por uma organização económica menos opressiva, mais equitativa» (Nobre, 1956a, p. 3). Continua no número seguinte apresentando algumas notas sobre a relação histórica das mulheres com o cooperativismo internacional e encerra-o com o apelo à «importância da sua acção educativa», já que será nas mãos destas que se encontra o «inculcar princípios», entre eles o da «mentalidade cooperativa na infância e na adolescência» (Nobre, 1956b, p. 1). No terceiro artigo deste conjunto, Nobre apresenta alguns exemplos lisboetas de comissões femininas, apelando às mulheres que sejam mais do que compradoras. Faz com mais uma chamada à ação, desta vez transclassista: «Precisamos da participação das mulheres de todos os meios sociais: operárias, domésticas, profissões liberais.» (Nobre, 1956c, p. 1.) Para lá da continuação desta linha de textos (Nobre, 1956d, p. 2), também a própria autora se transforma numa palestrante sobre o tema, levando-o às cooperativas, com significativa assistência feminina (Nobre, 1956d, p. 2). Este tema, com variações políticas e feministas discretas, vai estando presente na publicação coordenada por António Sérgio de modo regular, dando notícia das ações das comissões femininas existentes.

Surge, a partir de 1958, a secção «Página das cooperadoras» (1958, p. 7), que se prolongará quase em contínuo até 1964, com temas, estratégias e comprometimentos diversos, mas que chega a ter inclusivamente apontamentos igualitários e feministas, dedicando-se a traduzir, noticiar e incitar as mulheres dentro do movimento, e contando com um número crescente de colaborações. Depois de uma pausa, a continuidade deste espaço recua na sua vertente progressista e a nova «Página da dona de casa» (1967, p. 8) prolonga-se por um par de meses, voltando em abril do mesmo ano à «Página das cooperadoras» (1967, p. 7), que desaparecerá no início de 1971. De qualquer modo, os temas de inspiração tanto feminina como feminista tinham ganho lastro e vão pontuando a publicação. Mais do que dissecar esta questão das mulheres e do cooperativismo português antes de 1974 — tema muitíssimo interessante e com apontamentos ideológicos e políticos destoantes do que era aceitável afirmar noutros órgãos de comunicação — interessa sublinhar a sua participação efetiva e com um caminho, ainda

assim, de difícil colocação na linha da frente do movimento. Condição, de certo modo, em sintonia com o próprio País.

Em 1952, Manuel Guimarães, presidente da direção da Sociedade Cooperativa Tenho Uma Casa, apresenta uma interessante comunicação ao XXI Congresso Internacional de Habitação e Urbanismo. Parece-nos relevante fechar esta introdução às cooperativas de habitação anteriores a 1974 com este texto, pela sua clareza analítica relativamente ao contexto nacional e cooperativo. Refere o autor que «milhares e milhares de indivíduos [das classes menos favorecidas] contribuem mensalmente com parte das suas economias para obtenção de habitação, mas que o ritmo de construção, ou seja, a efectiva resposta, seria muito baixa» (Guimarães, 1952, p. 3). Como noutras casas, procura identificar as questões que dificultam a força do «movimento cooperativo de construção de casas» e chama-lhes «vícios». Guimarães aponta os três vícios do movimento: a dispersão, a falta de recursos e o que chama de «certa desconfiança do público» (Guimarães, 1952, p. 3). Contra esta fragilização contrapõe três «remédios», que passam pela coordenação dentro do cooperativismo, o «auxílio» através de empréstimos a baixo ou nenhum juro e, finalmente, a fiscalização. Mas, reforça igualmente, que só o Estado poderia ter este papel, de modo eficiente (Guimarães, 1952, pp. 6-7). Mais uma vez as respostas defendidas são na escala do território nacional.

Insistindo num sentido paternalista e moralizante, Guimarães aborda a questão da classe média, a maior do País, e a existente necessidade de que esta se foque no «maior desenvolvimento da virtude do aforro», através de uma «vida equilibrada economicamente», no sentido de conseguir um «relativo progresso». É interessante o sentido quase messiânico que a poupança específica para habitação, através das cooperativas, parecia indicar para alguns autores. Como afirma Guimarães, imaginando uma «avalanche de indivíduos a economizar» para conseguir casa própria, através da cooperativa, e tendo como resultado a «construção de tantas e tantas casas». Este «habitar da sua casa» traria como reflexo imediato a «alegria de viver da população beneficiada» (Guimarães, 1952, p. 8), mais uma vez, a casa digna e própria, neste caso, surge como resgate para que a indivíduos e a famílias seja permitida uma vida feliz.

As cooperativas de habitação, como resposta política «eminente social» e ultrapassando os «limites do interesse privado» (Amaral, 1971, p. 17), são colocadas questões que configuram a sua estrutura, estratégias e beneficiários. Se, por comparação com as restantes, eram vistas como quase «estabelecimentos de crédito imobiliário, resumindo a actividade a empréstimo para a construção de moradias», e é-lhes identificada a sua limitação cooperativista, fica claro igualmente que apresentando valores de cotização elevados só «uma pequena percentagem pode[ria] beneficiar» (Júnior, 1960, p. 8). O que aponta igualmente a parcial deslocação destas cooperativas para as classes médias e médias-altas, afastando-as da «grande massa que tem necessidade de uma casa para viver e

não de uma vivenda para passar férias e o fim de semana», para o qual os custos elevados dos terrenos contribuía de modo efetivo (Júnior, 1960, p. 8). Em 1960, Fernando Júnior não hesita em defender o caminho, por um lado, de abandonar o «sonho da moradia» — que só chega a alguns — e «entrar nos grandes blocos de habitação», mas também, por outro lado, garantir que a cooperativa passa a estar efetivamente presente em todo o processo: aquisição do terreno, aquisição de materiais e construção, mas também de gestão do imóvel na sua vida de pós-ocupação (Júnior, 1960, p. 8).

No fecho da década de 1960 e entrada na seguinte, Portugal continuava com problemas muito graves face à situação de falta de habitação minimamente qualificada para uma parte substancial da sua população. As questões teóricas, de estudo e investigação sobre o tema, por parte dos arquitetos e de algumas instituições, encontravam-se em crescendo efetivo, o que implicava visibilidade e o consequente olhar dos técnicos e de investigadores ao problema de um modo genérico (cf. Pedrosa, 2010). Mas, no entanto, o Estado Novo cai sem que as estratégias face à habitação cumpram os seus objetivos, menos ainda que as cooperativas sejam parte significativa dessa resposta. Em democracia, o problema continuará grave e novas e velhas soluções definirão a nova fase do País.

### **As cooperativas e a Revolução**

A 2 de abril de 1976, é aprovada a Constituição da República Portuguesa. Por um lado, o direito à criação de cooperativas surge consagrado no seu artigo 61.<sup>o</sup>, a par do dever do Estado de «estimular e apoiar as iniciativas nesse sentido», mas também, por outro lado, através do seu artigo 65.<sup>o</sup> — no contexto da habitação enquanto direito social —, surge o incentivo e o apoio às cooperativas e à auto-construção, lado a lado com o ordenamento do território e os planos de urbanização. Mais uma vez, o estímulo à «construção privada, com subordinação aos interesses gerais», é igualmente apresentado como modo de o Estado assegurar o fundamental direito à habitação (Constituição da República Portuguesa, 1976).

Em 1974, ano da Revolução de 25 de Abril, o número de fogos em falta no País ultrapassava os 500 000, ou seja, uma em cada quatro das famílias portuguesas não tinha uma casa digna para viver. Refere ainda Ferreira que, segundo o censo de 1970, Lisboa, Porto, Setúbal, Braga e Guarda seriam os distritos com as carências habitacionais mais acentuadas. Lisboa destaca-se com mais de 200 000 fogos identificados em falta, ultrapassando em dobro o Porto, em segundo, com 90 000<sup>20</sup>.

O processo SAAL foi o acontecimento mais visível, ideologicamente, mas também enquanto construtor de imaginário no contexto revolucionário da arquitetura portuguesa do pós-25 de Abril. Desde o Programa do I Governo Provisório (1974) que a importante preocupação com a habitação, ou a sua falta, se

<sup>20</sup> Valores dos cinco distritos mais deficitários, em 1970: Lisboa — mais de 200 000, Porto — 90 000, Setúbal — 70 000, Braga — 30 000, e Guarda — 13 000 (Ferreira, 1979, p. 1).

encontrava plasmada, através da defesa de uma «política de solos adequada» para garantir que, mesmo os que menos capacidade económica tivessem pudessem ter acesso a habitação condigna (Pereira, 2014, p. 18). A publicação, em agosto seguinte, do despacho que institui a formação do SAAL é o coração do caminho decidido politicamente. Com este documento legal estabelecem-se as estratégias que procuram resolver as sistemáticas críticas, por um lado, à construção de habitação e resposta efetiva às deficiências habitacionais e, por outro lado, aos próprios contextos e processos cooperativos. Aos municípios era entregue a responsabilidade de ceder terrenos e garantir a infraestruturação, às cooperativas era colocado o papel de motor dos processos — síntese e prática do poder popular — e ao poder central era destinada a capacidade de financiar e de garantir apoio técnico efetivo (Despacho de 6 de agosto de 1974, pp. 873-874). A promoção estatal apontava, assim, para caminhos que se desejavam contribuir para consolidar os vínculos dos futuros habitantes com os projetos e a construção dos mesmos (Bandeirinha, 2011, p. 121).

Ainda que as respostas surgidas do interior da ação do SAAL não sejam a nossa preocupação, os processos que este momento permite instalar são relevantes e fundamentais para a história das cooperativas de habitação em Portugal. Este impulso alimentará o cooperativismo habitacional mais além do seu fim enquanto processo, em 1976. Como refere Brigitte David, em 1978, não sendo obviamente a solução para todos os problemas nacionais, o processo do SAAL permitiu que parte da população conseguisse passar de consumidor dos fogos e da arquitetura doméstica a parte relevante dos processos (David, 1978, p. 61). Esta aprendizagem de cidadania agida, com o objetivo de concretizar o direito à habitação efetiva e adequada, parece-nos efetivamente um dos fatores mais importantes para a relevância destes dois anos de ação no contexto do despacho de 1974.

O desenvolvimento dos trabalhos, como se percebe pelo caderno reivindicativo de março de 1975, foi muito difícil, sendo mesmo referida a «total paralisação do processo SAAL», que resultava num caminho em que este ia «esbarrando contra toda uma série de resistências, oposições e impossibilidades burocráticas e legalistas que impediram a sua concretização». No entanto, assistiu-se a uma efetiva consolidação organizativa popular, com uma proliferação de comissões de moradores — que, muitas vezes, se transformavam depois em associações —, assistindo-se igualmente à criação de organismos de coordenação das mesmas (Pereira, 2014, pp. 21 e 23).

Em dezembro de 1974, no contexto da «resolução do problema habitacional», é publicado o Regime Jurídico da Cooperação Habitacional. No seu prólogo, é referido como o «cooperativismo habitacional, convenientemente estruturado e com o apoio do Estado», poderia ser um contributo fundamental. Situação esta que, para o legislador, já se teria concretizado noutras países e se pensa poder ser concretizado igualmente em Portugal. Este documento procura controlar o uso

do contexto cooperativo para a especulação e volta a estar considerado por lei o «inquilinato cooperador» (Decreto-Lei n.º 730/74, pp. 1594-1597).

Complementarmente à importância do cooperativismo no contexto do Programa do I Governo Provisório enquanto «forma privilegiada de organização da iniciativa e gestão de recursos pelos próprios moradores», os textos legais sublinham, como o Regime das Cooperativas de Habitação Económica, a importância do cooperativismo habitacional enquanto modo de expandir significativamente, esperava-se, as necessárias respostas em complemento com a ação das autarquias e do Estado<sup>21</sup>. A construção deste corpo específico de legislação para as cooperativas de habitação – para além do despacho da Secretaria de Estado da Habitação já referido – é fundamental para o desenvolvimento real desta resposta.

Com o corpo legislativo pós-Revolução entra-se na 3.ª fase do cooperativismo habitacional português, que, segundo Paiva, vai ser marcada pelas cooperativas de habitação económica (CHE) e inclui as que são fundadas a partir de 1974. Ainda que o limite deste período seja assinalado em 1986, ano da entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE) e que marca um arrefecimento do desenvolvimento dos processos cooperativos, algumas instituições criadas posteriormente, por causa do perfil dos seus cooperadores e as suas próprias características, são consideradas, para este autor, ainda como parte deste conjunto e fase (Paiva, 1995, p. 58). Ao contrário, reforça-se que as que se desenvolvem no contexto SAAL não são aqui enquadradas.

Em agosto de 1976 é criada, por parte do governo, uma comissão com o objetivo de estudar as formas eficazes e adequadas de garantir o cumprimento dos artigos 61.º e 85.º da CRP, alusivo ao apoio do Estado ao setor cooperativo. Do trabalho desta comissão surge a criação do Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo (INSCOOP) mas assistir-se-á a quatro anos de inércia legislativa (Almeida, 2005, p. 58). A meio da década de 1970, o cooperativismo português encontra-se num processo de efetivo crescimento, com uma hegemonia nos setores agrícola, industrial e de produção (Almeida, 2005, p. 57). O Decreto-Lei n.º 349/75 vai reforçar a força das políticas cooperativas num quadro ideológico claro ao criar a comissão de apoio às mesmas, por se considerar «indispensável diagnosticar a real situação do sector cooperativo», mas também «apoiar a sua evolução, procurando caracterizar o papel das cooperativas ou organizações de cooperativas na construção do socialismo em Portugal» (Decreto-Lei n.º 349/75, pp. 931-932).

A lentidão do arranque, nos dois anos pós-Revolução, compreende-se parcialmente em resultado dos processos de legalização das cooperativas, mas também nas escolhas e negociações de aquisição de terrenos, e demais procedimentos de projeto e construção. Mas este início lento fará com que, a partir de 1977, se assista a um desenvolvimento efetivo das cooperativas de habitação (Ferreira, 1979, p. 16). Em 1975, existiam 10 000 cooperativistas e 23 CHE e um ano depois

<sup>21</sup> Decreto-Lei n.º 737-A/74, de 23 de dezembro. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 298 (suplemento), de 23 de dezembro de 1974, pp. 1614-(2) e 1614-(3). Ministério do Equipamento Social e do Ambiente — Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo. Prevê diversas modalidades de auxílio às cooperativas de habitação de interesse social, que passarão a usar a designação «cooperativas de habitação económica». Apoiado pelo Decreto-Lei n.º 265/76, de 10 de abril. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 86, de 10 de abril de 1976. Ministério da Habitação, Urbanismo e Construção — Gabinete do Ministro, que visa simplificar as formalidades necessárias à constituição de cooperativas de habitação.

já chegavam aos 28 000 cooperativistas e 94 cooperativas. Em 1978, o número de cooperativas tinha duplicado o valor de 1976 e os seus inscritos chegavam aos 46 500 (Ferreira, 1979, p. 6). Neste contexto, que se inicia cronologicamente a partir de meados da década de 1970, interessa-nos referir dois conjuntos de respostas que, de modo distinto, investigam e propõem de modo privilegiado o que poderá ser a habitação em contexto cooperativo. Por um lado, as respostas, coordenadas por Duarte Cabral de Mello no contexto do Grupo de Apoio às Cooperativas de Habitação (GACH), nos distritos de Lisboa e Setúbal, por outro lado, o conjunto alargado de respostas que surgem em Matosinhos, no distrito do Porto.

A suposta «crescente importância atribuída à problemática habitacional» portuguesa leva a que, ainda em 1969, fosse criado pelo Estado Novo o Fundo de Fomento da Habitação (FFH)<sup>22</sup>. Será este que, continuando a sua atividade pós-1974, irá apoiar a criação e o desenvolvimento das CHE, através do apoio específico que realiza às cooperativas de habitação e até à sua extinção, já na década de 1980 (Paiva, 1995, p. 58).

No contexto do programa de cooperação luso-sueco para o setor da habitação, é criado o Grupo de Apoio às Cooperativas de Habitação pela mão do Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo (Mello, 1979, p. 28). A relação com o cooperativismo sueco já vinha de trás. Em 1965, segundo notícia do *Boletim Cooperativista*, uma «missão de conselheiros suecos» visitara Portugal, colaborando com as cooperativas de consumo (Fraternal, 1965, p. 1). No caso da habitação, já em democracia, esta relação vai chegar a produzir resultados efetivos e palpáveis.

Segundo o arquiteto Duarte Cabral de Mello (1941-2013), partindo da cooperação sueca e através dos projetos-piloto desenvolvidos a partir de 1976, o objetivo era conseguir estabelecer as bases que permitiriam a construção de «movimento autónomo das cooperativas de habitação à escala nacional» (Mello, 1979, p. 22)<sup>23</sup>. Estes mesmos projetos-piloto em que participa foram trabalhados, segundo afirma, considerando que o ato de projetar era um «percurso de aprendizagem», extensível também à «análise da fruição feita pelos utentes» (Mello, 1979, p. 18). Para além da apresentação das estratégias urbanas e de arquitetura a que já voltaremos, são feitas reflexões que se colocam de modo crítico face ao processo, ou melhor, aos processos complexos que a realização destes conjuntos significa. Assim, aquilo a que chama de «mobilidade do poder político», que vai «pensando de modo diferente o papel daquelas cooperativas» na sociedade portuguesa, em resultado das mudanças dos executivos, e as exigências de alterações e adaptações sistemáticas a que os projetos ficam sujeitos, alia-se à falta de preparação do FFH e das câmaras municipais para a «avalanche de solicitações» que surgem nestes anos, criando um contexto de adversidade efetiva para estes processos (Mello, 1979, p. 19).

Quando em 1979 são apresentados, na revista *Arquitectura*, cinco projetos de habitação cooperativa desenvolvidos pela equipa de Duarte Cabral de Mello, o

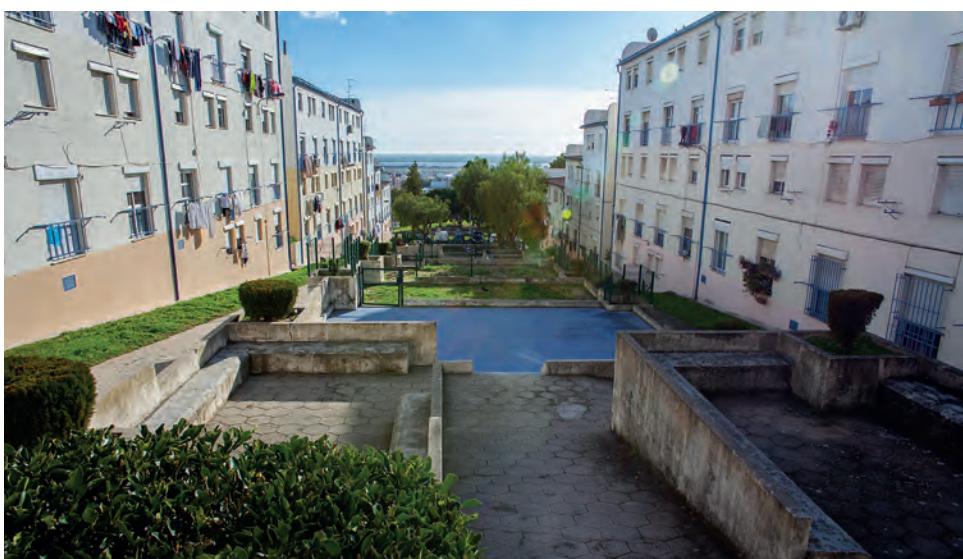
<sup>22</sup> Decreto-Lei n.º 49033, 28 de maio de 1969. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 126, de 28 de maio de 1969, pp. 581-586. Criação do Fundo de Fomento da Habitação — Ministério das Obras Públicas. Extingue igualmente o Serviço de Construção de Casas Económicas — Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais.

<sup>23</sup> Duarte Cabral de Mello é parte de uma equipa alargada que inclui igualmente Eugénio Castro Caldas, Manuel Marçal Correia, Maria Manuel Godinho de Almeida, Miguel Chalbert Santos e Vicente Bravo Ferreira (Mello et al., 1979, p. 22).

primeiro deles, para a Cooperativa de Habitação Económica de Alverca (CHASA), em Alverca do Ribatejo, desenvolvido a partir de 1976, encontra-se em fase adiantada de construção (Mello, 1979, p. 20). As outras propostas também apresentadas são para a Cooperativa SOCASA, na Azambuja, e para a Cooperativa Habitacional União dos Trabalhadores (CHUT), três propostas – Vila Nova da Caparica, Santo António da Caparica e Feijó. A sua divulgação conjunta é coerente com a própria família de reflexões e proposta que representam.

Em Alverca do Ribatejo, para a CHASA, encontramos uma solução de implantação que resulta, segundo os autores, das condições do terreno, das suas confrontações, do programa que a Cooperativa apresenta, mas também da «proposta de um determinado espaço habitacional» (Mello *et al.*, 1979, p. 22). Umas das características mais relevantes que o conjunto apresenta é a atenção e a preocupação com as diferentes escalas, do espaço doméstico às zonas de transição, passando pelos percursos pedonais e zonas de estar ou pelos atravessamentos rodoviários. A intenção de construção de um território diverso, como resultado de condicionantes e das tipologias, mas também modelando de modo diversificado o contexto urbano proposto, através da multitude de escalas e de configurações das zonas públicas e de transição, encontra-se plasmada no conjunto construído. Os atravessamentos da zona de habitações unifamiliares em banda – perpendiculares às vias rodoviárias do conjunto, com o jogo de cotas altimétricas, com as bolsas de estada nelas existentes e com as marcações de entrada que as ligações entre bandas no piso superior fomentam – são disso um ótimo exemplo. Podem, inclusivamente, ser lidos como quase plasmação do que são as galerias de acesso para as soluções dos edifícios de habitação multifamiliar, em altura.

No caso da solução para a Azambuja, também no distrito de Lisboa, o terreno e o programa levam a uma solução de moradias de encosta junto com edifícios



**FIG. 5** Interior dos quarteirões da CHASA, Alverca do Ribatejo, 2017 (Duarte Cabral de Mello e equipa, 1978-1991). João M Almeida

muitifamiliares semelhantes em estratégia aos de Alverca (Mello et al., 1979, p. 20). Se elementos icónicos, como o volume cilíndrico metálico das caixas de correio, se encontram presentes em ambos, assumindo esta genealogia de pensar e fazer as soluções, os espaços de proximidade entre bandas, mesmo se formalmente tratados com diferentes especificidades, assinalam igualmente esta família.

No caso da solução apresentada para Vila Nova da Caparica, para a CHUT, no distrito de Setúbal, construída entre os últimos anos de 1970 e os inícios da década seguinte, as experiências anteriores são transformadas num contexto onde as condicionantes mudam. Contra as diferenças assinaláveis de variação de cotas altimétricas dos exemplos anteriores, neste caso a implantação perde agressividade. A primeira fase, com o maior número de fogos e num terreno plano, recebe bandas de casas unifamiliares e blocos que se organizam em quarteirões. Estes criam amplos interiores atravessáveis, para onde as galerias de circulação se viram. Mas também surge, no caso das habitações unifamiliares em banda na zona poente, da última fase do conjunto, uma resposta que tanto na linguagem arquitetónica como nas opções urbanas se diferencia do restante conjunto. Com uma implantação em terreno mais acidentado, responde com a construção de uma frente de rua na cota inferior e junta as traseiras a meia encosta. Arquiteticamente, as habitações unifamiliares, com uma linguagem *loosiana*, adequam-se a um desenho urbano mais orgânico, em contraste com a rigorosa ortogonalidade da primeira fase.

Nesta identificação de genealogias de reflexão e propostas, interessa-nos igualmente referir a obra que a equipa de Vítor Figueiredo faz para a Cooperativa de Habitação Económica de Setúbal, realizada nos limites desta cidade no final da década de 1970 e até 1981. No Bairro da Azeda, a definição dos grandes quarteirões é feita através dos blocos de três pisos, em «U», que não se tocam, marcando o acesso ao interior do mesmo quarteirão e aos próprios fogos a meio das fachadas. A criação dos jogos de transição entre os exteriores e os interiores, com rasgamentos verticais, escadas nas arestas interiores, pátio ou galerias, eram soluções que reconhecemos noutras propostas. As proximidades entre as propostas – para Vila Nova da Caparica, da equipa de Cabral de Mello, e esta – surgem como naturais, pela proximidade entre ambos arquitetos e também temporal e geográfica, mas que deixa intuir a importância, pelo menos regional, das soluções da equipa do GACH para o pensar e propor habitação qualificada e, ao mesmo tempo, com limitações de orçamento efetivas.

Encerrando esta necessariamente sucinta introdução ao trabalho efetuado por Duarte Cabral de Mello e restante equipa na região da Área Metropolitana de Lisboa na segunda metade da década de 1970, interessa recuar e sublinhar a experiência e inquietações que este arquiteto tem e trabalha em Nova Iorque, de 1970 a 1973, no Institute of Architectural and Urban Studies (IAUS), onde, por exemplo, colabora em investigações dedicadas ao habitar, tanto na escala urbana, com atenção especial à rua, como da habitação<sup>24</sup>. Posteriormente, estas preocupações



**FIG. 6** Acessos às habitações unifamiliares da CHASA, Alverca do Ribatejo, 2017  
(Duarte Cabral de Mello e equipa, 1978-1991).  
João M Almeida

<sup>24</sup> Referimo-nos especificamente aos projetos *The Street as a Component of the Urban Environment* e *The Design of Alternative Low-Rise High-Density Housing*, em que Duarte Cabral de Mello colaborou entre 1970 e 1973, no IAUS. Entrevista de 2012 e republicada em 2013 (Ferreira e Gutiérrez Mozo, 2013, p. 3).



**FIG. 7** Acessos às habitações unifamiliares com caixa de correio coletiva da SOCASA, Azambuja, 2017 (Duarte Cabral de Mello e equipa). João M Almeida

**FIG. 8** Fachada principal da banda de habitação unifamiliar da CHUT, Vila Nova da Caparica, 1.ª fase, 2017 (Duarte Cabral de Mello e equipa, 1976-1980). João M Almeida

**FIG. 9** Interior do quarteirão dos blocos de habitação da CHUT, Vila Nova da Caparica, 1.ª fase, 2017 (Duarte Cabral de Mello e equipa, 1976-1980). João M Almeida

**FIG. 10** Fachada principal da banda de habitação unifamiliar da CHUT, Vila Nova da Caparica, 2.ª fase, 2017 (Duarte Cabral de Mello e equipa, 1976-1980). João M Almeida

são trazidas em contexto pré e pós-Revolução quando chega a Portugal, nos trabalhos que realiza, entre outros, com Nuno Teotónio Pereira e Nuno Portas (1973), Vítor Figueiredo (1975) ou a já referida equipa do GACH (1976-1978) (Ferreira e Gutiérrez Mozo, 2013, p. 3). Como refere numa entrevista dada em 2012, considera de fundamental importância ter-se sempre presente que a «Arquitectura é um ofício» (Ferreira e Gutiérrez Mozo, 2013, p. 3) e, de certo modo, esta ideia sintetiza esta relação da experiência internacional e esta sua aplicação específica ao contexto português referido, trabalhando os projetos como processo de e em desenvolvimento e crescimento.

A segunda situação específica que, nos anos que se seguem ao 25 de Abril de 1974 nos interessa abordar é o caso de Matosinhos, na Área Metropolitana do Porto. A escolha da cidade de Matosinhos prende-se com a quantidade, diversidade e qualidade dos empreendimentos que as cooperativas de habitação



**FIG. 11** Fachada principal com o acesso ao interior do quarteirão da CHES, Setúbal, 2017 (Vítor Figueiredo, 1978-1981). João M Almeida

conseguem aqui atingir. Na região do Grande Porto, se o próprio Porto apresenta o maior número de cooperativas entre 1974 e 1994, com 19, Matosinhos segue-o com menos duas. Mas, no que aos fogos construídos diz respeito, de 1974 a 1998, esta última conta com 5504, ficando à frente do Porto, que conta com menos 24% (Gomes, 2013, p. 153). Até ao início deste século, a cidade contou com 25 cooperativas, sendo na freguesia da Senhora da Hora que se encontra o maior número de fogos construídos. O apoio municipal, tanto através da infraestruturação dos terrenos como da cedência dos mesmos, foi fundamental para este notável desenvolvimento (Gomes, 2013, pp. 252-253).

No final da década de 1970, dois bairros de ação cooperativista marcam o início destas intervenções em Matosinhos. No Carriçal, da autoria de Eduardo Iglésias<sup>25</sup>, a Cooperativa As Sete Bicas vai construir o seu primeiro conjunto, com habitação unifamiliar de dois pisos. Com tipologia T3 uniforme – tal como acontece com a maior parte das soluções unifamiliares –, organiza-se em conjuntos de duas casas que criam bandas não contínuas. Os recuos que cada par vai ter em relação aos contíguos provocam uma vibração e dinamismo na leitura das fachadas para a rua principal. Entre as casas gémeas, um murete de betão marca o acesso aos fogos, separa deixando ver e recebe igualmente o expressivo cubo da caixa do correio. O conjunto é desenhado como zona residencial, com equipamentos e comércios a surgiram para lá dos limites do mesmo. A circulação mista atravessa e organiza o bairro e, perpendiculares a estas, surgem pequenas vias pedonais que criam passagem e permeabilidades, mas que também permitem o acesso às ruas das traseiras das bandas. São diversos os elementos que contrariam, através do desenho, a quase inevitabilidade de se reconhecer nesta

<sup>25</sup> O arquiteto Eduardo Iglésias vai também ser o autor das duas fases que a Cooperativa Aldeia Nova vai construir também em Matosinhos (1983-1985 e 1996). As 2.<sup>a</sup> e 3.<sup>a</sup> fases do empreendimento da Cooperativa das Sete Bicas, no Carriçal, vão ser da autoria de Jorge Teixeira de Sousa (1982-1985 e 1987-1989).

**FIG. 12** Cooperativa As Sete Bicas, Senhora da Hora, Carriçal, 1.º fase, 2017 (Eduardo Iglesias, 1978-1982). João M Almeida



proposta um carácter ruralista. Apesar dos telhados de duas águas e do telheiro que protege e marca o acesso aos fogos, o modo como a proposta é desenhada, com a ocupação do lote próxima à face das ruas principais, e a inexistência de muro nessa fronteira contribuem para esta situação. A expressividade com que são desenhados diversos elementos do conjunto — entre outros, estrutura, muretes, chaminés, caleiras ou caixas de correio — conferem um carácter à proposta onde o ambiente formal e plasticamente controlado constrói uma urbanidade falsamente anónima e regular.

Em Leça da Palmeira, Rogério Cavaca projeta para a Cooperativa de Habitação Lar do Trabalhador, a 1.ª fase da intervenção<sup>26</sup>, com 178 fogos, também só com a opção unifamiliar de dois pisos, mas neste caso assumidamente em banda. Com uma área de implantação mais pequena que a anterior e uma configuração mais irregular, este conjunto assume a regularidade das fachadas, reproduzidas nos muretes baixos de delimitação dos lotes e com o acesso às casas escavado ao volume contínuo e limpo das bandas. A depuração dos planos e a ausência de gestos expressivos que não os essenciais — como o recesso que marca a entrada, colocando sombra na zona inferior da fachada principal — criam um cenário de quase suburbanidade do conjunto.

Em 1985, José Pulido Valente, para a Cooperativa de Habitação Gente do Amanhã, projeta um conjunto com duas dezenas de fogos. A organização dos quatro edifícios em banda, com acessos, garagens e zonas verdes, constrói espaços de proximidade inusitados e muito ricos. Cada banda multifamiliar, com fogos em duplex, vira os acessos para o suposto interior de quarteirão não ortodoxo, utilizando o eixo de cada conjunto como pequena rua de acesso às garagens, colocaladas em volumes longitudinais descolados das habitações<sup>27</sup>. Na cobertura verde

<sup>26</sup> Rogério Cavaca vai ser igualmente o responsável por mais duas propostas para a Cooperativa de Habitação Lar do Trabalhador: a 2.ª fase deste conjunto, com blocos multifamiliares e unifamiliares em banda, de 1995, e, para Matosinhos, os 37 fogos, de 1984-1990, em bandas unifamiliares.

<sup>27</sup> A equipa de Duarte Cabral de Mello já testara este descolamento das garagens no caso de Alverca do Ribatejo e da Azambuja, mas colocados de modo autónomo no limite da zona de intervenção.



**FIG. 13** Cooperativa As Sete Bicas, Senhora da Hora, Carriçal, 1.º fase, 2017 (Eduardo Iglésias, 1978-1982). João M Almeida

destes volumes das garagens, colocado como um pódio, faz-se outro nível de distribuição horizontal, através da qual se accede aos fogos do 2.º andar. As escadas, soltas e a céu aberto, largam-se perpendicularmente a estes dois volumes – das habitações e das garagens –, fazendo com que estes dois volumes, deste modo pontual, se toquem. A grande zona central, entre os pares de blocos, é um amplo espaço público com zona de jogos, sombras, circulação pedonal, zonas de estada e zonas verdes.

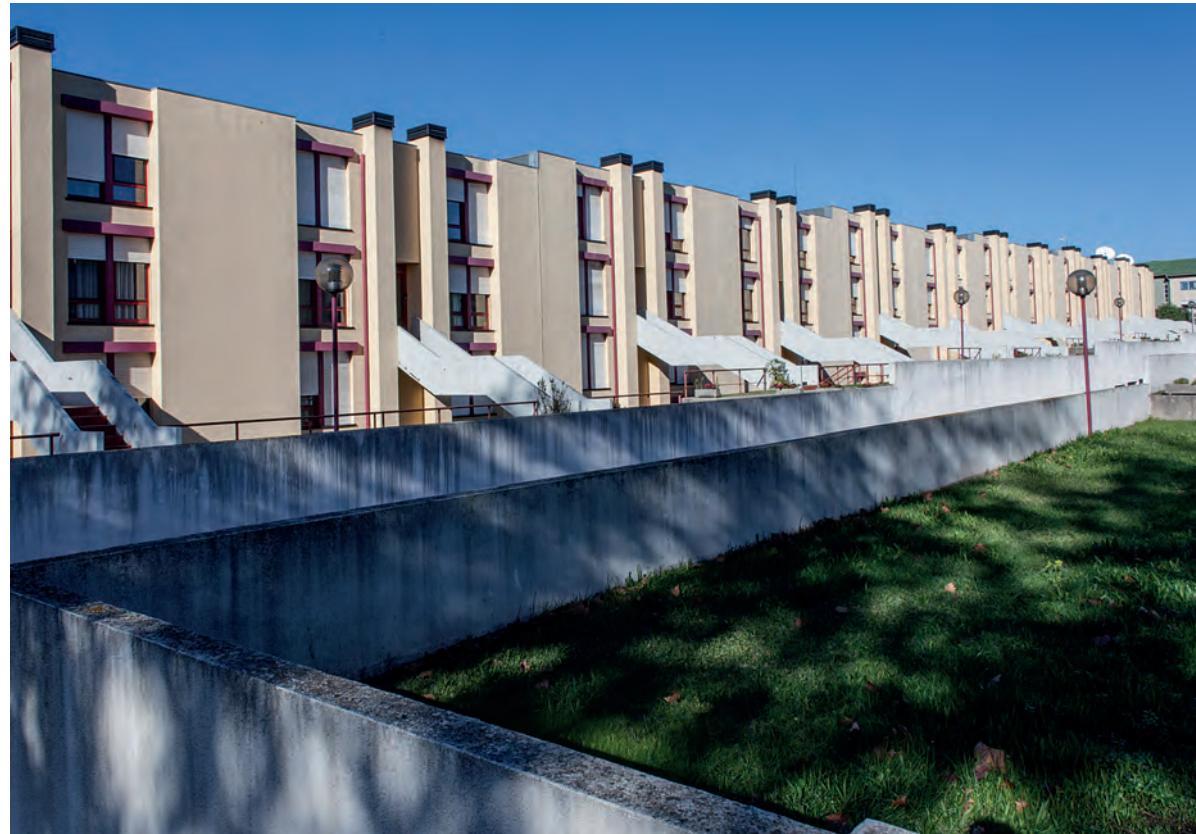
Esta riqueza formal e espacial não tem grandes herdeiros no panorama nacional. As questões dos acessos transitam para alguns edifícios multifamiliares em versão galeria, criando uma intensidade acrescida no leque das estratégias de transição exterior/interior, mesmo se perdendo diversidade de espaços e qualificação das zonas de transição. São exemplos destas soluções os casos da Cooperativa Favo, em São Mamede de Infesta, de José Gomes Fernandes, onde as garagens funcionam como embasamento, suportando as galerias, ou o caso da Cooperativa de Aldoar, com projeto de Manuel Correia Fernandes, de final da década, e onde as galerias surgem também como modo de resolver as circulações, criando os dinamismos de percurso e volumétrico do conjunto.

Em Matosinhos, as propostas cooperativistas realizadas no final dos anos 1970 e até à primeira metade da década seguinte sugerem algumas reflexões. Por um lado, a ainda amarração à tipologia de habitação unifamiliar, em banda, mesmo se com leituras urbanas da continuidade volumétrica diferenciada, e de tipologia única, por outro lado, a definição monoprogramática dos conjuntos, com a atenção estrita à habitação a que as cooperativas primeiramente procuraram responder. O que veremos acontecer nos anos seguintes, e a década de 1980 é profícua para as realizações das cooperativas de habitação em Matosinhos<sup>28</sup>, é um recentramento

**28** São elas: Cooperativa As Sete Bicas, Carriçal (2.ª fase, 1982-1985, 75 fogos; 3.ª fase, 1987-1989, 32 fogos, ambas de Jorge Teixeira de Sousa), Barrainha (1984-1988, 324 fogos, Sousa) e Azenhas de Cima (1988-1993, 516 fogos, Pedro Ramalho e Luís Ramalho); Cooperativa Aldeia Nova, Senhora da Hora (1983-1985, 56 fogos, Eduardo Iglésias); Cooperativa HAZAL, Azenhas de Cima (1.ª fase, 1989, 110 fogos, Margarida Strech); Cooperativa Juntos Venceremos, Senhora da Hora (1986, 204 fogos, João Santos); Cooperativa FAVO, Senhora da Hora (1990, 66 fogos, Gomes Fernandes); Cooperativa HABECE, Senhora da Hora (1988, 72 fogos, João Pestana); Cooperativa COHEMATO, Leça da Palmeira (1985-1989, 224 fogos, Jorge Gigante e Alberto Morais); Cooperativa Tripeira, Senhora da Hora (1983, 206, Noé Dinis); Cooperativa 19 de Fevereiro, Senhora da Hora (1987-1989, 160 fogos, Pedro Ramalho); Cooperativa Água Viva, Matosinhos (1984-1990, 368 fogos, Gomes Fernandes); Cooperativa Lar do Trabalhador, Matosinhos (1984-1990, 37 fogos, Rogério Cavaca), e Cooperativa NORBICETA, Santo Ildefonso (1987, 60 fogos, Alfredo Resende). (Gomes, 2013, pp. 255-280). Cruzada igualmente com a documentação dos arquivos do IHRU (Lisboa e Porto).



**FIG. 14** Acesso entre volumes de garagens e de habitações da Cooperativa de Habitação Gente do Amanhã, Senhora da Hora, Urbanização do Seixo, 2017 (José Pulido Valente, 1985). João M Almeida



**FIG. 15** Cobertura das garagens da Cooperativa de Habitação Gente do Amanhã, Senhora da Hora, Urbanização do Seixo, 2017 (José Pulido Valente, 1985). João M Almeida

a vários níveis. Em termos de tipologias de habitação, assiste-se a uma diversificação, em geral, mas também no que cada empreendimento oferece e disponibiliza aos seus cooperantes. Assim, a passagem para o leque mais alargado de oferta em paralelo de T2, T3 e T4 é generalizada, mas encontramos igualmente casos, como os blocos multifamiliares das Sete Bicas, em Azenhas de Cima, de 1988-1990, da autoria de Pedro Ramalho e Luís Ramalho, onde surgem igualmente T0 e T1. Esta ampliação tipológica dos fogos representa necessariamente um reconhecimento das diversidades das estruturas familiares, mas também das capacidades económicas das famílias inscritas nestas cooperativas. Outra alteração que se pode verificar são as tipologias dos edifícios. A passagem das propostas unifamiliares para as de blocos multifamiliares vai acontecer à medida que se chega a meados dos anos 1980, com situações onde ainda coexistem as duas. Exemplos desta situação de coexistência são as respostas da Cooperativa Sete Bicas, em Barranha, de José Teixeira de Sousa, de 1984-1988, e da COHEMATO, em Leça de Palmeira, de 1985-1989, de Jorge Gigante e Alberto Morais. O aumento da complexidade também acontece no que à diversidade de programas diz respeito. De um modo geral, com a passagem do tempo, os conjuntos vão tendendo a serem pensados ou a se complementarem com mais equipamento, comércio e apoio diversos à habitação que tornam os núcleos construídos mais coesos, enquanto vida urbana, ou seja, enquanto

bairros. Este processo de adensamento programático responde a uma condição destas arquiteturas como pioneiras, como construtoras de ocupação, contrariando a falta de existência de cidade onde se implantam, mas também da compreensão de que não só de habitação se constrói bairro e relações de vizinhança.

Parece-nos interessante referir o longo e diversificado processo da qual a Cooperativa Habitovar é responsável, a partir de 1984, e que se vai concretizar no concelho de Aveiro, nos arredores de Ovar. Este conjunto é ainda enquadrável, na sua origem, nas CHE e os autores das intervenções são Pedro Ramalho, Alcino Soutinho, Bernardo Ferrão e Rolando Torgo. De implantação extraurbana, tem esta condição presente até hoje, com a sua consolidação efetuada ao nível das ocupações das casas e dos lotes, principalmente em algumas das zonas de habitação unifamiliar em banda, mas onde prevalece uma condição de urbanidade não conquistada, permanecendo parcialmente como bairro dormitório. A sua característica mais interessante é a diversidade de soluções arquitetónicas, mais do que urbanas, que os autores apresentam. O desenho menos expectável surge nas habitações unifamiliares na zona nascente, onde o encerramento, a clausura do lote quadrado, da casa virada para o seu pátio e a sua depuração na relação com a envolvente remete para uma genealogia portuguesa de investigação ao redor das casas-pátio. O desenho do conjunto é afirmativo e identificam-se diversas zonas, com casas unifamiliares em banda, semi-isoladas e edifícios multifamiliares, com opções formais, arquitetónicas e urbanas diversas. A riqueza das soluções não ultrapassa as questões de tratamento de espaços intersticiais e consolidação do bairro que, apesar da passagem do tempo, continuam a estar presentes.

A complexidade dos processos, mas também das vidas destes bairros e arquiteturas pós-ocupação, deixa claro que não existem possibilidades de aferição dos sucessos e problemas das soluções de habitação cooperativa como um todo. As relações com as malhas urbanas preexistentes, as ofertas de equipamento e serviços dentro ou nos limites, as características dos ocupantes, os desenhos urbanos e de espaços públicos, mas também os desenhos, tipologias e materialidades, transformam cada conjunto em único e potencial caso de estudo para aferir estas e outras questões. Interessa este exemplo de Ovar para sublinhar que os investimentos no controlo do desenho e das soluções são só uma parte de um conjunto alargado de dinâmicas e possibilidades, concretizadas ou não, bem-sucedidas ou não.

Em 1978, o Estado Português definia o apoio financeiro às cooperativas de habitação, no seguimento do que era estabelecido em programa de governo. Duas ideias marcam a parte inicial do documento legal, por um lado, a ideia de que, se se quer apoiar de modo efetivo as respostas do cooperativismo habitacional, os «benefícios a conceder deverão ser mais acentuados do que os genericamente facultados no quadro da política habitacional», ou seja, uma diferenciação positiva e efetiva destas respostas, por outro lado, a defesa das cooperativas como resposta

**FIG. 16** Rua de habitações unifamiliares em banda da Cooperativa Habitovar, Ovar, 2017 (Pedro Ramalho, Alcino Soutinho, Bernardo Ferrão e Rolando Torgo, 1984). João M Almeida



**FIG. 17** Habitação unifamiliar isolada da Cooperativa Habitovar, Ovar, 2017 (Pedro Ramalho, Alcino Soutinho, Bernardo Ferrão e Rolando Torgo, 1984). João M Almeida



que substitua parte das políticas de promoção pública direta de habitação, «com vantagem» diz o documento, no que aos «agregados familiares parcialmente solventes» respeitava. Será ao FFH que caberá, neste contexto, concretizar o apoio financeiro que passa pela concessão de «empréstimos com bonificação de juros a cargo do Estado» (Decreto-Lei n.º 268/78). Estas políticas marcam o contexto que até agora analisámos e têm efetivas consequências no que vimos neste quadro de pós-Revolução. Como veremos de seguida, ainda que as mudanças dos anos 1980 sejam consideráveis, tanto no País em geral como nas políticas de habitação, a segunda metade da década de 1970 produzirá efeitos pela década seguinte adentro.

## Ressacas revolucionárias e o valor do mercado

Ainda que os anos 1980 herdem um processo que lhes permita ver surgir ainda muitas respostas habitacionais cooperativistas, as mudanças a que se assistirão vão ter repercussões inevitáveis neste setor. A partir de 1982, segundo o faseamento proposto por Paiva, surgem as cooperativas de habitação e construção (CHC). Esta data prende-se com a publicação do Código Cooperativo (Decreto-Lei n.º 454/80, pp. 3225-3244) e é marcada pelo que o mesmo autor chama de «espírito liberalizador da legislação complementar» ao referido Código. Em termos de financiamento, estas cooperativas entram numa nova fase, passando a recorrer à banca ou ao autofinanciamento. São estruturas encerradas e socialmente homogéneas por resultarem, na maioria das vezes, da agregação e organização vinda do interior de pequenos grupos, profissionalmente oriundos dos quadros superiores e médios (Paiva, 1995, p. 62). Como refere também, em resultado do trabalho de campo que faz para o caso de Lisboa, a composição social dos cooperantes a meio dos anos 1990 apresentava uma «predominância das classes médias urbanas ligadas aos serviços» (Paiva, 1995, p. 61). O afastamento face a uma matriz social popular e operária que se encontrava no cooperativismo português inicial não para de se acentuar. Não é casual que, em paralelo e a partir da década anterior, as cooperativas operárias de produção, que tinham tido uma expansão desde 1978, sofram um forte abrandamento do seu crescimento (Almeida, 2005, p. 58). A aspiração a ser-se parte da classe média, de se concretizar uma ascensão social real, no contexto de um país que se procura europeu, democrático e desenvolvido, vai chocando crescentemente com o imaginário e a ação popular e revolucionária que se dissolve num passado recente cada vez menos visto como heroico.

Em 1984, é criado o Instituto Nacional de Habitação (INH), que procura responder às insuficiências de que o Fundo de Apoio ao Investimento para a Habitação<sup>29</sup> padeceria, sendo referido como «apenas vocacionado para o apoio de programas de habitação apoiados pelo sector público» (Decreto-Lei n.º 177/84). À extinção do FFH, no início dos anos 1980, somam-se, em 1978 e 1983, intervenções do Fundo Monetário Internacional em Portugal, causando perturbações efetivas no desenvolvimento dos processos em curso (Santos, Teles e Serra, 2014, p. 16). Será ao INH que caberá herdar a obrigação de apoiar as cooperativas. No âmbito de um conjunto alargado de responsabilidades – da investigação à regulamentação, passando pela supervisão de respostas apoiadas financeiramente pelo Estado, até à formação de técnicos e promotores –, o prólogo do decreto-lei que o institui sublinha a necessidade de se «criar na administração central» uma estrutura como o INH que possa ter de concretizar os «instrumentos da política de habitação e de apoio financeiro aos programas destinados aos estratos sociais menos solventes» (Decreto-Lei n.º 177/84). As estruturas cooperativistas não são, tal como quaisquer outros programas, especificadas, mas pas-

---

<sup>29</sup> Decreto-Lei n.º 217/82, de 31 de maio. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 123, de 31 de maio de 1982, pp. 1492-1494. Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes. Cria o Fundo de Apoio ao Investimento para a Habitação (FAIH).

sará a ser este o seu interlocutor estatal. Ainda assim, as cooperativas de habitação vão assistir a um novo impulso resultante do ressurgimento dos financiamentos, desta vez com alargamento das «instituições bancárias habilitadas a conceder crédito às cooperativas de habitação» (*ibidem*). A tendência para o esvaziamento ideológico e uma aproximação aos processos do mercado vão-se acentuando. O cooperativismo enquanto realidade «profundamente enraizada no sentimento e na prática do povo português» (Decreto-Lei n.º 454/80) talvez não o fosse assim tanto. A «posição intermédia» (Santos, Teles e Serra, 2014, pp. 16-17) e, diríamos, privilegiada que as cooperativas de habitação poderiam ter, entre o mercado e o Estado, tenderá a perder sentido.

O primeiro decénio de existência do INH é considerado por alguns autores como a década das cooperativas de habitação (Coelho, 2006, p. 66), mas, daí para a frente, a competitividade das respostas cooperativas decresce (Santos, Teles e Serra, 2014, pp. 17-18). Tentando contrariar este caminho, ainda surgem respostas concertadas entre municípios e setor cooperativo que procuram seguir o exemplo anterior de Matosinhos e articular esforços e investimento. O caso da capital, em 1990, é disso um exemplo, quando a FENACHE assina com a Câmara Municipal de Lisboa um protocolo em que a última apoia o desenvolvimento cooperativo habitacional através da cedência de terrenos e prevendo-se a construção de 3000 fogos em resultado desta ação (Paiva, 1995, pp. 61-62). A diversidade de programas habitacionais que se encontram no longo tempo de construção de algumas grandes áreas de desenvolvimento da cidade de Lisboa vai permitir que diversas respostas tipológicas – tanto de fogos como urbanas – mas também de promoção surjam em simultâneo nestes territórios (Serpa, 2015, p. 134).

Nos últimos anos do século XX, as cooperativas de habitação espalhadas pelo País seriam pouco mais de 400. Por esta altura, Flávio Paiva defende a importância das cooperativas e do seu «papel imprescindível na política de habitação nacional», justificando-o pela proximidade às populações e pela promoção de «práticas de solidariedade e participação que as outras vias promocionais, públicas ou privadas», não asseguram. Mas, mais uma vez, o deslocamento para as classes médias é referido, motivado, segundo este autor, pelos valores dos terrenos e pela falta de financiamento às famílias com mais dificuldades económicas (Paiva, 1995, p. 51).

Se para algumas vozes o ano de 1997 se apresenta promissor e um momento de inversão da tendência (Almeida, 2005, p. 59), com as publicações do novo Código Cooperativo, continuando, em 1998, com a publicação do novo Estatuto Fiscal Cooperativo, outras, no entanto, são muito críticas. A demora na realização do regulamento que garantisse a efetividade do Estatuto e a sua «aplicação sem controvérsias nem equívocos» contribuiu para o que afirmam ser a irrelevância da promoção habitacional cooperativa por esses anos (Vilaça, 2001, p. 88). Mas também, em resultado do que é definido pelo próprio Estatuto Fiscal Cooperativo, a aposta das cooperativas em habitação para classes socioeconómicas mais

solventes, afastando-as das famílias com mais dificuldades económicas, resulta na desvalorização e subapoio à promoção de habitações a custo controlado (HCC) (Coelho, 2006, p. 28). A produção cooperativa que vai acontecendo desloca-se para promoção de habitação para quem tem a capacidade de investir em habitação própria. Os modelos arquitetónicos herdados misturam-se com os imaginários das habitações que a capacidade económica permite. Galerias e outras transições entre o exterior e o interior dos fogos, que tornam as estruturas distributivas mais ricas, vão, entre legislação, novos/velhos modelos arquitetónicos e capacidade económica, concorrendo com distribuições em caixas de escadas e elevadores mais tradicionais. De certo modo, o experimentalismo que tinha sido necessário para que a exequibilidade de alguns empreendimentos fosse assegurada resulta, com a transição de século e uma sociedade portuguesa distinta da dos anos 1970 e 1980, em alguns retornos às ordens arquitetónicas, urbanas, habitacionais e tipológicas em geral.

Em 2015, a Estratégia Nacional para a Habitação (ENH) afirma de modo inequívoco que em Portugal «já não existe um défice habitacional, mas antes dificuldades no acesso à habitação». Como refere também, ultrapassado que estava o défice habitacional, ficavam por resolver as condições de degradação de parte do parque habitacional, os custos elevados da habitação – em especial no mercado de arrendamento – e as questões que a mobilidade das famílias levantavam. Na sombra de um resgate externo, assinado quatro anos antes, as estratégias de políticas públicas de habitação anteriormente desenhadas tornam-se, segundo a ENH, inviáveis. O caminho apontado, garantido por mecanismos de financiamento europeus, é a reabilitação urbana, mas a «importância da habitação social no combate à pobreza e à exclusão social» não é esquecida (Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015). O caráter alargado do documento não deixa espaço para que entidades como as cooperativas sejam colocadas diretamente enquanto atores e intervenientes nas soluções. Na verdade, as questões das ações cirúrgicas e de reabilitação em contexto urbano consolidado não existem na génesis e no perfil do cooperativismo habitacional português e essa, ainda que difícil, pode ser uma reflexão fundamental para que este consiga adaptar-se a um contexto onde o território construído é suficiente e o que é fundamental é a sua reinvenção.

A leitura do documento *Para Uma Nova Geração de Políticas de Habitação*, do final de 2017, também não esclarece sobre o papel que o Estado espera das cooperativas de habitação. Referidas que são como, ao lado dos setores público e privado, atores de cooperação. O arrendamento e a reabilitação voltam a estar presentes como elementos fundamentais das preocupações estatais (*Para Uma Nova Geração de Políticas de Habitação*, 2017, p. 6). Mais uma vez, para as cooperativas de habitação não resulta claro o caminho que se pode esperar delas. Nas novas exigências habitacionais nacionais, mas também nos caminhos que os decisores

políticos escolhem e valorizam, não surgem esclarecidos os modos em que uma reinvenção das cooperativas pode fazer sentido e ter novos espaços de ação e manobra. Será fundamental, talvez, que, fazendo sentido esta reinvenção do cooperativismo habitacional, ela parta do seu interior, propondo depois as soluções que encontrou aos decisores.

Da observação direta de várias dezenas de exemplos foram perceptíveis as condições atuais de cuidado e intensidade de ocupação a que fogos, edifícios e bairros se encontram, resultando da análise empírica uma geral ideia de que, principalmente a casa, foi efetivamente apropriada. Se as zonas públicas têm uma diversidade de fatores que lhes garantem essas condições, as zonas semipúblicas e as privadas refletem mais diretamente a capacidade de relacionamento que ocupantes e espaços apresentam. Parece-nos que duas condições consolidam a boa capacidade que estes edifícios e conjuntos têm tido, na maior parte dos casos, de permanecer enquanto lugares qualificados, concretizando as propostas arquitetónicas e urbanas. Por um lado, a condição da propriedade, se se considerar que, na matriz sociocultural portuguesa, a posse dos fogos consolida a relação com os mesmos, mas que também a atenção cuidadora sobre o fogo se estende à envolvente próxima, podemos ter nesta condição uma hipótese, por outro lado, a experiência cooperativa, mesmo se terminada com a construção dos fogos, representa um lastro de exercício organizativo que permite, com sucesso, a nova fase de vida da ocupação, enquanto proprietários organizados em condomínios para gestão do que é comum.

Sublinhamos o que outros autores referem sobre as cooperativas de habitação enquanto processo fundamental na construção de relações efetivas com as práticas democráticas — mesmo se difíceis e intensas — e a construção dos espaços em que se habita.

Às cooperativas de habitação vai sendo exigido reinventarem-se, construirem-se como coletivos que justificam a sua permanência pós-construção e ocupação dos fogos. Não esquecendo aquilo que Paiva chama de «sistema identitário» das cooperativas (Paiva, 1995, p. 14), é fundamental, neste momento de discussão do que se quer que sejam as novas políticas públicas portuguesas de habitação, compreender o papel longo destas e como se podem colocar como resposta do século XXI. Em contextos de respostas cada vez mais focados nas estratégias *bottom-up*, de proximidade e de participação, as cooperativas podem trazer um conhecimento acumulado de relações com as populações e com os diversos poderes envolvidos no fazer e decidir cidade e habitação. A produção habitacional cooperativa portuguesa é uma bolsa de conhecimento e propostas que contribuíram para o que é a reflexão sobre o habitar, tanto à escala do espaço doméstico como do desenho e das propostas de cidade. É por isto fundamental aprofundá-la enquanto objeto de estudo e reinventá-la enquanto prática aplicada à contemporaneidade.

## Referências bibliográficas

- AFONSO, João, e Helena ROSETA (eds.), 2003. *IAP XX. Inquérito à Arquitectura do Século XX em Portugal*. Lisboa: Ordem dos Arquitectos.
- ALMEIDA, Bruno José Machado de, março de 2005. «O sector cooperativo em Portugal: Aspectos económicos». *Revi. & Emp.*.
- ALMEIDA, Pedro Vieira de, José Manuel FERNANDES e Maria Helena MAIA (eds.), 1993. *História da Arte em Portugal: A arquitectura moderna*. Lisboa: Publicações Alfa, vol. 14.
- AMARAL, Ferreira do, 1971. *Cooperativas de Habitação*. Lisboa: Sociedade Nacional de Fomento Imobiliário.
- BANDEIRINHA, José António, 2011. *O Processo SAAL e a Arquitectura no 25 de Abril de 1974*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- BECKER, Annette, Ana TOSTÓES e Wilfried WANG (eds.), 1998. *Arquitectura do Século XX Portugal*. München: Prestel.
- CAMPOS, Alcides Lopes de, 1960. *Alguns Aspectos Funcionais de Uma Cooperativa de Habitação*. Lourenço Marques: Sociedade de Moçambique para o Fomento da Construção de Casas.
- COELHO, António Baptista, 2006. *1984-2004. 20 Anos a Promover a Construção de Habitação Social*. Lisboa: Instituto Nacional da Habitação.
- Coop. A Casa é Minha, 1957. *Estatutos e Regulamento*. Lisboa: Coop. A Casa é Minha.
- Cooperativa Construtora de Habitações GAM, 1955 [*Estatutos e Regulamento*]. Lisboa: GAM.
- COSTA, Fernando Correia da, janeiro de 1957. «O movimento cooperativo português é uma realidade», in *Boletim Cooperativista*. Lisboa: n.º 40/41, pp. 3 e 12.
- (ed.), maio de 1975. *Boletim Cooperativista*. Lisboa: n. 242.
- DAVID, Brigitte, junho de 1978. «Le S.A.A.L. ou l'exception irrationnelle du système», in *L'Architecture D'Aujourd'Hui*. Paris: n.º 185, pp. 60-61.
- FERNANDES, Mário Gonçalves, 2002. «Urbanismo e morfologia urbana no Norte de Portugal (Viana do Castelo, Póvoa de Varzim, Guimarães, Vila Real, Chaves e Bragança). 1852/1926». Doutoramento em Geografia, Faculdade de Letras — Universidade do Porto.
- FERREIRA, António Fonseca, 1979. *Cooperativas de Habitação em Portugal*. Lisboa: Fundo de Fomento da Habitação.
- FERREIRA, M. Piedade, e María Elia GUTIÉRREZ MOZO, agosto de 2013. «Entrevista com Duarte Cabral de Mello», in *Vitruvius*. Consultado em dezembro de 2017. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/entrevista/14.055/4830>>.
- FILIPE, Ana, 2009. «Cooperativa 'O Lar Familiar'», in *Sistema de Informação para o Património Arquitectónico*. Consultado em dezembro de 2017. Disponível em <[http://www.monumentos.gov.pt/Site/APP\\_PagesUser/SIPA.aspx?id=27684](http://www.monumentos.gov.pt/Site/APP_PagesUser/SIPA.aspx?id=27684)>.
- FLEMING, Arnaldo, e Olga MAGANO (eds.), 1992. *Habitação Cooperativa em Portugal: 1974-1991*. Lisboa: FENACHE.
- FRANÇA, José-Augusto, 1991. *A Arte em Portugal no Século XX (1911-1961)*. 3.ª ed. Venda Nova: Bertrand Editora.
- «A fraternal ajuda técnica da Forbundet à cooperação de consumo portuguesa», novembro de 1965, in *Boletim Cooperativista*. Lisboa: n.º 145, pp. 1 e 12.
- GOMES, Filipa, 2013. «Cooperativas de habitação económica e a forma urbana de Matosinhos. 1965/2003». Mestrado Integrado em Arquitectura e Urbanismo, Escola Superior Gallaecia.
- GUIMARÃES, Manuel, 1952. *A Intervenção do Governo — Única Forma de Tornar Eficiente a Actividade das Cooperativas de Construção*. Coimbra: Minerva Editora.
- JÚNIOR, Fernando Rau, outubro de 1969. «As cooperativas habitacionais», in *Boletim Cooperativista*, Lisboa: n.º 85, p. 8.
- «Mapa da habitação. Revisão crítica da arquitetura residencial construída com o apoio do Estado em Portugal (1910-1974)», in *Atlas da Casa — Centro de Estudos de Arquitectura e Urbanismo — Faculdade de Arquitectura, Universidade do Porto*. Consultado em novembro de 2017. Disponível em <<http://mappingpublichousing.up.pt>>.

- MATOS, Fátima Loureiro de, 1994. «Habitação cooperativa no Grande Porto (1974/94)», in *Revista da Faculdade de Letras-Geografia*, n.º 95.
- MELLO, Duarte Cabral de, maio de 1979. «[Projectos para cooperativas de habitação económica]», in *Arquitectura*, Lisboa: 4.ª série, n.º 133, ano I, pp. 18-19.
- , et. al., maio de 1979. «Projectos para cooperativas de habitação económica», in *Arquitectura*, Lisboa: 4.ª série, n.º 133, ano I, pp. 18-29.
- Ministério da Habitação e Planeamento Físico [Suécia], 1980. *Experiência Sueca sobre Autoconstrução, Habitação Cooperativa. Estudos sobre o Consumidor, Participação*. Lisboa: Ministério da Habitação e Obras Públicas.
- NOBRE, Lúcia, 1951. «Produção, distribuição, consumo», in *Boletim Cooperativista*, Lisboa: n.º 1, pp. 1 e 4.
- , fevereiro de 1956a. «As mulheres e a actividade cooperativa», in *Boletim Cooperativista*, Lisboa: n.º 29, p. 3.
- , março de 1956b. «As mulheres e a actividade cooperativa [2]», in *Boletim Cooperativista*, Lisboa: n.º 30, p. 1.
- , abril de 1956c. «As mulheres e a actividade cooperativa [3]», in *Boletim Cooperativista*, Lisboa: n.º 31, p. 1.
- , junho de 1956d. «As mulheres e a actividade cooperativa [4]», in *Boletim Cooperativista*, Lisboa: n.º 33, p. 2.
- «Página da dona de casa», janeiro de 1967, in *Boletim Cooperativista*. Lisboa: n.º 159, p. 8.
- «Página das cooperadoras», julho de 1958, in *Boletim Cooperativista*. Lisboa: n.º 59, p. 7.
- «Página das cooperadoras», abril de 1967, in *Boletim Cooperativista*, Lisboa: n.º 162, p. 7.
- PAIVA, Flávio, 1995. «O dilema das cooperativas de habitação: Observância dos princípios ou eficácia económica? O caso de Lisboa». Dissertação de Mestrado em Sistemas Sócio-Organizacionais da Actividade Económica, Instituto Superior de Economia e Gestão — Universidade Técnica de Lisboa.
- Para Uma Nova Geração de Políticas de Habitação. Sentido Estratégico, Objetivos e Instrumentos de Atuação*, 2017 [Lisboa]: Secretaria de Estado da Habitação.
- PEDROSA, Patrícia Santos, 2010. «Habitar em Portugal nos anos 1960: Ruptura e continuidade. Um caminho pelo interior do discurso». Doutoramento em Projectos Arquitectónicos, Universitat Politècnica de Catalunya — Escola Técnica Superior d'Arquitectura de Barcelona.
- PEREIRA, Gaspar Martins, 2014. «SAAL: Um programa de habitação popular no processo revolucionário», in *História. Revista da FLUP Porto*. Porto: IV série, vol. 4, pp. 13-31.
- PEREIRA, Nuno Teotónio, agosto/setembro de 1968. «Situação e perspectivas do cooperativismo habitacional», in *Boletim Cooperativista*. Lisboa: n.º 177/178, p. 2.
- PORTAS, Nuno, 1978. «A evolução da arquitectura moderna em Portugal. Uma interpretação». Em *História da Arquitectura Moderna*, editado por Bruno Zevi. Lisboa: Arcádia.
- QUINTEL, João Granjo Pires, 2006. «Sociabilidades em habitat cooperativo». In *1984-2004. 20 Anos a Promover a Construção de Habitação Social*, editado por António Baptista Coelho, pp. 31-36. Lisboa: Instituto Nacional da Habitação.
- SANTOS, Ana Cordeiro, Nuno TELES e Nuno SERRA, 2014. *Finança e Habitação em Portugal*. Lisboa: Observatório sobre Crises e Alternativas; CES Lisboa.
- SEARA, Fernando Freitas (ed.), 1957. *O Cooperativismo Habitacional no Mundo [Exposição]*. Porto: Associação de Inquilinos do Norte de Portugal.
- SÉRGIO, António, 1951. «Cooperativismo», in *Boletim Cooperativista*. Lisboa: n.º 1, p. 1.
- SERPA, Filipa, 2015. *Lisboa, Os Projectos de Promoção Pública: 1910-2010*. Universidade Técnica de Lisboa — Faculdade de Arquitectura.
- «Sistema de Informação para o Património Arquitectónico». Direção-Geral do Património Cultural. 12 de outubro de 2017. Consultado em dezembro de 2017. Disponível em <<http://www.monumentos.gov.pt>>.
- Soc. Coop. Tenho Uma Casa, 1951. *Estatutos*. Coimbra: Soc. Coop. Tenho Uma Casa.
- Sociedade Cooperativa «A Nossa Casa» do Funchal, 1950. *Estatutos e Regulamento*. Funchal.
- TAVEIRA, Joaquim, 1954. *O Movimento Cooperativista Português*. Porto: Sociedade Cooperativa Humanitária de Todas as Classes.

TOSTÓES, Ana (ed.), 2004. *Arquitectura e Cidadania. Atelier Nuno Teotónio Pereira*. Lisboa: Quimera.

VILAÇA, Eduardo, 2001. «O 'Estado da Habitação'. Medidas sem política num país adiado», in *Cidades, Comunidades e Territórios*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa — Instituto Universitário de Lisboa, n.º 3, pp. 83-92.

## Legislação

Decreto n.º 4137, de 25 de abril de 1918. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 87, de 25 de abril de 1918, pp. 451-457. Presidência do Ministério.

Decreto-Lei n.º 22513, de 12 de maio de 1933. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 104, de 12 de maio de 1933, pp. 729-730. Ministério das Finanças — Direcção-Geral das Contribuições e Impostos. Chamada «Lei Garrote», Determina que a isenção de contribuição industrial concedida às cooperativas de consumo e de produção só é aplicada quando negoceiam exclusivamente com os seus associados.

Lei n.º 2007, de 7 de maio de 1945. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 98, de 7 de maio de 1945, pp. 353-357. Ministério das Obras Públicas e Comunicações. Estabelece as bases a que deve obedecer a construção de casas de renda económica.

Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro de 1966. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 274, de 25 de novembro de 1966. Ministério da Justiça — Gabinete do Ministro. Código Civil.

Decreto-Lei n.º 49033, de 28 de maio de 1969. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 126, de 28 de maio de 1969, pp. 581-586. Ministério das Obras Públicas — Gabinete do Ministro. Criação do Fundo de Fomento da Habitação.

Despacho de 6 de agosto de 1974. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 182, de 6 de agosto de 1974, pp. 873-874. Ministérios da Administração Interna e do Equipamento Social. Estabelece várias medidas destinadas a solucionar determinados aspectos do problema habitacional.

Decreto-Lei n.º 730/74, de 20 de dezembro. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 296, de 20 de dezembro de 1974, pp. 1594-1597. Ministérios da Justiça e do Equipamento Social e do Ambiente. Regime Jurídico da Cooperação Habitacional.

Decreto-Lei n.º 737-A/74, de 23 de dezembro. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 298 (suplemento), de 23 de dezembro de 1974, pp. 1614-(2) e 1614-(3). Ministério do Equipamento Social e do Ambiente — Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo. Prevê diversas modalidades de auxílio às cooperativas de habitação de interesse social, que passarão a usar a designação de «cooperativas de habitação económica».

Decreto-Lei n.º 349/75, de 4 de julho. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 152, de 4 de julho de 1975, pp. 931-932. Ministério para o Planeamento e Coordenação Económica. Cria a Comissão de Apoio às Cooperativas.

Constituição da República Portuguesa, 1.ª versão, de 10 de abril de 1976. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 86, de 10 de abril de 1976.

Decreto-Lei n.º 265/76, de 10 de abril. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 86, de 10 de abril de 1976. Ministério da Habitação, Urbanismo e Construção — Gabinete do Ministro. Visa simplificar as formalidades necessárias à constituição de cooperativas de habitação.

Decreto-Lei n.º 268/78, de 31 de agosto. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 200, de 31 de agosto de 1978. Ministério da Habitação e Obras Públicas — Gabinete do Ministro. Autoriza o Fundo de Fomento da Habitação a conceder empréstimos, com juros bonificados, às cooperativas de habitação, para aquisição ou construção de habitações para os seus associados.

Decreto-Lei n.º 454/80, de 9 de outubro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 234, de 9 de outubro de 1980, pp. 3225-3244. Presidência do Conselho de Ministros — Gabinete do Ministro Adjunto do Primeiro-Ministro. Aprova o Código Cooperativo.

Decreto-Lei n.º 217/82, de 31 de maio. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 123, de 31 de maio de 1982, pp. 1492-1494. Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes. Cria o Fundo de Apoio ao Investimento para a Habitação (FAIH).

Decreto-Lei n.º 177/84, de 25 de maio. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 121, de 25 de maio de 1984, pp. 1687-1690. Ministérios das Finanças e do Plano e do Equipamento Social. Cria o Instituto Nacional de Habitação. Extingue igualmente o Fundo de Apoio ao Investimento para a Habitação.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 2 de julho. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 136, de 15 de julho de 2015, pp. 4826-4850. Presidência do Conselho de Ministros. Aprova a Estratégia Nacional para a Habitação para o período de 2015-2031.



# Os anos de crescimento (1969-2002)

## Introdução e nota metodológica

O trabalho que seguidamente se apresenta foi realizado pela equipa interna do IHRU. Coube-lhe fazer uma abordagem do período que mediou entre 1969, ano da criação do Fundo de Fomento da Habitação, e 2002, ano em que terminou a atribuição de bonificações da taxa de juro para a aquisição de habitação própria e permanente.

Durante estes 33 anos, tiveram lugar acontecimentos políticos relevantes, momentos de acentuadas crises económicas e sociais e alterações e mudanças de estratégias na sociedade portuguesa, bem como outras situações com impacto na vida quotidiana de cada um.

Como se pode compreender, pelos meios e tempo despendidos, este trabalho não é seguramente uma investigação realizada de acordo com uma metodologia adequada que conduza a uma aproximação a conteúdos científicos.

Trata-se de uma abordagem a uma temática onde a produção de conhecimento ainda está muito aquém do que seria desejável e na qual a diversidade de subtemas específicos e com objeto claro permitem a realização futura de investigações parcelares.

O texto produzido pela equipa interna do IHRU é descritivo e, em alguns momentos, analítico, baseado fundamentalmente na técnica de recolha documental, realizada num vasto acervo de origem muito diferente que permitiu a compilação de um conjunto de informação original que não foi, ainda, possível tratar em profundidade.

**Eduardo Vilaça  
Teresa Ferreira**

Instituto da Habitação  
e da Reabilitação Urbana

<  
Bairro Amarelo. Plano Integrado de Almada [2016] (arquiteto Justino de Moraes para FFH, 1976-1978). Arquivo do IHRU

A maioria dos documentos são publicações oficiais, editadas pelos diversos organismos que tiveram atribuições na área da habitação, sendo escassos os trabalhos de pesquisa e quase inexistentes os de investigação académica que tenham tido como objeto os conteúdos do período em apreço.

No entanto, e apesar da não científicidade do produto deste trabalho, parece ser relevante a transmissão de elementos de inegável utilidade para, futuramente, investigadores que queiram abraçar estas temáticas poderem ter uma base segura e fontes bibliográficas consolidadas para o aprofundamento das suas pesquisas.

Finalmente, uma referência para a interessante e profícua partilha de informação com o coordenador e as equipas de investigação que estão a trabalhar no projeto «Habitação: Cem anos de políticas públicas em Portugal, 1918-2018», que têm sido de uma disponibilidade e abertura que apraz realçar.

### **A definição de um modelo centralizador e o reforço das políticas de habitação com a massificação da promoção pública**

#### **O FFH, génesis e crescimento**

Em 28 de maio de 1969, o Governo criou o Fundo de Fomento da Habitação (FFH), através do Decreto-Lei n.º 49 033. Este organismo, erguido sob a égide do Estado Novo, teve apenas 13 anos de vida mas, apesar da sua extinção precoce, marcou profundamente o quadro de referência das políticas habitacionais nas décadas de 70 e 80.

O nascimento do FFH corresponde ao desfecho final de mais de uma década de debates e opiniões de diversos setores da sociedade sobre a pulverização de competências no setor da habitação que levavam a uma dispersão de recursos e meios sem que se obtivessem os resultados desejados.

Efetivamente, o diploma criador é explícito quanto às intenções que presidiram à criação do FFH, conforme se pode aferir nestas passagens elucidativas:

«Com a criação do Fundo de Fomento da Habitação a que são cometidas todas as atribuições do Ministério das Obras Públicas em matéria de habitação, centraliza-se num único organismo a prossecução de diversas medidas de política habitacional estabelecidas legalmente e que, algumas vezes, vinham a não ser aproveitadas em todo o seu alcance.»

«Finalmente, importa assinalar que, apesar de se pretender, antes de mais, com a instituição do Fundo, fomentar a construção da habitação social, correspondendo a uma das mais prementes necessidades nacionais [...]»

Em 1969, o FFH, tutelado pelo Ministério das Obras Públicas, substituiu os serviços deste Ministério que tinham atribuições no domínio da habitação, estabelecendo

no âmbito das suas competências uma ligação entre as questões urbanísticas e habitacionais, muito pela dificuldade dos promotores em obterem terrenos para a construção. Nesse contexto, era patente a dissociação com outros organismos e serviços que produziam habitação para diversos estratos da população, designadamente os que tinham ligação à Previdência.

Não deixa de ser curioso que, pouco tempo depois da sua formação, já o Relatório da Atividade do Ministério das Obras Públicas de 1969, publicado em 1972, enunciava os constrangimentos que se erguiam à atuação do FFH: a ausência de terrenos suficientes para o surto de construção de novas habitações que se propunha; a resolução de problemas urbanísticos que estava intimamente ligada com o anterior; o aumento do custo de construção, fruto da maior procura de habitação que se fazia sentir, e, inevitavelmente, a escassez de meios, quer institucionais, quer financeiros, necessários para acorrer às carências avaliadas.

Ainda no mesmo Relatório se constatava que:

«[...] apesar da criação do Fundo de Fomento da Habitação, não poderá este ser considerado como uma entidade centralizada e com a desejável autoridade de coordenação para assuntos de habitação, continuando assim, a verificar-se o desdobramento das inerentes actividades por diversos organismos com acção directa, ou indirecta, no seu estudo e execução, bem como no cumprimento das disposições legais em vigor no sector em referência, facto que causa perturbações e apresenta inconvenientes do conhecimento geral, bastando assinalar que existem hoje numerosos daqueles organismos dependentes de vários ministérios, que estabelecem uma confusão indesejável ao progresso dos problemas, cuja resolução deveria competir ao Ministério das Obras Públicas.»

Na verdade, o FFH partilhou, durante mais de dois anos, com outros organismos, designadamente aqueles que dependiam do Ministério das Corporações e Previdência Social, as competências e funções na promoção de habitação com apoios públicos. Em 30 de dezembro de 1972, o Decreto-Lei n.º 583/72 procedeu à reorganização do Fundo de Fomento da Habitação «[...] de maneira a tornar possível a transferência dos serviços que, no âmbito do Ministério das Corporações e Previdência Social, exerciam funções no domínio da habitação».

Fundamenta o legislador esta iniciativa referindo:

«Vê assim o Fundo bastante acrescida a sua capacidade de actuação não só no domínio do estudo e da coordenação, que passa a abranger todas as iniciativas desenvolvidas no sector, como ainda no domínio da execução, em que lhe caberá concretizar o conjunto de medidas de política confiadas à responsabilidade do Estado.» (Decreto-Lei n.º 583/72, de 30 de dezembro.)

Fechava-se, assim, um ciclo de decisões políticas, iniciado em 1969, após a realização do Colóquio sobre Política de Habitação (1969), organizado pelo Ministério das Obras Públicas, centralizadas na pessoa do seu Ministro Rui Sanches (1968-1974) e que deram corpo às soluções encontradas para as tensões que se iam avolumando na sociedade portuguesa, fruto, por um lado, das pressões urbanísticas geradas pelo capitalismo liberal crescente e, por outro, pela chegada às metrópoles de milhares de famílias do mundo rural, atraídas pelos empregos gerados pelo surto de desenvolvimento industrial dos anos 60.

«Entre 1960 e 1970 a população decresceu em cerca de 2,7% fundamentalmente em resultado do agravamento da emigração que mais do que duplicou entre a década de 50 e a de 60 – 34,3 mil emigrantes/ano na década de 50 para 86,0 mil na década de 60 –, e a percentagem da população total vivendo em centros urbanos – agregados urbanos com 10 mil e mais habitantes – passou de 27% para quase 34% no mesmo período.

Esta desertificação das zonas rurais, reflecte com certa transparência as linhas gerais da política de desenvolvimento económico ocorrido em especial na segunda metade da década de 60, política essa onde sobressai uma manifesta ausência de medidas de suporte às actividades agrícolas, de cujos rendimentos viviam, directa ou indirectamente, em 1960, cerca de 60% das famílias portuguesas, de paralelo com a inexistência de uma política de desenvolvimento regional efectiva que trouxesse alternativas à população rural do país.» (*Produção de nova habitação*, Jornadas Luso-Suecas de Habitação, FFH, 1981.)

#### **Os novos programas, os antigos e os cruzamentos**

É bem evidente que foi após o 25 de Abril de 1974 que se alterou de forma significativa o quadro de medidas e programas que suportaram a promoção de habitação com apoios públicos na segunda metade da década de 70.

Com efeito, desde logo, a Promoção Direta de Habitação, dividida em Planos Integrados e Realizações Dispersas, mais tarde redenominadas de Realizações Diversas, programas dirigidos à construção de habitação promovida e financiada pelo Estado central, através do lançamento de concursos públicos para a arrematação das respetivas empreitadas.

Da construção da casa individual com logradouro tão ao gosto das preocupações políticas do Estado Novo, transitou-se para a construção em altura em processos de aglomeração e densificação populacionais, designadamente nos grandes centros urbanos, replicando soluções que se tinham verificado um pouco por toda a Europa, nomeadamente nos anos que se seguiram à 2.ª Grande Guerra.

Esta mudança de modelo já se vinha delineando desde os anos 60, sobretudo pela intenção de abandonar a política da «casa individual» e assumir de

vez que a ausência declarada de terrenos suficientes e os custos inerentes a essa opção tornavam incomportáveis os realojamentos de milhares de famílias que nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto se «empilhavam» em alojamentos precários.

Apesar do esforço para se conseguir promover um número considerável de habitações através destes programas, as dificuldades próprias do período de instabilidade que se viveu na segunda metade da década de 70 inviabilizaram a construção do número de fogos necessários para responder ao afluxo de famílias às metrópoles de Lisboa e do Porto e desencadearam o acesso ao alojamento através da construção pelos próprios de habitações precárias (barracas ou similares) nas periferias dos centros urbanos ou a edificação de milhares de fogos de génese ilegal em terrenos de aptidão rural. Foi a chamada construção em «avos» ou a construção «à multa», perante a passividade total dos poderes públicos e o enriquecimento ilícito de alguns agentes imobiliários pouco escrupulosos.

Contrariamente ao que era o modelo defendido pelo setor mais intelectual e mais avisado dos técnicos que estudavam as questões habitacionais, em que pontificavam nomes incontornáveis da nossa arquitetura reconhecidos internacionalmente, a construção clandestina assentou arraiais na imitação do modelo rural da casa individual com um logradouro que possibilitasse a realização de uma horta doméstica à semelhança dos cenários vivenciais existentes nos locais de origem das famílias migrantes.

Para além da Promoção Direta, o Estado central, através do FFH, continuou a apoiar técnica e financeiramente a chamada Promoção Indireta, distribuída por diversos programas, dos quais se destacam os mais significativos:

- As Obras Comparticipadas, que não tinham legislação própria a não ser o Decreto-Lei n.º 583/72, que reorganizou o FFH. Este Programa, que parecia dar continuidade ao das Casas para Famílias Pobres, concedia comparticipações a entidades que promovessem habitações para as famílias mais carenciadas, quase sempre em regime de arrendamento. As misericórdias, as câmaras municipais, os centros paroquiais, o Património dos Pobres, os Serviços Sociais da PSP e GNR e diversas outras entidades foram os promotores mais constantes das obras comparticipadas;
- O Programa Auto-Construção, que transitou do Decreto-Lei n.º 44465, mais tarde renovado pelo Decreto-Lei n.º 53/77 e que continuou a realizar empréstimos sem juros, com um prazo máximo de amortização de 20 anos, a famílias que optassem pela construção da sua própria casa;
- Os Empréstimos às Câmaras Municipais, que inicialmente, através do Decreto-Lei n.º 658/74 e, mais tarde, pelo Decreto-Lei n.º 817/76, beneficiou de um investimento de 1 milhão e 200 mil contos que, em 1975, já abrangia

93 concelhos de todo o país e 126 empresas de construção e que, em 1976, autorizou o FFH a contrair junto das entidades de crédito um empréstimo de 1 milhão e 500 mil contos para este Programa;

- O Programa de Apoio às Cooperativas de Habitação Económica, tendo como «[...] base jurídica o Decreto-Lei n.º 730/74, de 20 de Novembro, que define o regime de cooperação habitacional, e o Decreto-Lei n.º 737-A/74, de 23 de Dezembro, prevê a vantagem para as cooperativas que sob certas condições pratiquem programas de natureza social bem como o Decreto-Lei n.º 265/76, que altera a constituição das cooperativas [...]» (*Os programas do Fundo de Fomento da Habitação e síntese das medidas legislativas*, FFH, 1978) e que intensificou o papel daquelas na produção habitacional para famílias de recursos médios. O Relatório de Atividades do FFH de 1975 evidencia assim esta meta: «[...] Antes do 25 de Abril existiam no país 60 cooperativas de habitação congregando cerca de 20 000 associados [...] Após o 25 de Abril, a via cooperativista apresenta-se como alternativa à construção de habitações pela iniciativa privada [...] e constitui potencialmente um elemento importante de alteração do sector da construção civil.»;
- Os Contratos de Desenvolvimento para Habitação, um dos programas que teve um horizonte temporal mais longínquo, responsável pela construção de muitos milhares de fogos para venda a preços controlados pela iniciativa privada e que teve um papel preponderante nos programas de realojamento; foi, igualmente, uma continuidade natural do Programa de Renda Limitada, que pretendia que os privados construissem habitação para a classe média;
- Dois programas, o SAAL e o CAR, foram igualmente relevantes na atividade do FFH, mas o seu enquadramento é descrito noutro capítulo desta obra;
- Finalmente, o PRID – Programa para a Recuperação de Imóveis Degradados, criado pelo Decreto-Lei n.º 704/76 e que se estendeu a milhares de famílias que quiseram manter e reparar as suas habitações. Os financiamentos eram realizados através de empréstimos com taxas baixas e por um prazo não superior a 12 anos. Todo o processo de seleção, adjudicação e acompanhamento das obras passava pelas câmaras municipais.

Como se pode perceber, alguns destes programas tiveram como primeiro e mais preponderante objetivo a criação de estímulos para superar a retração do setor da construção, procurando introduzir mais oferta de trabalho para as empresas de construção que devido aos constrangimentos da época atravessavam graves dificuldades com a consequente diminuição progressiva da atividade e impactos significativos na economia nacional quer na formação bruta de capital fixo quer no emprego (desemprego).

### Aprender a crescer — A escola da habitação

No Fundo de Fomento da Habitação acolheu-se um conjunto alargado de técnicos de formações diversas, sobretudo a partir de 1974, que procurou encontrar novos rumos e soluções pioneiras para a implementação dos programas criados ou aperfeiçoados pelos governos de então, bem como para conceção de espaços residenciais alternativos e diferentes formas de ocupação do território.

Já em 1978, ou seja, pouco mais de quatro anos depois do 25 de Abril, o Gabinete de Estudos e Planeamento do FFH estava dividido em 10 setores, a saber:

- Setor de Planeamento;
- Setor de Programação;
- Setor de Coordenação e Controlo;
- Setor de Estudos Jurídicos;
- Setor de Estudos das Necessidades de Alojamento;
- Setor de Sociologia;
- Setor de Tecnologia;
- Setor de Análise de Custos;
- Setor de Planeamento Físico e Urbanístico;
- Setor de Expediente Técnico.

Este Gabinete dispunha de cerca de 50 pessoas, das quais 40 eram técnicos. Era uma estrutura bem dimensionada para as tarefas que desenvolveu.

Entre as suas funções podem-se destacar:

«Estudo sistemático da problemática da habitação e a sua inserção no processo programado de crescimento;

Acompanhamento sistemático da evolução conjuntural em Portugal;

Diagnóstico das carências habitacionais;

Programação e controlo dos programas de actividades.» (*Relatório de Actividades do FFH, Actividades dos Serviços em 1978*, FFH, 1979.)

A colaboração ou presença do FFH em várias comissões ou trabalhos foi relevante e assinalam-se exemplos como a Cooperação Luso-Sueca, a Cooperação Luso-Americanana, a revisão do sistema de benefícios fiscais com a DGCI, a participação na Comissão de Investigação Urbana e Regional, os convénios com o LNEC e muitas outras.

Terá sido, porventura, o momento em que institucionalmente mais se estudou e aprofundou as questões habitacionais nas suas mais diversas variantes em Portugal e que deixou um legado da maior importância para as gerações vindouras, apesar da sua extinção precoce.

## **Os modelos e as tipologias — Mote para uma nova conceção de habitação social nas décadas de 70/80**

### **Os Planos Integrados**

#### **Génese**

Em Portugal, sobretudo até à década de 60, as experiências de planeamento de novas áreas residenciais de iniciativa estatal eram reduzidas. Até à criação do Fundo de Fomento da Habitação, em 1969, as únicas experiências existentes eram as das Câmaras Municipais do Porto e de Lisboa com realizações promovidas ao abrigo de legislação específica, originando gabinetes técnicos responsáveis pela condução de cada realização (Gabinete Técnico da Habitação da Câmara Municipal de Lisboa, por exemplo).

Com a criação do FFH, organismo com personalidade jurídica, administrativa e financeira da administração central, e de acordo com a revisão do III Plano de Fomento, inicia-se a realização dos designados Planos Integrados em Guimarães, Porto, Aveiro (Santiago), Zambujal, Almada e Setúbal, correspondentes ao planeamento, projeto, execução e gestão de novas áreas residenciais.

Localizados em zonas aptas para expansão territorial, por vezes degradadas e marginais dos grandes centros urbanos, os Planos Integrados caracterizam-se pela apropriação sistemática do terreno necessário à sua implantação, através da expropriação sistemática, sobretudo de quintas, e pela integral condução da reabilitação pelo setor público.

De acordo com o documento *Plano Integrado de Almada, Breve Apresentação*, 1983, a revisão do III Plano de Fomento, plano a médio prazo, que estabelecia a programação dos PI como medida de política de impulso do setor habitacional a cargo da administração central, limitava-se a caracterizar o seu objetivo, o seu dimensionamento global e a sua localização territorial. Simultaneamente, publicou-se legislação sobre o solo, estabelecendo, entre outras, a prática de medidas preventivas, de expropriação sistemática, de constituição de direito de superfície e iniciaram-se estudos para a publicação de legislação sobre características técnicas das habitações, critérios de financiamento e de acesso à habitação, o que veio, uma vez concluídos, caracterizar as diferentes formas de produção de habitação — programas — a cargo da Administração ou por ela apoiadas.

#### **Aplicações: PIG, PIAS, PIS, PIZ e PIA**

A designação de Plano Integrado correspondia a um conjunto de empreendimentos habitacionais de grande dimensão, conduzidos por um grupo de trabalho específico que, com o apoio dos vários setores do FFH, expropriava os terrenos, executava os projetos, organizava as empreitadas, promovia o

lançamento de concursos públicos, adjudicava as obras (de infraestruturas, de edifícios, de espaços exteriores – construção civil e jardinagem), fiscalizava a construção, procedia à atribuição dos fogos e coordenava as várias intervenções para os equipamentos programados que desempenhavam funções diversas (culturais, comerciais e desportivas). Pretendia-se assegurar a gestão de todo o empreendimento até à sua transmissão progressiva e definitiva à autarquia local.

Localizados em áreas carenciadas, pretendiam não só ter numa mesma área toda uma oferta que complementasse a parte habitacional mas também integrar, sob a coordenação das equipas técnicas do FFH, as várias fases de desenvolvimento do empreendimento habitacional e reduzir os entraves resultantes de múltiplas intervenções. Destinavam-se, sobretudo, ao realojamento de famílias que habitavam na zona envolvente em bairros degradados, resultando de compromissos assumidos nesse âmbito.

Ao longo do seu desenvolvimento, alguns PI acabaram por, em fases mais avançadas, para além da promoção direta, terem também contribuições de outras entidades, podendo ocorrer construção de promoção pública municipal e privada (cooperativa e individual), como no caso de Almada e do Zambujal.

#### PIG — Guimarães

O Plano Integrado de Guimarães — PIG, mantendo a génese dos PI, resulta de um plano de urbanização executado pela Câmara Municipal de Guimarães que engloba vários bairros/conjuntos habitacionais e espaços verdes. A aquisição do terreno, projeto e construção dos edifícios habitacionais estiveram a cargo do FFH.

É constituído por quatro núcleos principais integrando edifícios de várias céreas em banda, compreendendo entre 3 e 10 pisos, com implantação estruturada em função dos eixos viários, com espaços envolventes ocupados com áreas verdes, acessos pedonais e parques infantis.

O PIG foi programado para uma população de cerca de 4500 habitantes. A solução adotada resulta das condições próprias do terreno e do aproveitamento das suas potencialidades, desenvolvendo-se em função das diferenças de nível existentes, muito pronunciadas, em redor de núcleos localizados nas zonas mais aptas para a edificação. Se inicialmente esta área era sobretudo constituída por parcelas agrícolas, após a sua urbanização e com a evolução do tecido urbano, é atualmente parte integrante da cidade.

O Plano inicial previa a construção de 988 fogos, distribuídos por três categorias com as seguintes tipologias associadas: categoria mínima — 252 fogos; categorias I e II — 381 fogos; categorias III e IV — 355 fogos. Durante a execução do Plano terá havido várias alterações, culminando num somatório de 1021 fogos e 81 lojas.

Os quatro conjuntos habitacionais construídos no âmbito do PIG são o Bairro de Atouguia, o Bairro de Creixomil, o Bairro de Nossa Senhora da Conceição e o Bairro de São Gonçalo, tendo sido utilizado o mesmo projeto nestes dois últimos. O Bairro da Feijoeira, atualmente com a designação de Bairro da Amorosa, localizado no limite sul do Plano, já se encontrava neste local aquando do desenvolvimento do PI.

#### PIAS — Aveiro-Santiago

O Plano Integrado de Aveiro-Santiago — PIAS localiza-se na zona de Santiago, próximo da área onde atualmente se localiza o Campus Universitário de Aveiro. Na 1.<sup>a</sup> fase do Plano foi programada a construção de 998 fogos.

Também neste caso se optou por uma otimização do projeto de arquitetura. A Direção dos Serviços de Projetos, em abril de 1974, face ao número elevado de fogos a construir no curto espaço de tempo, propõe dois esquemas de edifícios concebidos para satisfazer as exigências fundamentais das habitações e obter soluções altamente repetitivas que permitam a fácil adaptação a qualquer sistema estrutural, possibilitando a realização de concursos de conceção construção, construção pré-fabricada ou um sistema tradicional com qualquer grau de industrialização.

Foram feitos numerosos estudos com as mais diversas hipóteses: planta concentrada com quatro fogos por piso e acessos verticais ao centro, plantas radiais com «braços» a irradiar do centro onde se localizariam os acessos, fogos em disposição longitudinal com acessos por galeria, diversas tipologias T2, T3, T4.

A solução adotada acaba por ser constituída por duas grandes bandas paralelas, com interrupções pontuais, em que o edifício-tipo de cinco pisos é repetido 35 vezes. Entre as bandas foram construídas zonas verdes com alguns equipamentos de apoio.

#### PIS — Setúbal

No início da década de 70, verificou-se um grande crescimento da cidade, provocado pela sua expansão industrial, o que iria, a breve prazo, saturar as suas estruturas, sobretudo no que respeita ao centro tradicional. Justificava-se, assim, o desenvolvimento de uma nova área de expansão com a dimensão adequada para comportar, não só o conjunto de atividades que a zona a desenvolver exigia, mas também com capacidade para receber equipamento básico de que a cidade já carecia. É assim desencadeado o processo de desenvolvimento do Plano Integrado de Setúbal — PIS.

O Plano previa inicialmente a construção de 8000 fogos, no entanto, quando se procedeu aos estudos relativos ao IV Plano de Fomento, julgou-se conveniente ampliar o número total das habitações previstas para 10 000, 7000 das quais de habitação social.

Conforme referido no documento «Plano Integrado de Setúbal – Memória descriptiva, GEP (Gabinete de Estudos e Planeamento) do FFH, Lisboa, março de 1974», dentro da área do plano de 533 ha, para além da habitação, em que se preconizava um máximo de oito pisos, estavam também programados um centro cívico, um cemitério, espaços verdes, para além da zona industrial.

#### PIZ – Zambujal

O Plano Integrado do Zambujal – PIZ surgiu em consequência do contrato celebrado entre a Câmara Municipal de Oeiras, o Fundo de Fomento da Habitação, o Instituto de Família e Ação Social, a firma Habitar e Joaquim Peña Mechó, que pretendia implementar o seu empreendimento de Miraflores nos terrenos da Habitar e da Câmara de Oeiras, onde abusivamente tinham sido construídas habitações precárias (500 famílias a realojar no PIZ).

Para a definição da estrutura urbana do Plano, que ocuparia uma área de 106 ha, foi tomada em conta a possibilidade de efetuar a ligação entre três núcleos habitacionais existentes – Buraca, Bairro da Boavista e Alfragide – à época fortemente carenciados de todo o tipo de equipamento.

A execução do Plano possibilitava a disponibilidade de equipamento que servisse não só a população a instalar, como também a das regiões circunvizinhas. A instalação de equipamentos coletivos capazes de servir uma área mais alargada, aliada à necessidade de preservar a zona de infiltração da ribeira, levou à definição de uma estrutura urbana «aberta» sobre o vale, constituindo uma extensa zona verde no prolongamento visual do Parque de Monsanto.

O PIZ compreendia inicialmente a execução de cerca de 2000 fogos e equipamentos diversos, inseridos no Programa de Promoção Direta do FFH: «O MOP propõe, através do FFH, o Anteplano do Zambujal, para realojamento de famílias de fracos recursos económicos, principalmente das 352 famílias que habitam em barracas na zona, ladeando a estrada da Circunvalação, no casal das Torres e no casal do Zambujal, bem como parte das 500 famílias que em idêntica situação vivem nas Quintas de Santa Marta e do Pereiro no vale de Algés» (Anteplano do Plano Integrado do Zambujal, FFH, 1972).

O Anteplano foi aprovado em outubro de 1972 com base no parecer favorável da então Direção-Geral dos Serviços de Urbanização, onde se ressalvam certos aspetos referentes aos condicionamentos impostos pelo Plano Diretor da Região de Lisboa. Em julho de 1974, é lançada a declaração de expropriação sistemática pela Presidência do Conselho de Ministros e, em novembro do mesmo ano, a declaração de utilidade pública, dando origem aos processos de expropriação dos terrenos necessários à execução do Plano.

Os cinco núcleos previstos inicialmente deveriam alojar 10 240 habitantes (o Plano não foi totalmente executado de acordo com o projeto inicial): núcleo 1 – Alto do Zambujal; núcleo 2 – Rua das Mães d'Água; núcleo 3 – Praça;

núcleo 4 – Alto do Moinho (construção evolutiva); núcleo 5 – Terra da Eira e ligação a Alfragide. Para além da habitação havia vários tipos de equipamentos previstos: escolas primárias e secundárias, sede da associação de moradores, lojas e armazéns, creches, igreja, equipamento cultural e social. Pretendeu-se ainda integrar e recuperar as unidades preexistentes de características rurais, como é o caso da Quinta das Torres, unidade agrícola vocacionada para a floricultura.

Apesar de inicialmente o PIZ se destinar ao realojamento de famílias que habitavam na zona envolvente em bairros degradados, atualmente o tipo de habitação que caracteriza esta zona é muito mais diversificado em função do incremento que foi dado à construção de habitação cooperativa, de habitações económicas e de habitações de venda livre.

#### PIA – Almada

No documento *Plano Integrado de Almada, Breve Apresentação*, 1983, é referido que o Plano Integrado de Almada – PIA figurava entre os planos que foram cometidos ao FFH para execução de uma medida de política que visava não só a resolução do problema habitacional em geral, mas também limitar a especulação com os solos e a subida vertiginosa das rendas de casa, bem como atalhar de algum modo a proliferação de casas clandestinas, fenómenos que já no início da década de 70 preocupavam os poderes políticos. Com essa finalidade foi elaborada a Lei de Solos (Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de novembro), muito avançada para a época e que introduziu vários princípios inovadores.

Tendo o PIA sido inicialmente pensado para ocupar uma área de 1300 ha, apenas foi construída a 1.ª fase, comportando 6000 fogos, destacando-se o Bairro do Raposo de Baixo, o Bairro Amarelo (Pica Pau), o Bairro Rosa, o Bairro Branco, o Bairro do Raposo de Cima. De entre os seus objetivos básicos procurava-se assegurar:

- O alojamento da população carenciada do concelho de Almada numa estrutura urbana que garantisse qualidade de vida, mas proposta como estrutura de suporte adaptável à progressiva apropriação pela população;
- Articulação com os meios de produção de habitação existentes e contribuição para a melhoria da produção de habitação de uma forma integrada;
- Implantação de uma rede adequada de infraestruturas e equipamentos regionais e locais;
- Aproveitamento dos recursos naturais, com salvaguarda da estabilidade biofísica e proteção do património cultural;
- Reordenamento e reconversão de áreas rurais em processo de abandono e de degradação, sujeitas a forte pressão de construção clandestina;
- Colaboração com o município e juntas de freguesia;
- Participação da população.

## Otimização/repetição de projetos

Sendo os Planos Integrados constituídos por uma quantidade substancial de edifícios de habitação, acabaram por ser um «laboratório» de experimentação de novas soluções e diferentes abordagens construtivas.

### Soluções construtivas

Nos primeiros estudos para o Plano Integrado de Aveiro-Santiago são pensados dois esquemas de fogos diferentes: um para as habitações das categorias mínimas, I e II, cujo acesso aos fogos é feito por uma galeria comum, permitindo instalar qualquer número de fogos por piso com orientação favorável, e outro para as habitações das categorias III e IV, limitado a quatro fogos por piso com variação de orientação mais limitada.

Em ambos os casos, pretendia-se, para além da possibilidade da redução da duração do tempo do projeto e de maior eficiência das especificações do projeto, a fácil adaptabilidade a processos de construção quer tradicional quer industrializada, a repetição de elevado número de elementos construtivos e a identificação daqueles que representavam valores mais significativos no custo da habitação ou com maiores exigências de ordem técnica, caso das cozinhas e das casas de banho.

Nas habitações de categorias mínimas, de modo a aumentar o número de fogos por piso e permitir uma melhor orientação das zonas de dormir e estar, preconizava-se uma solução de galerias de acesso às habitações, constituindo as comunicações verticais (escadas e elevadores) uma unidade independente das unidades dos fogos.

No Relatório n.º II/GE/72 — Processo n.º 77/GE — Estudos Preparatórios de habitação para o empreendimento de Aveiro do FFH do GEP7FFH, 1972, a arquiteta Maria da Conceição Santa Rita refere algumas das preocupações tidas durante a fase inicial de elaboração do PIAS, entre elas:

- A utilização dos valores de áreas e dimensões mínimas estabelecidas para a habitação social;
- Os sistemas de condutas verticais, fugas de chaminés e esgotos se situarem no sentido perpendicular aos elementos estruturais;
- O 1.º piso dos edifícios, destinado a arrumos, poder permitir uma fácil adaptação às condições do terreno;
- A orientação mais desfavorável da galeria permitir sempre uma boa orientação das zonas de estar e dormir;
- O espaço destinado a estar/refeições ser a única divisão variável em área e dimensões;
- Aumentar o número de fogos/piso em edifícios com mais de quatro pisos que necessitem elevador;

- Normalizar elementos com características e módulos bem definidos, principalmente os que representam valores mais significativos no custo ou maiores exigências de ordem técnica;
- Standardizar os elementos, reduzindo o seu número para permitir maior eficiência nas especificações;
- Reduzir o tempo de execução do projeto e a sua apreciação.

Através da experiência de Aveiro, tentou-se reduzir os custos das habitações, melhorando as suas características fundamentais através de projetos totalmente definidos e pormenorizados, da identidade de elementos repetitivos, considerando de menor importância todas as características do fogo que possam ser melhoradas pelos seus habitantes no decorrer dos anos.

Para aumentar o número de fogos por piso, permitindo uma boa orientação das zonas destinadas a estar e dormir, pretendia-se construir uma galeria comum de acesso às habitações, constituindo as comunicações verticais, escadas e elevadores, uma unidade independente das unidades de habitação. A sua característica principal seria a fácil adaptação às condições de orientação de todos os edifícios, permitindo um melhor domínio de custos e a normalização e standarização de todos os seus elementos (lanços de escadas, elevadores, condutas de lixos), garantindo uma maior eficiência nas especificações.

Outras soluções desenvolvidas passavam pelo agrupamento das casas de banho e das cozinhas dos fogos dois a dois, a localização do equipamento das instalações sanitárias de modo a que as condutas verticais de esgoto se situassem no mesmo ponto, quer se tratasse de casa de banho única, desdobrada ou duas casas de banho. De igual forma, se diferenciava o equipamento das cozinhas que implicaria condutas verticais para fumos, instalação de água e esgotos, gás e eletricidade.

#### **Novas metodologias construtivas**

Na década de 70, surgiu a nível internacional uma série de soluções construtivas com novos materiais ou novas aplicações de materiais que permitiu uma diferente abordagem da construção ao nível da redução de custos. Pretendia-se que o sistema estrutural permitisse a adaptação fácil a qualquer processo de construção, quer industrializado quer tradicional evoluído. Foram utilizadas técnicas de construção de prefabricação pesada e ligeira, bem como utilização de cofragens deslizantes.

No caso do PIAS, admitia-se que o sistema estrutural tipo «pórtico», com pilares e vigas de betão armado, se encontrava desatualizado para edifícios destinados à habitação. As cofragens das secções retangulares, sendo pequenas, eram caras e morosas de trabalhar; as secções transversais de vigas e pilares tinham limitações para edifícios com mais de 30 pisos; a grande densi-

dade de aço nos nós tornava o trabalho de execução e colocação de armaduras difícil e inexato; o tempo de descofragem provocava morosidade de execução; e o trabalho operário poderia considerar-se muito especializado e bastante volumoso.

Em alguns países começaram-se a utilizar outras técnicas construtivas em edifícios de habitação: estruturas laminares de betão armado com grandes vantagens em todos os aspectos sobre o sistema tradicional atrás mencionado.

Uma estrutura de lajes e paredes de betão poderia ter uma economia superior a 27 % do custo do sistema pilar-viga equivalente.

Como as paredes transversais, incluindo a colocação de aros de portas, ficam concluídas quando se completa a estrutura, a qual tem um tempo de descofragem também menor, resultaria na redução do tempo de construção de todo o edifício em cerca de 50 %, o mesmo se podendo dizer também acerca da economia de mão de obra do edifício completo.

Devido à pequena espessura das paredes de betão, a relação área útil/área bruta seria ótima, tendo a vantagem estética de não existirem pilares e vigas aparentes como no sistema tradicional. O isolamento acústico por condução aérea seria melhor, tendo também vantagens em caso de sismo.

Foram feitos ensaios de quatro modelos no LNEC que confirmaram a resistência deste tipo de construção às forças sísmicas e à ação do vento, dando as estruturas como suficientemente resistentes até à altura de 15 pisos. Tratando-se de uma estrutura laminar, deveria evitar introduzir-se pilares ou vigas porque se pretendia evitar a execução morosa e dispendiosa de estribos, cintas, ferros inclinados ou cofragens delicadas.

No caso do bairro de grande escala Mira-Sintra/Agualva-Cacém, com 2090 fogos, foi utilizada uma técnica francesa de prefabricação desenvolvida pela Société Fiorio, em Limoux, França, e representada em Portugal pela empresa de construção civil ICESA. A cada fogo foram aplicadas designações de acordo com as tipologias habitacionais e as áreas:

- 600 habitações de classe a em 60 edifícios de 5 pisos;
- 500 habitações de classe A em 50 edifícios de 5 pisos;
- 492 habitações de classe B em 50 edifícios de 5 pisos;
- 358 habitações de classe D em edifícios de 10 pisos;
- 140 moradias geminadas de classe D.

#### Repetição de projetos

Ao falar-se de habitação social ou a custos controlados, imediatamente somos levados a pensar em soluções de habitação com áreas reduzidas ou materiais menos nobres. No entanto, ao construir-se em larga escala, como foi o caso do FFH, outra solução seria a repetição de projetos.

A repetição dos modelos passou, não só pelas plantas-tipo, mas sobretudo pela repetição dos projetos dos edifícios.

No Relatório de Atividades do FFH de 1978 é feita referência à «análise dos projetos em carteira tendo em vista a sua reutilização». Sendo posteriormente referido o interesse nesta situação por questões financeiras e até da eventual criação de um banco de projetos do FFH.

As intervenções de planeamento urbanístico realizadas no PIA e conduzidas no FFH pelo Grupo de Trabalho de Almada (GTA) (até 1974) incluíram a seleção de um projeto de edifício de habitação já anteriormente utilizado pelo FFH (arquiteto Justino de Moraes) e a sua adaptação aos condicionalismos de uma zona que compreendia mais de 1000 fogos, como medida de implementação do Plano.

Da análise feita aos bairros de promoção direta construídos pelo FFH observam-se várias utilizações de um mesmo projeto. Não havendo muita literatura sobre esta questão, verifica-se que o mesmo projeto é aplicado nas mais variadas zonas do País, levando-nos a crer que a sua utilização teria mais a ver com empreitadas adjudicadas à mesma entidade ou necessidades habitacionais específicas (utilização de determinadas tipologias), não propriamente devido a características geográficas.

Alguns exemplos:



**FIG. 1** Bairro da Abrótea, Lagos, 2010 (autor não identificado para FFH, 1970-1972). Arquivo do IHRU



**FIG. 2** Bairro da PSP, Viseu [1972] (autor não identificado para FFH, 1970-1972). Arquivo do IHRU



**FIG. 3** Bairro de Bensafrim, Lagos, 2010 (autor não identificado para FFH, 1971-1972). Arquivo do IHRU



**FIG. 4** Bairro Mexilhoeira da Carregação, Lagoa, 2010 (autor não identificado para FFH, 1971-1972). Arquivo do IHRU



**FIG. 5** Bairro de Bensafrim, Lagos, 2010 (autor não identificado para FFH, 1971-1972). Arquivo do IHRU



**FIG. 6** Bairro Mexilhoeira da Carregação, Lagoa, 2010 (autor não identificado para FFH, 1971-1972). Arquivo do IHRU



**FIG. 7** Bairro da Cruz da Picada, Évora, 2009 (arquiteto Justino de Moraes para FFH, 1983-1986). Arquivo do IHRU



**FIG. 8** Bairro do Vale da Amoreira, Moita, 2010 (arquiteto Justino de Moraes para FFH, 1977-1979). Arquivo do IHRU



**FIG. 9** Bairro Amarelo. Plano Integrado de Almada, 2016 (arquiteto Justino de Moraes para FFH, 1976-1978). Arquivo do IHRU



**FIG. 10** Tipologia de bairro CAR em construção [c. 1977]. Arquivo do IHRU



**FIG. 11** Bairro CAR do Escurinho, Évora, 2009 (autor não identificado para FFH, 1978). Arquivo do IHRU



**FIG. 12** Bairro CAR Paixão, Moita, 2010 (autor não identificado para FFH, 1978). Arquivo do IHRU



FIG. 13 Bairro CAR de Vale de Lagar, Portimão, 2010 (autor não identificado para FFH, 1978). Arquivo do IHRU



FIG. 14 Bairro da Rua das Mães d'Água. Plano Integrado do Zambujal, Amadora, 2009 (arquiteto Helder de Almeida para GTH de Lisboa, 1975-1978). Arquivo do IHRU



FIG. 15 Bairro do Arco-Íris ou Bairro de Peniche III, Peniche, 2010 (arquiteto Helder de Almeida para GTH de Lisboa). Arquivo do IHRU



FIG. 16 Bairro da Flamenga. Plano de Urbanização de Chelas, Lisboa, 2010 (arquiteto Helder de Almeida para GTH de Lisboa, 1981-1987). Arquivo do IHRU



**FIG 17** Bairro da Azeda (CHE), Setúbal, 2009 (arquiteto Vítor Figueiredo e arquiteto Duarte Cabral de Mello para CHE, c. 1980). Arquivo do IHRU



**FIG. 18** Bairro do Alto do Zambujal. Plano Integrado do Zambujal, Amadora, 2010 (arquiteto Vítor Figueiredo e arquiteto Duarte Cabral de Mello para FFH, 1975-1978). Arquivo do IHRU



**FIG. 19** Bairro do Alto das Veigas, Vila Nova de Cerveira, 2011 (autor não identificado para FFH, c. 1980). Arquivo do IHRU



**FIG. 20** Bairro da Escola Técnica, Ponte de Lima, 2011 (autor não identificado para FFH, c. 1980). Arquivo do IHRU



**FIG. 21** Bairro Dr. Cunha Nogueira, Ponte de Lima, 2011 (autor não identificado para FFH, c. 1980). Arquivo do IHRU



**FIG. 22** Bairro da Escola Técnica, Viana do Castelo, 2011 (autor não identificado para FFH, c. 1980). Arquivo do IHRU

Sendo ainda de referir utilizações do mesmo projeto nos bairros de:

- Porta Nova em Tavira/Quarteira I/Assentos II em Portalegre;
- Griné em Aveiro/Mação;
- Bairros CAR de Estremoz/Vale Figueira em Almada/Caião em Aveiro/Póvoa de Varzim;
- Bairro CAR da Escola Preparatória em Castelo Branco/Bairro das Descobertas na Moita/Penedos Altos na Covilhã/Caixa d'Água II em Silves/Bairro dos Olheiros em Torres Vedras/Escola Preparatória em Castelo Branco.

#### **Arquitetos a projetar habitação social**

Quando se pensa de uma maneira geral em «habitação social» há imediatamente um estigma associado a esta expressão: construção de baixa qualidade ao nível dos materiais e sem qualidade estética.

Não são do conhecimento geral a qualidade arquitetónica, a autoria desses projetos e até a evolução e experimentalismo que este tipo de construção permitiu. A má utilização e, por vezes, as dificuldades financeiras que levaram a uma degradação acentuada e/ou à falta de manutenção destas construções implicam que não sejam facilmente perceptíveis as suas características. O facto de conceituados profissionais se terem debruçado sobre esta questão habitacional poderá contribuir, no âmbito deste projeto, para dar uma ideia mais «positiva» da habitação social.

Nas situações em que foram desenvolvidos Planos Integrados ou Planos de Urbanização, como Chelas ou Vila Nova de Santo André, sabemos, à partida, que foram formadas equipas multidisciplinares de vários organismos que planificaram todos os aspectos, construtivos, sociais e de espaço público.

Mas também ao nível dos edifícios, os mais conceituados arquitetos entre a década de 70 e a atualidade projetaram e deram o seu contributo para esta causa. Foram também oportunidades para experimentar novos materiais e novos conceitos arquitetónicos.

Não só pela sua qualidade mas também por uma melhor gestão dos recursos financeiros do FFH, alguns desses projetos foram repetidos em diversos bairros.

Alguns exemplos:

- **Justino de Moraes** utilizou o mesmo projeto, desenvolvido em meados da década de 70 (edifícios de três pisos e torres de oito pisos, com comércio no piso térreo) no Bairro Amarelo do PIA, no Bairro da Cruz da Picada em Évora, no Vale da Amoreira na Moita e no Bairro Catarina Eufémia/Beja II em Beja. Projetou, ainda, o Bairro do Pica Pau em Santo André;
- **Bartolomeu da Costa Cabral e Maurício de Vasconcellos** projetaram o Bairro Branco no Plano Integrado de Almada, no final da década de 70;

- **Victor Figueiredo** projetou vários empreendimentos do FFH. Com **Duarte Cabral de Mello** desenha, em meados da década de 70, o conjunto do Alto do Zambujal, projeto que é repetido, se bem que com uma disposição diferente, no Bairro da Azeda (maquete no SIPA), no âmbito de uma CHE, em Setúbal. Faz também alguns edifícios na zona I de Chelas (Amendoeiras), os lotes 66, 67 e 68. Destaca-se ainda, nos finais dos anos 70, o conjunto «5 dedos», cinco edifícios idênticos, dispostos radialmente, na zona N2 de Chelas (Lóios);
- **Raul Hestnes Ferreira** projetou, em meados de 1970, o Bairro João Barbeiro em Beja. Opções arquitetónicas muito interessantes, materiais locais. Existe maquete (excelente) no SIPA;
- O Gabinete **Carlos Ramos**, nomeadamente o arquiteto **Fernando Mendes**, projetou no início da década de 70 para o FFH um conjunto de cinco edifícios em Alfragide, com uma disposição que, de certa maneira, lembra a do Instituto Navarro de Paiva;
- **Hélder de Almeida**, arquiteto do CTL de Lisboa, elaborou um projeto de edifício com cinco pisos, piso térreo, que em algumas situações têm comércio, mais quatro pisos, com dois fogos de tipologia T4 por piso. Projeto muito interessante, com boas áreas, que incluía zona de estar, zona de refeições, cozinha, zona de tratamento de roupa e zona de estendal. Este projeto foi utilizado, e atualizado, em diversas situações, nomeadamente: Rua das Mães d'Água no Plano Integrado do Zambujal (onde são construídos 34 edifícios), na zona I de Chelas (Amendoeiras), na zona N1 (Flamenga) e no Bairro do Arco-Íris, em Peniche, numa configuração em quarteirões fechados;
- **José Charters Monteiro**, em 1975, liderou a equipa que projeta o Bairro da Bela Vista, inserido no Plano Integrado de Setúbal;
- Relativamente ao Plano de Urbanização de Chelas, **Francisco Silva Dias** fez parte das equipas que elaboraram a planificação, respetivamente acompanhado por **Vassalo Rosa** na zona I e por **José António Lobo de Carvalho** e **José João Faria da Costa** na zona N2;
- **Raul Cerejeiro**, acompanhado por **José Pacheco**, projetou também vários edifícios para o PUC, destacando-se os lotes 60 a 65 na zona I;
- No final da década de 70, constata-se ainda a participação de vários arquitetos em projetos de edifícios tanto na zona das Amendoeiras como dos Lóios em Chelas, sendo de destacar: **Manuel Vicente e Piñeiro Nagy** no lote 232; **Gonçalo Byrne e Reis Cabrita** (no atelier de Teotónio Pereira) nos lotes 222 a 229, o chamado «Pantera Cor-de-Rosa»; e a equipa de **Paulo Braula Reis** com **Henrique Mендia**, **Teresa C. Silva** e **Francisco António Ricarte** no lote 221;
- Em 1977, **João Luís Carrilho da Graça** executou um dos seus primeiros projetos, o Bairro de Alter do Chão, em colaboração com **Artur Pires Martins**,

arquiteto que, juntamente com **Leopoldo Real**, projeta os lotes 247 e 248 em Chelas;

- Na década de 80, destacou-se a intervenção de **Álvaro Siza Vieira** no conjunto da Malagueira, com moradias unifamiliares evolutivas;
- Do final da década de 80 até à atualidade, foram vários os arquitetos que projetaram habitação social no âmbito do FFH/IGAPHE/INH/IHRU e dos seus vários programas de realojamento e acordos de colaboração com os municípios, sendo de destacar: **Teotónio Pereira** e **Pedro Botelho** com o Alto da Loba em Oeiras e a Quinta da Alâmpada na Covilhã; **Manuel Salgado** com a Quinta da Politeira em Oeiras; **José Veloso** com o Bairro da Igreja Nova em Aljezur; **Júlio Neuparth** na Portela de Carnaxide; **Leopoldo Criner** no Paço do Lumiar e Vale de Santo António; **Frederico Valsassina** na Alta de Lisboa e **João Paciência** na zona da Avenida de Ceuta. Nos anos 2000, temos variados arquitetos a projetarem no âmbito da habitação a custos controlados ou para o MSA (Mercado Social de Arrendamento) como é o caso de **Paulo Tormenta Pinto**, **Homero Cardoso**, **Diogo Freire de Andrade**, **Antero de Sousa** e **Miguel Saraiva/Rocha e Saraiva Associados**.

É de destacar também a contribuição de arquitetos e artistas plásticos na reabilitação desses bairros alguns anos mais tarde.

Nos anos 90, o pintor **Carlos Dugos** fez várias intervenções em bairros do FFH/IGAPHE, realizando estudos de cor para os Bairros da Cruz da Picada e dos «5 dedos», tendo também criado um painel de azulejos alusivo ao IGAPHE, que foi aplicado nos vários bairros reabilitados nos anos 90 por esta entidade.

Mais recentemente, uma equipa da FAUTL, liderada pelos arquitetos **José Aguiar** e **João Pernão**, fez estudos de cor para a reabilitação do Bairro das Descobertas na Moita e das Mães d'Água no Zambujal, tendo estes sido discutidos em reuniões com a população e posteriormente aplicados.

### **A comissão liquidatária do FFH — Cinco anos de solidão**

A extinção do Fundo de Fomento da Habitação foi confirmada pelo Decreto-Lei n.º 214/82, de 29 de maio, que determinou a criação para o efeito de uma comissão liquidatária com vastas atribuições em todos os domínios que eram competência do organismo extinto. Assim a comissão liquidatária poderia, designadamente:

«a) Dar conclusão às obras em curso e exercer os direitos e obrigações emergentes dos respectivos contratos ou actos administrativos, designadamente

tendo em vista a prossecução dos objectivos definidos pelo Governo quanto à extinção do ex-programa CAR;

b) Praticar todos os actos de administração e outros necessários à defesa dos direitos do agora extinto Fundo de Fomento da Habitação;

c) Proceder à alienação do património habitacional, nos termos legais, e praticar todos os actos necessários para o efeito;

d) Cumprir os contratos de desenvolvimento para a habitação em que seja parte e exercer, nos termos contratuais, a garantia de compra;

e) Intervir, negociar e outorgar contratos de desenvolvimento para a habitação cuja proposta já tenha sido admitida à data da publicação do presente diploma;

f) Pagar as dívidas e respectivos encargos perante o tesouro, instituições de crédito e demais credores;

g) Praticar todos os actos necessários à transferência do património e das situações activas e passivas em conformidade com o disposto no artigo 3.º;

h) Praticar os actos de gestão e satisfazer as despesas necessárias ao pontual cumprimento dos objectivos e competências fixadas nas alíneas anteriores;

i) Intentar e prosseguir, activa e passivamente, as ações e outros processos necessários à defesa dos interesses e direitos do Fundo de Fomento da Habitação emergentes de actos ou contratos anteriores à entrada em vigor do presente diploma, bem como dos praticados ou celebrados no uso da competência fixada nas alíneas anteriores;

j) Gerir o pessoal e exercer sobre o mesmo a competência disciplinar.»

O relatório produzido em 1983 pela recém-nomeada comissão liquidatária menciona que a extinção do FFH se deve ao aumento das responsabilidades do organismo com a introdução de novos programas e que conduziu a um acréscimo de pessoal, serviços e grupos de trabalho «que se revelaram aliás ineficazes e totalmente descoordinados».

Mais à frente, o mesmo relatório reforça algumas fragilidades do FFH, das quais destaca a relação pouco consistente e estruturada com as entidades promotoras donde estariam a evidenciar-se dívidas avultadas em função de incumprimentos dos planos de reembolso dos créditos concedidos. Destacam-se os que se referiam aos municípios, às cooperativas de habitação, às associações de moradores e mesmo em relação a particulares a quem foram concedidos empréstimos para autoconstrução ou recuperação das suas habitações no âmbito do PRID — Programa de Recuperação de Imóveis Degradados.

«Ao sabor das conjunturas, foram sendo adicionadas ao FFH novas funções e atividades; os sucessivos e bizarros adiamentos de aprovação da lei orgânica não

permitiram a criação das condições mínimas de estrutura, de meios, de motivação e de carreira profissional para os funcionários e quadros dirigentes; e esta situação reflectiu-se, necessariamente, na resposta produzida, quer em termos quantitativos, quer qualitativos.» (Ferreira, 1987).

Esta é a opinião de um quadro dirigente do próprio FFH que, embora reconhecendo a desorganização e a ausência de estrutura adequada do organismo que levaram à sua extinção, situa os motivos dessa decisão, em primeiro lugar, no quadro político que se vivia então na vigência do V Governo Constitucional e, noutro registo, na ausência de respostas por parte de diversos ministérios às sucessivas propostas que lhes foram endereçadas pelas direções do Fundo de Fomento da Habitação.

A comissão liquidatária do ex-FFH teve uma vigência demasiado longa atendendo às atribuições que lhe estavam cometidas e à estrutura orgânica de que dispunha para o efeito. Vejamos as referências que são feitas por esta comissão no relatório da «atividade desenvolvida», publicado em 1988, depois de a sua extinção efetiva ter ocorrido no fim do primeiro semestre de 1988, nos termos dos Decretos-Leis n.ºs 85/87 e 410/87.

«É oportuno, no entanto, recordar, no final do longo período de vida da Comissão Liquidatária que esta, com um estatuto precário, para além da tarefa específica de liquidação, teve ainda que continuar a ser, durante 5 anos, nomeadamente:

- Entidade financiadora de diversos promotores (Câmaras Municipais, Cooperativas, Associações de Moradores, Particulares e Instituições Particulares de Solidariedade Social), com cerca de 20 000 contratos em fase de amortização;
- Entidade promotora de habitação social, competindo-lhe nomeadamente concluir cerca de 17 000 fogos que se encontravam em curso no programa Promoção Directa;
- Entidade coordenadora dos empreendimentos executados no âmbito do programa de Contratos de Desenvolvimento, com o correspondente exercício de garantia de compra concedida;
- E, ainda, entidade gestora de cerca de 35 000 habitações em regime de renda social ou propriedade resolúvel.»

Este hiato que mediou entre a extinção do FFH e a criação do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE), cinco anos, responsabilizou a comissão liquidatária por muito mais do que as funções de liquidação e prolongou a sua existência para além do desejável.

## O FAIH — Crónica de uma morte anunciada

Com a extinção do FFH em 1982, a solução prevista para o «financiamento dos programas habitacionais de interesse social, promovidos pelos sectores público, cooperativo e privado» (Decreto-Lei n.º 217/82) foi a criação do Fundo de Apoio ao Investimento Habitacional (FAIH), gerido por um conselho administrativo que integrava o Presidente e os Vogais do Conselho de Gestão do Crédito Predial Português. Não é por coincidência que o Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo, Mascarenhas de Almeida, era quadro dirigente do CPP (foi nomeado para o governo alguns dias depois da criação do FAIH).

Apesar de ter sido determinado que o FAIH utilizasse os balcões do CPP para a concessão dos empréstimos aos promotores, o que é facto é que o CPP era uma entidade bancária de capitais públicos e cuja experiência no financiamento de processos similares àqueles que o FFH apoiava era praticamente nula.

A tutela do FAIH saía da órbita dos Ministros da Habitação ou Equipamento ou Obras Públicas e transitava para a do Ministro de Estado e das Finanças e do Plano, o que significava uma abordagem meramente financeira das questões habitacionais com um forte pendor para a iniciativa privada ou, pelo menos, o afastamento do Estado central da promoção direta de habitação.

No entanto, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/83 é a que melhor exprime a alteração de paradigma da política habitacional em que se empenhou o governo de Pinto Balsemão. As passagens que se seguem são já uma orientação clara para a estruturação de novas medidas em que as competências em matéria de promoção de habitação se dirigiam para os municípios, o setor cooperativo e o setor privado:

«Reservando-se à Administração Central as funções que não podem ser comparticipadas e delegando-se noutras entidades todas as tarefas para as quais um Estado democrático não se encontra minimamente vocacionado, caberá ao Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes o estudo e proposição das medidas de política geral de habitação [...]»

«Sendo as autarquias locais os órgãos de poder mais vocacionados para afeirem das carências a satisfazer [...] com os seus recursos e por meio de empréstimos [...] poderão mais eficazmente incumbir-se desta tarefa, que deixou de fazer sentido atribuir a um órgão central.»

Como se pode aferir, os municípios não só passariam a ser os promotores de habitação social para os mais carenciados como o fariam através de recursos próprios ou empréstimos que, por sua vez, teriam um retorno para reinvestimento. Ou seja, toda a habitação construída neste contexto teria de utilizar critérios de rentabilidade que permitissem o reinvestimento dos capitais despendidos. Não é

crível que estas medidas pudessem ser destinadas aos setores da população mais desfavorecidos.

Para além disso, mais uma nota para referir que, apesar de a tutela do FAIH ser o Ministério das Finanças, há nesta resolução uma chamada à intervenção do Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes na coordenação da política de habitação, das medidas e dos promotores habitacionais.

Esta transferência de competências não foi bem aceite pelas câmaras municipais, que não dispunham nem de meios financeiros para investir em habitação social, nem sequer de estruturas e recursos humanos que permitissem levar a cabo as muitas tarefas que tais empreendimentos requeriam (com exceção dos municípios de Lisboa, do Porto e mais um ou outro com experiência nessa matéria). Iniciou-se, pois, e durou mais de uma década, uma disputa e um confronto entre a administração central e as autarquias locais a propósito das competências para intervir na resolução dos problemas e carências habitacionais que resultou num contínuo arremesso de argumentos que tendiam a empurrar responsabilidades para a outra parte.

O insucesso desta iniciativa do governo foi notória e o FAIH não conseguiu em dois anos financiar qualquer empreendimento, apesar de ter aprovado, em 1983 e 1984, 2551 fogos, dos quais 628 diziam respeito a operações com municípios e 1923 fogos a operações com cooperativas de habitação («Actividade do INH em Programas de Promoção Habitacional entre 1984-1987», GPE, INH), acabando por ser parte na diminuição da construção de habitação social, designadamente nos anos em que lhe estiveram cometidas aquelas atribuições.

O FAIH é extinto no mesmo diploma que criou o Instituto Nacional de Habitação (Decreto-Lei n.º 177/84) e todas as suas competências foram transferidas para o novo organismo.

## A mudança de paradigma na promoção de habitação

### A criação do INH — A entidade financiadora

O surgimento do Instituto Nacional de Habitação (INH) no cenário da mudança de paradigma da política de habitação em Portugal foi o corolário evidente da falência do FAIH enquanto entidade financiadora e a premência de um organismo que assumisse parte das funções que o extinto Fundo de Fomento da Habitação deixara a descoberto e paralelamente implementasse novas medidas que se justificavam face ao contexto económico e social do momento.

Em 25 de maio de 1984, o Decreto-Lei n.º 177/84 cria o INH, atribuindo-lhe competências que excedem largamente o financiamento e o situam como «ins-

trumento de política de habitação». Genericamente, foram estas as atribuições do novo organismo:

- «a) Estudar a situação habitacional com vista à formulação de propostas de medidas de política, legislativas e regulamentares;
- b) Preparar o Plano Nacional de Habitação e os planos anuais e plurianuais de investimento no sector;
- c) Coordenar e preparar as medidas de política financeira do sector e contribuir para o financiamento de programas habitacionais de interesse social, promovidos pelos sectores público, cooperativo e privado;
- d) Acompanhar a execução das medidas de política e os programas de promoção habitacional, de acordo com os planos e normativos aprovados, e prestar apoio técnico aos promotores antes referidos.»

Com uma tutela dividida entre o Ministério das Finanças e do Plano e o Ministério do Equipamento, a Comissão Instaladora foi presidida por Raul da Silva Pereira. A maioria dos técnicos e outro pessoal acabou por vir dos quadros do ex-FFH, dado que a sua experiência e os conhecimentos adquiridos se tornaram fundamentais para o desempenho do Instituto.

Em 1986, na vigência do governo de Cavaco Silva, em que tinha assento o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Oliveira Martins, foi publicada a Lei Orgânica do INH, através do Decreto-Lei n.º 202-B/86, em quase tudo igual ao diploma criador, mantendo as atribuições e competências do INH inalteradas e consolidando a sua intervenção no domínio da política habitacional.

No preâmbulo deste diploma, pode ler-se «[...] a própria dinâmica do sector veio a consubstanciar-se no alargamento da atividade do Instituto, que no final de Abril de 1986 tinha já assinado contratos para a construção de cerca de 8500 fogos, no valor de 19 milhões de contos, o que mostra bem as perspectivas de desenvolvimento do novo organismo e o volume das responsabilidades entretanto assumidas». E, logo de seguida: «Por outro lado, a própria experiência colhida pelo INH durante este período de instalação permitiu definir com maior precisão os parâmetros da sua futura atuação como instituto vocacionado para a administração e financiamento de programas de habitação social que devam ser apoiados pelo Estado.»

Ou seja, por um lado reconhecia-se a pertinência da instituição atendendo à procura que o mercado dos promotores de habitação social evidenciava, por outro, deixava-se bem claro que o Estado e, neste caso, o Estado central apoiava programas de habitação e não os promovia diretamente. Esta confirmação da alteração da política de habitação que começou a construir-se a partir do início da década teve continuidade transversal e consolidou-se nas medidas de política que seguiriamamente se iriam implementar.

Apesar dos apregoados sucessos da fase inicial do INH, a sua Comissão Instaladora foi dispensada e nomeado um novo conselho diretivo em 1986. O INH foi modelado como uma entidade parabancária e, em 1988, foi alterada a sua Lei Orgânica a fim de se constituir uma comissão de fiscalização e se obter a dispensa do visto prévio do Tribunal de Contas. Os trabalhadores do Instituto que tinham contrato de provimento com a Administração Pública tiveram de rescindir e assinar contratos individuais de trabalho.

A atividade desenvolvida pelo INH foi marcada por dois períodos distintos. O primeiro, em que a cedência de terrenos dos planos integrados e outros disponibilizados pelas bolsas dos municípios permitiu às cooperativas de habitação e a algumas empresas privadas a construção de empreendimentos para venda, financiados por empréstimos e apoiados por incentivos fiscais ou outros. Destes, podem relevar-se as reduções do IVA, as isenções de contribuição predial ou sisa (atuais IMI e IMT), as bonificações de juros nos empréstimos. Em contrapartida, as áreas, os custos e os preços de venda estavam condicionados pelos parâmetros da habitação de custos controlados dispostos na Portaria n.º 580/83 e seguintes e, posteriormente, em 1985, pela publicação das «Recomendações Técnicas da Habitação Social» que passaram de recomendações a normas de caráter impositivo.

O segundo período ocorreu já na segunda metade da década de 90, quando os municípios das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto se viram impelidos a resolver o problema dos muitos núcleos de barracas ou alojamentos precários que envolviam as grandes cidades e que se arrastava há décadas sem que se definisse claramente quem detinha competências no setor da habitação. A administração local ou o Estado central. Mais a propósito, falaremos noutro ponto dessa polémica disputa.

Em 1988, Elias da Costa, Secretário de Estado da Construção e Habitação, determina a elaboração do Programa de Desenvolvimento da Habitação a Custos Controlados – 1988-1991 que tinha como meta a aprovação, naquele período, de 77 688 fogos, distribuídos pelas cooperativas de habitação (45%), municípios (40%) e empresas privadas (15%). Destes, 80% destinavam-se à venda no âmbito dos preços controlados e os restantes 20% ao realojamento no regime de arrendamento social.

Os quase 20 000 fogos por ano eram uma meta ambiciosa, atendendo ao decréscimo da produção de habitação social desde a extinção do FFH. Contudo, a incidência das metas traçadas era sobretudo em habitações para venda, o que dirigia esta iniciativa para estratos da população de rendimentos médios ou médios baixos.

Dos fogos previstos em plano, apenas se aprovaram 31 858, ou seja, 41% do total estimado, sendo manifesta a pouca vontade ou possibilidade dos municípios em promover a construção de fogos para realojamento das populações a residir em alojamentos precários.

### Os Programas

Em 1984, quando foi criado, o Instituto Nacional de Habitação tinha três potenciais grupos de clientes/promotores, para os quais dispunha de alguns programas de financiamento, a saber:

- Os municípios, através da denominada Promoção Direta Municipal:
  - Para venda, regulada pelo Decreto-Lei n.º 220/83, que estabelecia condições especiais de financiamento com empréstimos com taxas de juro bonificadas, prazo de reembolso no máximo de 5 anos e para promoção de habitação de custos controlados;
  - Para arrendamento, através do Decreto-Lei n.º 110/85, que enquadrava os empréstimos a conceder pelo INH para financiamento da construção ou aquisição de habitações de custos controlados para aquele fim, com prazos de reembolso de 25 anos e taxas de juro bonificadas;
  - Para arrendamento e consequente realojamento de populações residentes em barracas, em 1985, 1987 e 1993, através dos Decretos-Leis n.os 366/85, 226/87 e 163/93.
- As cooperativas de habitação, no âmbito da Promoção Habitacional Cooperativa:
  - Para propriedade individual (venda), através do Decreto-Lei n.º 349/83, que determinava o respetivo regime de financiamento;
  - Para propriedade coletiva (arrendamento), regulada pelo Decreto-Lei n.º 76/85, que autorizava quer o INH quer as chamadas instituições especiais de crédito a conceder empréstimos para a construção ou aquisição de habitações de custos controlados naquele regime.
- As empresas privadas de construção, no âmbito dos Contratos de Desenvolvimento para Habitação:
  - Para venda, regulados pelos Decretos-Leis n.os 236/85 e 39/89, que estipulavam os termos e as condições em que aquelas empresas podiam ser financiadas para a construção de habitação de custos controlados.
  - Outros programas merecem referência embora não tivessem sido preponderantes na atividade do INH. Enunciam-se alguns: aquisição de terrenos (Decretos-Leis n.os 6/84 e 385/89), PRID — Programa de Recuperação de

Imóveis Degradados (Decreto-Lei n.º 449/83), RECRIA – Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados (Decreto-Lei n.º 4/88) e outros.

Entre 1984 e 2007, o INH terá financiado, aproximadamente, 130 000 fogos de habitação social, dos quais cerca de 60 000 para arrendamento e 70 000 para venda. A média anual foi de cerca de 7200 fogos. Nos primeiros 10 anos, as cooperativas de habitação foram o promotor que mais construiu, com um total de mais de 40 000 casas edificadas. A partir de 1995, os municípios assumiram-se como os promotores de referência e através dos financiamentos para os programas de realojamento e outros construíram mais de 68 000 habitações para famílias a residir em alojamentos precários.

#### **Os programas de realojamento no centro da atividade**

Desde a década de 60 que se vivia uma situação caótica, designadamente na Área Metropolitana de Lisboa, com a construção de alojamentos precários, primeiro, nas periferias da cidade de Lisboa, em terrenos desocupados, mais tarde, noutras espaços devolutos quase sempre próximos das fronteiras do concelho de Lisboa com os concelhos limítrofes. Depois, um pouco por toda a área metropolitana norte e sul, ao sabor das ocasiões e oportunidades. Estas centenas de núcleos alojaram dezenas de milhares de famílias que, tendo chegado à cidade na demanda de melhores condições de vida ou tendo imigrado, não tinham acesso às habitações que o mercado disponibilizava.

Acresce que terrenos, parte significativa de aptidão rural ou localizados em zonas de risco, outrora votados ao abandono por estarem longe dos núcleos centrais das cidades, eram agora alvo de pressão urbanística, atento o crescimento populacional das cidades e a expansão das áreas residenciais. Essa apetência por solos urbanos «empurrou» os poderes públicos para a aprovação de medidas destinadas ao realojamento das famílias que ocupavam esses locais, algumas vezes com pouco critério e sem atender aos problemas que iriam criar no futuro.

«Neste contexto de reflexão, necessariamente simplificada, inicialmente deu-se conta da actual complexidade dos processos de realojamento, cuja compreensão e explicação não pode ser independente da leitura dos fenómenos sócio-económicos, urbanísticos e políticos mais vastos. A mundialização da economia, a concentração metropolitana e a consequente complexificação da gestão urbanística destes espaços, a crise do mercado de trabalho, a exclusão e a segregação espacial, são factores que jogam agora no xadrez do realojamento [...]» Estas palavras foram referidas no Diagnóstico de Implementação do PER, realizado pelo Centro de Estudos Territoriais, em 1998, e relevam que os processos

de realojamento deveriam ter sido mais do que uma atribuição de uma casa a uma família, designadamente quando realizados em contextos sociais complexos em que são diversos os fatores que podem contribuir para os desequilíbrios das estruturas familiares.

Efetivamente, os programas de realojamento foram medidas de política habitacional no sentido mais restrito já que visavam a resolução de um problema de espaço urbano, libertando-o para outros fins, mas olvidando questões sociais que posteriormente se vieram a levantar com acuidade e pertinência.

O primeiro programa de realojamento foi criado pelo Decreto-Lei n.º 366/85 e previa uma parceria entre os municípios e o Estado central para a construção de habitações destinadas a realojar as famílias residentes em barracas. Para o efeito, seriam assinados acordos de colaboração entre os municípios interessados e a comissão liquidatária do ex-FFH. Esta promovia a construção de um número determinado de fogos em terrenos cedidos pelo município, que, por sua vez, promovia os restantes fogos do empreendimento.

Este envolvimento da CL do ex-FFH num processo de construção de novos fogos só tem razoabilidade se se pretendeu preservar o envolvimento do INH em responsabilidades diretas na construção. As questões do financiamento não eram claras mas parece evidente que os municípios poderiam recorrer aos empréstimos que o Decreto-Lei n.º 110/85 facilitava para esse efeito.

Este programa, que se conheça, não surtiu qualquer adesão e não terá produzido nenhuma habitação para o objetivo a que se propunha.

Passados dois anos, em 1987, foi publicado o Decreto-Lei n.º 226/87, que revogou o anterior e estabeleceu as normas para o financiamento das iniciativas que visassem o realojamento de populações residentes em barracas. Agora, o Estado, através do IGAPHE, novo instituto de que falaremos mais adiante, podia conceder comparticipações sem qualquer contrapartida, até 50 % do valor da construção, podendo a parte restante ser emprestada pelo INH através do Decreto-Lei n.º 110/85.

Vinte dias após o Decreto-Lei n.º 226/87 ter sido promulgado, Elias da Costa emite um despacho estabelecendo as normas de aplicação deste programa e dando ênfase à oportunidade de os residentes nos alojamentos precários ou mesmo outros inquilinos poderem adquirir as suas habitações, diminuído assim o peso do investimento do Estado na construção de novas habitações.

Este programa, esperado já há algum tempo e alvo de fortes pressões político-institucionais, teve como principal cliente a Câmara Municipal de Lisboa, que, de imediato, apresentou o Plano de Intervenção a Médio Prazo, o conhecido PIMP, que continha mais de 9600 barracas para serem demolidas e outras tantas famílias a serem realojadas. Com este Plano, a Câmara Municipal de Lisboa libertava um conjunto alargado de terrenos, designadamente na zona Norte da cidade (Musgueira Norte e Sul, Quinta Grande e outros núcleos), para projetos privados

de maior ambição e que davam continuidade à expansão das áreas urbanísticas consolidadas do concelho. Alguns destes projetos ainda hoje estão em curso.

Mais tarde, outros municípios aderiram igualmente ao programa, promovendo a construção de habitações para realojamento, tendo sido alargado generosamente o conceito de barracas, de forma a incluir outro tipo de alojamentos precários que de outra maneira não seriam abrangidos pelas condições favoráveis desta medida.

Passado um ano, através do Decreto-Lei n.º 278/88, foi alargado o âmbito das soluções de procura de alojamento para «[...] os agregados familiares de mais baixos recursos envolvidos em programas municipais de realojamento, que consistirá num regime de apoio à promoção municipal para venda a custos controlados baseado em comparticipações sobre o preço de venda que permitam àqueles agregados familiares terem acesso, por esta via, à aquisição de casa própria.»

Com este diploma pretendeu-se que as famílias pudessem optar por adquirir a sua habitação, dentro dos preços de venda da habitação de custos controlados, e ficar a pagar uma prestação à entidade creditícia. O Estado participava a fundo perdido com 40 % do preço de venda e os restantes 60 % podiam ser obtidos de um empréstimo concedido por uma instituição de crédito.

Este programa teve uma procura pouco significativa.

No 1.º trimestre de 1993, o então Presidente da República, Mário Soares, realizou, no âmbito das Presidências Abertas, um périplo pela Área Metropolitana de Lisboa, onde, «durante os quinze dias em que percorreu os dezoito municípios da Área Metropolitana de Lisboa, o Presidente conviveu diretamente com a dura realidade das grandes zonas urbanas: as barracas; as dificuldades de habitação e transportes; as carências de saneamento básico; os atentados ao ambiente, ao património e à qualidade de vida; a pobreza ao lado da ostentação; a droga; a violência, o racismo; a solidão; o desenraizamento e o abandono dos idosos. Promovendo o debate com as populações e os Municípios, procurou criar espaços para a construção de um futuro melhor.» (Fundação Mário Soares, Presidências Abertas).

Esta viagem ao país mais pobre e desprotegido teve um efeito imediato no governo que, em 7 de maio desse ano, aprova o Decreto-Lei n.º 163/93, que cria o Programa Especial de Realojamento (PER), destinado à erradicação das barracas nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto e que, mais uma vez, oferece condições de financiamento excepcionais aos municípios para a concretização desse desiderato.

A adesão ao PER foi significativa e total, atendendo a que todos os municípios das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto assinaram acordos com o INH e o IGAPHE, em que formalizaram a intenção de erradicar as «barracas» dos seus territórios concelhios. Se, por um lado, se poderá estranhar esta súbita disponibilidade de quem anteriormente tinha recusado qualquer competência na área da habitação, por outro, é um facto que a mediatização da Presidência Aberta de

Mário Soares e a exposição de condições de habitabilidade precárias, levadas aos mínimos de salubridade e higiene de muitos milhares de famílias, impeliu os executivos municipais para uma adesão pronta e célere, evitando de pronto a reprovação social que se avizinhava.

As condições que o novo programa proporcionava não eram substancialmente diferentes das que foram determinadas pelo Decreto-Lei n.º 226/87, anterior programa de realojamento que abrangia todo o país, ao contrário do PER que se destinava exclusivamente aos municípios das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto. As mais significativas foram: a possibilidade de os municípios poderem incluir nos financiamentos a aquisição e infraestruturação de terrenos, o que na prática era complicado dado o limite de 80 % sobre os valores máximos dos fogos fixados para a habitação de custos controlados; a construção poder ser substituída por aquisição de habitações no mercado com limites máximos de preços fixados por portaria dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, e um ligeiro acréscimo na bonificação das taxas de juros dos empréstimos a longo prazo (25 anos) que passou de 60 % para 75 % (Portaria n.º 673/93).

Os então 18 municípios da Área Metropolitana de Lisboa e os 9 municípios da Área Metropolitana do Porto tiveram de fazer em pouco tempo um inventário exaustivo e completo dos núcleos de barracas que estavam localizados nos seus territórios e das famílias que neles estavam a residir. É evidente que o conceito de «barraca» teve de ser adequado a realidades habitacionais existentes, nomeadamente nos concelhos a norte, onde a tradicional construção de madeira e telhados de zinco ou materiais similares só muito ocasionalmente existia e onde perduravam pequenas habitações precárias muito degradadas sem condições mínimas de habitabilidade e sobrelotadas.

O total de fogos contratualizados nos acordos de adesão assinados entre o INH, o IGAPHE e os municípios foi de mais de 48 000. Houve autarquias que, face a uma dimensão de obras a que não estavam habituadas e atendendo a que não dispunham de serviços apetrechados com técnicos suficientes para responder às solicitações, encontraram diversas soluções para responder com mais eficácia à materialização do programa. A premência e a vontade de concluir as metas a que se tinham proposto nos acordos de adesão contratualizados com a administração central para efeito de financiamento impuseram que se procurasse evitar a burocracia administrativa de concursos morosos e complexos. Os municípios mais ágeis recorreram, através dos Contratos de Desenvolvimento para Habitação, à construção de empreendimentos e fogos em terrenos cedidos ou adquiridos pelas empresas privadas e, posteriormente, adquiriram esses fogos, ao abrigo do PER, para realojar as famílias abrangidas pelo programa.

«Embora as competências municipais se mantivessem inalteradas, alguns municípios implicaram as empresas privadas em processos de concepção/

construção, conseguindo, assim, dar maior celeridade aos projetos previstos e a experiência acumulada tornou-se um fator relevante para a adoção de soluções urbanísticas e sociais mais próximas dos modelos preconizados pelas novas teorias que passaram a enquadrar os processos de realojamento nos países mais avançados da Europa.» (George *et al.*, 2009.)

«Bairros de pequena dimensão, realojamentos locais, continuidade e inserção na malha urbana, edifícios sem meios de ascensão vertical, integração no tecido social, participação das populações, desenvolvimento comunitário e outros, fazem parte de um formulário de receitas para os processos de implementação dos bairros sociais [...]» (*Idem.*)

Apesar de se terem cometidos erros em algumas situações, houve bons exemplos de bairros de realojamento construídos segundo as referências acima descritas, entre os quais se pode referir como modelo a 2.<sup>a</sup> fase do PER, promovida pela Câmara Municipal de Lisboa, onde pontificava o vereador Vasco Franco, que disseminou por diversos locais de Lisboa núcleos habitacionais de pequena e média dimensão, de 60 a 120 fogos, bem integrados na malha urbana da cidade.

Contudo, a implementação deste programa obedeceu a pressupostos muito territoriais, tendo cada município realizado como entendeu a implementação dos novos bairros que tinham sido determinados. Não houve nem uma reflexão estratégica, nem uma abordagem global e metropolitana como se impunha desta medida em ordem a planificar uma intervenção desta dimensão. Pelo contrário, foram esporádicos e raros os casos em que um município fez realojamentos fora dos limites do seu território concelhio. Apesar de ainda não estar feita a avaliação dos programas de realojamento desde 1987, um trabalho intercalar realizado pelo CET – Centro de Estudos Territoriais do ISCTE, em 1998, refere: «A reflexão inicial e prévia à implementação do PER ficou comprometida com a urgência do início do Programa (o diálogo entre os municípios e a abordagem metropolitana do PER é praticamente inexistentes), e praticamente não contribuiu para a definição de princípios e estratégias.». Mais à frente, reforça-se «[...] para a grande maioria (à exceção de dois casos) esta reflexão foi classificada como meramente pontual, incipiente ou mesmo, em alguns casos, sem quaisquer repercussões na definição da estratégia de implementação do programa».

Na sequência e no desenvolvimento deste programa de realojamento, em 1996, foi criado o PER Famílias (Decreto-Lei n.º 79/96), que permitiu a muitas famílias residentes em núcleos recenseados no PER adquirir casa no mercado e usufruírem das mesmas condições dos municípios para a sua compra. Algumas famílias mais idosas, em função destes apoios inesperados, resolveram mesmo

regressar às suas terras de origem, conseguindo comprar habitações locais a preços acessíveis.

Presentemente, o Programa Especial de Realojamento, passados que são mais de 24 anos da sua criação, ainda não está terminado, apesar de terem sido promovidos mais de 34 000 fogos. Se houve municípios que aproveitaram as condições favoráveis para fazerem os realojamentos que julgaram pertinentes, outros houve que se depararam com diversos obstáculos, dos quais o mais persistente foi a ausência de terrenos para as novas construções e as alterações dos agregados familiares recenseados nos núcleos de alojamentos precários. Mais recentemente, constrangimentos financeiros inviabilizaram a construção/aquisição dos poucos milhares de fogos que faltavam para concluir o PER, atendendo a que houve cerca de 11 000 famílias que resolveram por si próprias ou com ajudas municipais o seu problema habitacional.

#### O IGAPHE — Um instituto para a gestão?

Em 26 de fevereiro de 1987, o Decreto-Lei n.º 88/87 criou o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE), um organismo da administração central do Estado com as seguintes atribuições:

- «a) A gestão, conservação e alienação do parque habitacional, equipamentos e solos, que constituem o seu património, no cumprimento da política definida para a habitação social;
- b) Conceder apoio técnico a autarquias locais e outras instituições promotoras de habitação social, no domínio da gestão e conservação do parque habitacional;
- c) Apoiar o Governo na definição das políticas de arrendamento social e alienação do parque habitacional público.»

Se houvesse alguma dúvida sobre estas atribuições, o preâmbulo do diploma criador tê-las-ia resolvido, atendendo ao seu inequívoco conteúdo:

«É certo que as habitações sociais constituem, por definição, um instrumento de política habitacional e, neste sentido, justificar-se-á que o Estado mantenha em bom nível de conservação um conjunto de casas para acorrer a situações familiares de maiores carências [...] Mas um tal património habitacional deve conter-se em limites restritos por duas ordens fundamentais de razões. Primeiro, e como já ficou referido, porque deve ser olhado, na maioria dos casos, como uma solução provisória ou transitória a suscitar o recurso a outros meios da política habitacional. Segundo, porque a figura do Estado administrador de casas não é fácil, gera desperdícios e irracionnalidades, implica encargos pesados para o Orçamento do Estado.

Ora, a presente dimensão do património do ex-FFH afigura-se já excessiva. Torna-se altamente recomendável proceder à alienação de número significativo de habitações, de modo a reduzir em muitos milhares o mencionado stock de 42 500 fogos.»

Assim, as principais funções deste novo instituto, para o qual, em 1987, foi transferido um património avultado de habitações, terrenos e outros bens do FFH, eram gerir o património público imobiliário, alienar parte desse património e com essa receita diminuir as dívidas contraídas pelo FFH.

Contudo, passados três meses, o mesmo governo que tinha explicitamente definido as atribuições do IGAPHE confere-lhe competências no financiamento das comparticipações do programa de realojamento criado pelo Decreto-Lei n.º 226/87, apesar de existir outro organismo vocacionado para esse efeito. Essa decisão só pode ser entendida pela vontade política de manter o INH como uma entidade parabancária com autonomia financeira e capitais próprios, longe dos financiamentos canalizados pelo Orçamento do Estado e menos sujeito à burocracia central. Pode-se referir que esse objetivo foi alcançado já que o INH, para além de ser autossuficiente em matéria orçamental, ainda fazia entrar nos cofres do Estado e das outras entidades que entravam no seu capital (títulos de participação) alguns milhões de contos referentes aos resultados anuais.

Não obstante, nos 10 anos seguintes, houve sempre, pelo menos, três ou mais entidades envolvidas nos processos de financiamento, os municípios, o IGAPHE e o INH ou os bancos a partir de 1991, o que criou processos administrativos morosos, complexos e uma desarticulação nos critérios dos financiamentos atribuídos. Só em 1997 essa situação ficou sanada com a transferência da competência para conceder comparticipações para a esfera do INH.

O património que foi transferido para o IGAPHE era de dimensão considerável, atendendo à realidade do País, disperso pelas regiões e distritos do território nacional e a maioria a apresentar sinais de ausência de conservação. Igualmente, eram de registar lacunas evidentes na sua construção, logo à partida, fruto das mudanças regulares de empreiteiros que faliaram ou abandonavam as obras no decurso dos processos construtivos. Estes milhares de fogos tornaram muito complexa a gestão dos bairros edificados, quer do ponto de vista patrimonial, assente na conservação e manutenção dos edifícios, quer financeiro, atendendo a que era difícil receber rendas e recuperar atrasos de uma dívida que no princípio de 1989 era 552 550 contos (Plano de Atividades IGAPHE 1989). A gestão social das famílias residentes era praticamente inexistente face à distância, à ausência de recursos humanos para o efeito e à própria vocação do organismo.

Assim, e nos termos do diploma criador, o objetivo central da atividade do IGAPHE enquanto gestor de mais de 44 000 fogos foi a alienação dos mesmos aos

inquilinos ou mais à frente a transferência dos bairros para os municípios dos territórios onde se localizavam.

Mesmo esta operação não foi totalmente coroada de êxito porque houve algumas dezenas de municípios que não aceitaram esta transferência gratuita de património, designadamente aqueles em que os bairros a «oferecer» pelo Estado central continham níveis de degradação física do edificado que só o investimento de muitos milhares de euros em reabilitação lhes restituía as feições iniciais. Os sucessivos governos oscilaram em entregar os bairros ou vendê-los às autarquias, prometendo a sua reabilitação, o que na realidade nunca se concretizou em larga escala.

Efetivamente, o Estado central manteve mais de 15 000 fogos na sua propriedade, os quais continuaram a padecer de problemas similares aos que foram diagnosticados aquando da criação do IGAPHE, apesar de algumas intervenções casuísticas no edificado terem procurado disfarçar a deficiente gestão do património que lhe foi atribuído.

O IGAPHE, depois de mais de 20 anos ativo, foi extinto em 2007 e o seu património transferido para o INH, redenominado IHRU.

## **Notas conclusivas**

### **2002 — O ano terminal**

O ano de 2002 foi um marco na história da habitação em Portugal. A Ministra das Finanças de então, Manuela Ferreira Leite, entendeu terminar os regimes de crédito à habitação bonificado e jovem bonificado, dando por encerradas duas das medidas de política de habitação mais estruturantes que este setor tinha conhecido. Foram 26 anos de empréstimos concedidos pelo setor bancário com taxas de juro baixas em função da bonificação atribuída que permitiram a milhares de famílias, de rendimentos médios ou médio baixos, mais ou menos jovens, aceder ao mercado da habitação e adquirir uma habitação própria e permanente.

Embora tenha sido taxativo que a suspensão definitiva das bonificações no crédito à habitação se deveu à incapacidade de o Orçamento do Estado comportar despesas adicionais, o que motivou uma alteração deste em 31 de maio de 2002, o facto é que esta suspensão provocou, entre outras consequências, uma diminuição da procura de casas e a consequente baixa progressiva de atividade do setor imobiliário.

De 111 482 fogos concluídos em 2002, passou-se para 75 836, em 2007, cinco anos depois, e para 34 357, em 2012, após uma década. O fim do crédito bonificado não terá sido o único motivo para esta redução abrupta de fogos concluídos mas teve repercussões notórias e significativas.

Também as restrições orçamentais se fizeram sentir nos programas de relojamento ou reabilitação a partir do início do novo milénio, o que desencadeou dificuldades acrescidas aos promotores, designadamente aqueles que beneficiavam de comparticipações a fundo perdido.

O encerramento do tempo das «vacas gordas» corresponde a um período de, aproximadamente, 33 anos, em que a política de habitação desenvolveu estratégias que se pretenderam adequadas aos contextos políticos, económicos e sociais vividos não só em Portugal mas no espaço europeu, onde paulatinamente nos fomos inserindo.

Nos últimos 29 anos deste período, ou seja, de 1974 a 2002, construíram-se em Portugal mais de 1640 000 fogos (INE), dos quais pode-se estimar que, aproximadamente, 207 000 (os números exatos ainda estão por apurar) tiveram financiamento público, por intermédio de comparticipações e/ou empréstimos com taxas de juro bonificadas (não inclui o crédito bonificado a particulares para aquisição de habitação própria e permanente). Os fogos edificados com financiamento público representaram, nesse período, cerca de 12,5 % do total de fogos novos concluídos para habitação em Portugal.

Para uma média anual de mais de 56 000 fogos concluídos no período em apreço, os financiamentos públicos abrangeram, aproximadamente, 7000 fogos em média por ano.

#### **O «Ministério das Finanças e da Habitação»**

Apesar destes números que são concludentes e que encerram um esforço considerável do Estado para a implementação de medidas que encontrassem as melhores soluções para as carências habitacionais que se faziam sentir no despontar da segunda metade do século xx, o autor material das medidas mais significativas no apoio do acesso à habitação pelas famílias portuguesas foi, indubitavelmente, o Ministério das Finanças.

Mais que não fosse, a consulta de alguns dados estatísticos compilados pela Secretaria de Estado da Habitação de Rosário Águas, em 2004, e organizados numa publicação com o título «O sector da habitação no ano 2003», deixa antever o papel preponderante do Ministério das Finanças no setor da habitação, ao arrepio do que poderia ser uma afetação de recursos com critérios mais ponderados e sustentados. De 1992 a 2002, segundo o referido relatório, o Estado, através do seu orçamento anual, financiou a habitação da seguinte forma:

- Apoios ao parque público para arrendamento — 811 436 milhares de euros;
- Apoio ao arrendamento jovem — 412 745 milhares de euros;
- Reabilitação — 336 094 euros;

- Bonificações de juros – 3 096 376 milhares de euros;
- Deduções fiscais – 2 851 373 milhares de euros.

No total, em 11 anos, o Estado financiou o acesso à habitação em 7,5 mil milhões de euros, o que significa uma média anual de 682,5 milhões de euros, ou seja, sensivelmente 136,5 milhões de contos na moeda antiga.

Os apoios públicos foram maioritariamente para a aquisição de habitação própria e para as famílias de rendimentos médios num lapso de anos em que a promoção de habitação para as famílias de rendimentos mais baixos atingiu o seu ponto alto com os programas de realojamento. A aquisição de casa própria beneficiou de 79 % dos apoios financeiros naquele período enquanto as habitações para arrendamento apenas 21 %. A reabilitação teve direito a 4,5 % dos apoios enquanto a construção nova angariou 95,5 %.

Também se verifica que foi a classe média e as famílias de rendimentos médios as que mais beneficiaram com estas medidas, tendo expressão maioritária nos apoios ao financiamento de casa própria. Se tivermos em conta que, em 2001, 50 % das famílias portuguesas tinham um rendimento anual inferior a 10 000 euros, o que na prática lhes impossibilitava o acesso ao mercado imobiliário, podemos aferir a distorção evidente na distribuição dos apoios que viabilizavam o acesso a uma habitação.

Como é patente, a definição das medidas com maior abrangência e de maior alcance quer para as famílias quer para todos os atores envolvidos nos processos de edificação de bairros e casas coube ao Ministério das Finanças, independentemente das suas denominações, e atravessou vários governos do pós-25 de Abril.

#### A política e a produção de habitação social

A habitação enquanto parte integrante do espaço urbano e dele se alimentando sofreu as pressões inerentes ao crescimento e desenvolvimento das cidades e viveu profundamente as «crises» das sociedades modernas.

«Ao nível do espaço urbano, e sobretudo nos países do sul da Europa, as características do novo modelo de acumulação vão traduzir-se numa maior concentração metropolitana e no agravamento das dificuldades de gestão urbanística, com a consequente diminuição da qualidade de vida e o aumento dos fenómenos de segregação sócio-espacial. Portugal é disso um exemplo paradigmático, não se conseguindo controlar um crescimento urbano ‘de tipo mediterrâneo’, que produz não só uma excessiva concentração metropolitana como um progressivo esvaziamento do espaço rural.» (*Diagnóstico sobre a implementação do PER nas AML e AMP*, CET, 1999).

As graves carências habitacionais sentidas nos anos 60 provocadas pelo afluxo de famílias aos grandes centros urbanos, nomeadamente à cidade de Lisboa e aos concelhos limítrofes, em procura de melhores condições de vida, foram motivo para um recentramento da habitação enquanto setor de importância fundamental para o ordenamento territorial e para o próprio desenvolvimento do País. O setor da construção civil, que após o 25 de Abril sofreu uma grave recessão, veio mais tarde a recuperar, tornando-se um empregador de monta com mais de 10% dos trabalhadores ativos e um investidor de primordial importância para a economia nacional.

Este setor beneficiou dos apoios canalizados pelos diversos programas implementados nas décadas de 70 e 80 que tinham como meta a recuperação plena do setor da construção de novos edifícios. Vejamos alguns exemplos significativos:

«O programa habitacional lançado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 658/74, de 23 de Novembro, que permitiu pôr à disposição das câmaras municipais a verba de 1,2 milhões de contos, visava, fundamentalmente, situar naquelas as iniciativas conducentes a:

Contrariar a retração da procura privada de fogos para habitação própria; Relançar a pequena indústria da construção civil, assegurando o nível de emprego local;» (Decreto-Lei n.º 817/76.)

«Impõe-se ao sector público, independentemente da acção predominante que lhe cabe desempenhar na promoção directa de vastos programas construtivos, criar as condições indispensáveis para que a iniciativa privada se sinta interessada na habitação social. Para o efeito há que oferecer-lhe o conveniente apoio e incentivo. As acções de apoio e incentivo a desenvolver pelo Estado visarão fundamentalmente despertar o interesse da indústria da construção pelas edificações de renda limitada [...]» (Decreto-Lei n.º 663/74.)

«[...] Tem constituído uma das prioritárias preocupações e ações do VI Governo o relançamento da indústria de construção civil.

Espera-se, por essa via, contribuir para a criação de novos postos de trabalho, quer por efeito direto, quer por efeito intersectorial.

Cumpre, porém, orientar a indústria para a construção de habitações que, sem prejuízo da qualidade, satisfaçam necessidades de toda a população, mas muito especialmente as das camadas mais carecidas. Foi já neste sentido que se melhoraram as condições especiais de financiamento à construção, conforme aviso do Banco de Portugal de 22 de Dezembro de 1975 [...]» (Resolução do Conselho de Ministros de 19 de março de 1976).

A política de habitação e as medidas implementadas para acorrer à crise do alojamento na segunda metade da década de 70 e na primeira de 80, apesar de todas as lacunas e todos os problemas próprios da instabilidade política que se vivia na sociedade portuguesa e da «recessão mundial provocada pelo primeiro choque petrolífero, em 1973, que abalou fortemente a economia portuguesa» (Lourenço, 1999), foram responsáveis pela construção de, aproximadamente, 85 000 fogos (Ferreira, 1987) de habitação social, ao abrigo dos diversos programas.

O advento de políticas mais liberais e as restrições impostas pelo FMI trouxeram uma mudança de paradigma na política de habitação com o papel do Estado central a ficar restrito à área do financiamento, do apoio técnico e dos normativos reguladores.

Se ao Estado central coube o financiamento ou através de comparticipações a fundo perdido ou por meio de empréstimos com taxas de juro bonificadas, aos municípios ficou reservada a função de promotor e protagonista dos processos de erradicação dos alojamentos precários que persistiam em todo o território nacional.

Também as cooperativas de habitação e as empresas de construção tiveram programas para edificar empreendimentos de habitação de custos controlados que, quase na totalidade, se destinaram à venda a famílias que, eventualmente, não teriam acesso ao mercado. Essa atividade foi mais intensa enquanto os municípios tiveram terrenos para ceder a título precário a estes promotores.

Depois de 1984 a 1995 se assistir a algum abrandamento na produção de habitação social com uma média de, aproximadamente, 5500 fogos por ano, de 1996 a 2002, os fogos financiados neste segmento foram de cerca de 9000 por ano. Para este acréscimo contribuíram, como já foi referido, a adesão dos municípios ao PER e as estratégias delineadas para que a sua concretização fosse mais célere e ultrapassasse as barreiras burocráticas e administrativas que os normativos públicos estabeleciam.

### **A gestão integrada**

Em 1998, num encontro realizado em Lisboa sobre o tema «Gestão Integrada de Parques Habitacionais de Arrendamento Público», dizia Michel Bonetti, uma habitual presença em eventos desta natureza em Portugal, «en ce qui concerne les ‘problemas de habitação’, je dirais que ‘o primeiro problema é gestão, o segundo problema é gestão e o terceiro problema é gestão’» (Actas do encontro realizado a 16 e 17 de Julho de 1998, Intervenção Operacional Renovação Urbana, MEPAT).

Na verdade, desde a década de 70 até à chegada do novo século construiram-se seguramente mais de 200 000 fogos de habitação social, dos quais cerca de dois terços terão sido para arrendamento público e social. Se a estes adicionarmos os fogos, na ordem dos milhares, que foram edificados para arrendamento desde os anos 40/50 nos Programas de Renda Económica, Casas para Famílias Pobres

e outros, podemos afirmar sem receio que se estimam em, aproximadamente, 170 000 os fogos que deveriam estar no parque público no regime de arrendamento social.

Porém, assim não acontece porque segundo os dados do Inquérito à Caracterização da Habitação Social em Portugal, 2015, publicado pelo INE, os fogos de propriedade pública são cerca de 120 000. Efetivamente, tem sido política da administração central e local alienar os fogos aos seus arrendatários, pelo menos desde 1987, conforme ficou bem expresso nas atribuições do recém-constituído IGAPHE.

«No bairro social, a venda da habitação ao inquilino, podendo parecer um caminho para a autonomia e a responsabilidade, acaba por conduzir ao immobilismo habitacional para além de retirar um fogo ao património municipal ou estatal, impedindo a sua reutilização por outra família mais carenciada.» (George *et al.*; 2009.)

«Frases como ‘a Câmara vai dar-me uma casa’ ou ‘o bairro é meu’, frequentemente utilizadas pelos moradores dos bairros sociais, dão significado relevante ao entendimento que a habitação social adquiriu para as populações que nela residem.» (*Idem.*)

Se é factual que a venda de casas aos arrendatários proporcionou ao Estado arrecadar capitais que, eventualmente, poderão ter sido canalizados para poupanças nos orçamentos do Estado ou reutilizados no financiamento de mais habitação, não deixa de ser verdade que muitos processos de alienação dos fogos ocorreram porque o Estado senhorio não foi capaz de gerir bem o património de que era proprietário.

Se a gestão entregue ao Estado central foi sempre problemática devido às distâncias entre a localização dos bairros e as sedes de decisão, no que se refere aos municípios e outras entidades, a pouca experiência alicerçada em serviços insuficientemente dotados e a ausência de documentos orientadores deixaram, durante décadas, muitos bairros ostracizados. Os milhares de famílias realojadas, provenientes de contextos sociais e económicos desfavorecidos, com uma multiplicidade de problemas associados, não foram suportados por medidas complementares que despoletassem oportunidades de mobilidade social correspondentes à mudança de situação habitacional.

A gestão dos bairros sociais construídos à custa de financiamentos públicos, em alguns momentos muito generosos, não respeitou o papel que lhe está reservado na produção de habitação. «[...] a gestão habitacional é interativa e sistémica: faz parte do processo global da habitação, está condicionada pelos resultados de fases anteriores e também, de certa forma, os condiciona. Ela própria contém

elementos sistémicos evidentes porque envolve estruturas, inter-relações, pessoas, papéis, normas, etc., que se inserem numa rede de interdependências que caracterizam o sistema [...]» (Paiva, 1991).

Apesar de serem conhecidas experiências de gestão integrada conseguidas e de sucesso, na maioria dos casos o património público não foi suficientemente conservado e a administração das entidades proprietárias foi pouco expedita e lesta nas respostas dinâmicas, interativas e participadas que se impunham no dealbar do novo século.

### Referências bibliográficas

- III Plano de Fomento — Relatório de Execução em 1971*, 1974. Lisboa: Presidência do Conselho, INCM.
- Actividade do INH em Programas de Promoção Habitacional entre 1984-1987*, 1988. Lisboa: GPE, Instituto Nacional de Habitação.
- Análise de Execução do Programa de Desenvolvimento da Habitação a Custos Controlados — 1988-1991*, 1992. Lisboa: Gabinete de Estudos, INH.
- Análise Retrospectiva do Parque Habitacional Financiado pelo INH — Anos 1985/1987*, 1994. Lisboa: LNEC/DE, vols. I, II e III.
- Análise de Execução do Programa de Desenvolvimento da Habitação a Custos Controlados (PDH 1988-1991)*, 1992. Lisboa: INH/Gabinete de Estudos.
- Antepiano do Plano Integrado do Zambujal*, 1972. Lisboa: Fundo do Fomento da Habitação.
- BARROS, Carlos Pestana, e J. C. Gomes SANTOS, 1987. *A Habitação e a Reintegração Social em Portugal*. Lisboa: Editora Vulgata.
- BERNARDO, Jorge Almeida, 1999. *15 Anos a Apoiar Quem Precisa*. Lisboa: Instituto Nacional de Habitação.
- Características Principais dos Estabelecimentos e Instrumentos de Financiamento da Habitação em Portugal*, 1975. Lisboa: FFH/GEP.
- COELHO, António Baptista, 2006. *1984-2004: 20 Anos a Promover a Construção de Habitação Social*. Lisboa: Instituto Nacional de Habitação.
- Estudos Preparatórios de Habitação para o Empreendimento de Aveiro do FFH*, Relatório n.º 11/GE/72 — Processo n.º 77/GE, 1972. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento, Secção de Tecnologia, FFH.
- Evolução dos Principais Instrumentos da Política Habitacional e Urbanística*, 1990. Lisboa: MOPTC/GEP.
- FERREIRA, António Fonseca, 1987. *Por Uma Nova Política de Habitação*. Porto: Edições Afrontamento.
- GEORGE, Pedro, Filomena GERARDO, Ricardo Sousa LOPES, Eduardo VILAÇA e Flávio PAIVA, 2009. *A Concepção do Espaço Público em Bairros de Realojamento como Pressuposto Estruturador dos Processos de Inserção Social*. Lisboa: Centro de Estudos Territoriais, ISCTE.
- Gestão Integrada de Parques Habitacionais de Arrendamento Público — Actas do Encontro Realizado a 16 e 17 de Julho de 1998*. Lisboa: IORU, MEPAT.
- Gestão Integrada de Parques Habitacionais de Arrendamento Público*, 2001. Lisboa: IORU, LNEC.
- GUERRA, Isabel, Maria João FREITAS, Marielle GROS, Alda TEIXEIRA, Dulce MOURA e Paula VIEIRA, 1997. *Diagnóstico sobre a Implementação do Programa PER nos Municípios das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto*. Lisboa: Instituto Nacional de Habitação.
- , e Eduardo VILAÇA, 1994. «Os actores sociais e a degradação do parque habitacional», in *Sociologia, Problemas e Práticas*. Lisboa: CIES/ISCTE.
- Habitação em Análise*, 1997-2000. Lisboa: INH (diversos números).
- Inquérito à Caracterização da Habitação Social em Portugal*, 2015. Lisboa: INE.

LOPES, Ricardo Nogueira de Sousa, 2011. «Aprender com os erros — Os modelos urbanísticos dos bairros de habitação social em Portugal pós-25 de Abril de 1974.» Dissertação de Mestrado em Qualificação da Cidade, Faculdade de Engenharia, Universidade Católica Portuguesa.

LOURENÇO, Rui, 1999. *Apóios Públicos à Habitação — 1974/97*. Lisboa: Departamento de Estudos e Estratégia, INH.

*Minissemário sobre Empresas Municipais de Habitação — Criação, Atribuições e Actuação na Suécia*, 1980. Lisboa: Cooperação Luso-Sueca.

*O Problema da Habitação — Análise Sectorial, Programas de Acção em 74/75, Princípios de Orientação Futura*, 1976. Autor desconhecido.

*O Sector da Habitação no Ano 2000*, 2000. Lisboa: Secretaria de Estado da Habitação.

*O Sector da Habitação no Ano 2003*, 2004. Lisboa: Secretaria de Estado da Habitação.

*Os Programas do Fundo de Fomento da Habitação e Síntese das Medidas Legislativas — 2.º Edição Revista*, 1978. Lisboa: FFH/GEP.

PAIVA, Flávio, 1991. *Legislação sobre Habitação*, Observatório da Habitação do Concelho de Lisboa. Lisboa: CML, CET.

—, 1995. «O Dilema das cooperativas de habitação: Observância dos princípios ou eficácia económica? — O Caso de Lisboa.» Dissertação de Mestrado em Sistemas Sócio-Organizacionais da Actividade Económica, Instituto Superior de Economia e Gestão — Universidade Técnica de Lisboa.

*Plano a Longo Prazo — Sector da Habitação*, 1977. Lisboa: FFH/GEP.

*Plano de Realojamento das Famílias Atingidas pelas Inundações de 25/26 de Novembro de 1967 na Região de Lisboa*, 1969. Lisboa: MOP, FCG.

*Plano Estratégico do INH*, 1988. Lisboa: INH.

*Plano Integrado de Almada, Breve Apresentação*, 1983. Lisboa: Comissão Liquidatária do Fundo do Fomento da Habitação.

*Plano Nacional de Acção — Habitação*, Habitat II, 1999. Lisboa: MEPAT.

*Planos de Atividades e Orçamentos do FFH*, 1974-1982. Lisboa: FFH.

*Planos de Atividades e Orçamentos do IGAPHE*, diversos anos. Lisboa: IGAPHE.

«Presidências Abertas». Lisboa: Fundação Mário Soares.

*Principais Características da Habitação Económica — Anos de 1970/71*, 1972. Lisboa: FFH/GEP.

*Produção de Nova Habitação — Monografia Base sobre a Situação da Habitação em Portugal 1980*, Jornadas Luso-Suecas de Habitação, 1981. Lisboa.

*Programa de Realojamento — Decreto-Lei n.º 226/87, de 6 de Junho*, 1988. Lisboa: IGAPHE.

*Programas de Apoio à Habitação Social*, Observatório da Habitação do Concelho de Lisboa, 1991. Lisboa: CML, CET.

*Promoção e Gestão Municipal de Habitação*, Observatório da Habitação do Concelho de Lisboa, 1991. Lisboa: CML, CET.

*Recomendações Técnicas da Habitação Social*, 1985. Lisboa: INH.

*Relatório da Actividade do INH em Programas de Promoção Habitacional (1984-1988)*, 1989. Lisboa: INH.

*Relatório da Actividade do Ministério — Ano de 1969*, Ministério das Obras Públicas, 1972. Lisboa: INCM.

*Relatório da Actividade do Ministério — Ano de 1970*, Ministério das Obras Públicas, 1972. Lisboa: INCM.

*Relatório de Conjuntura Construção e Habitação*, 1978. Lisboa: FFH/GEP.

*Relatório de Execução do Plano Intercalar de Fomento — 1967*, Presidência do Conselho, 1969. Lisboa: Papelaria Fernandes.

*Relatório sobre a Actividade Desenvolvida pela CL/FFH nos Primeiros 10 Meses de Actuação*, 1983. Lisboa: CL/FFH.

*Relatórios de Actividades do FFH*, 1974-1982. Lisboa: FFH.

*Relatórios de Actividades do IGAPHE*, diversos anos. Lisboa: IGAPHE.

*Relatórios de Conjuntura. Alguns Aspectos Monetários e Financeiros do Mercado da Habitação*, 1975. Lisboa: FFH/GEP.

*Relatórios Mensais da Actividade Operacional do INH*, diversos anos. Lisboa: INH.

*Resumo da Actividade do INH entre Abril de 1984 e Abril de 1993*, 1993. Lisboa: INH.

*Sector da Habitação — Medidas de Política e Programa de Execução*, III Plano de Fomento, 1970. Lisboa: FFH.

VILAÇA, Eduardo, 2001. «O 'Estado da habitação'. Medidas sem política num país adiado», in *Cidades, Comunidades e Territórios*, n.º 3. Lisboa: Centro de Estudos Territoriais — Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, pp. 83-92.

## Legislação

Decreto-Lei n.º 49033, de 28 de maio de 1969. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 126. Ministério das Obras Públicas — Gabinete do Ministro.

Decreto-Lei n.º 583/72, de 30 de dezembro. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 302. Ministério das Obras Públicas — Gabinete do Ministro.

Decreto-Lei n.º 658/74, de 23 de novembro. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 273. Ministérios das Finanças e do Equipamento Social e do Ambiente.

Decreto-Lei n.º 663/74, de 26 de novembro. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 275. Ministérios das Finanças e do Equipamento Social e do Ambiente.

Decreto-Lei n.º 704/76, de 30 de setembro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 230. Ministério da Habitação, Urbanismo e Construção.

Decreto-Lei n.º 817/76, de 11 de novembro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 264. Ministérios do Plano e Coordenação Económica, da Administração Interna, das Finanças e da Habitação, Urbanismo e Construção.

Decreto-Lei n.º 214/82, de 29 de maio. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 122. Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes.

Decreto-Lei n.º 217/82, de 31 de maio. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 123. Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/83. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 15, de 19 de janeiro de 1983. Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 220/83, de 26 de maio. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 121. Ministérios das Finanças e do Plano e da Habitação, Obras Públicas e Transportes.

Decreto-Lei n.º 349/83, de 30 de julho. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 174. Ministérios das Finanças e do Plano e da Habitação, Obras Públicas e Transportes.

Decreto-Lei n.º 449/83, de 26 de dezembro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 296. Ministérios das Finanças e do Plano e do Equipamento Social.

Decreto-Lei n.º 6/84, de 5 de janeiro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 4. Ministérios das Finanças e do Plano e do Equipamento Social.

Decreto-Lei n.º 177/84, de 25 de maio. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 121. Ministérios das Finanças e do Plano e do Equipamento Social.

Decreto-Lei n.º 76/85, de 25 de março. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 70. Ministério do Equipamento Social.

Decreto-Lei n.º 110/85, de 17 de abril. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 89. Ministério do Equipamento Social.

Decreto-Lei n.º 236/85, de 5 de julho. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 152. Ministério do Equipamento Social.

Decreto-Lei n.º 366/85, de 11 de setembro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 209. Ministério do Equipamento Social.

Decreto-Lei n.º 202-B/86, de 22 de julho. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 166 (suplemento). Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Decreto-Lei n.º 85/87, de 24 de fevereiro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 46. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Decreto-Lei n.º 88/87, de 26 de fevereiro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 48. Ministérios das Finanças, da Justiça e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Decreto-Lei n.º 226/87, de 6 de junho. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 130. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Decreto-Lei n.º 410/87, de 31 de dezembro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 300 (4.º suplemento). Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Decreto-Lei n.º 4/88, de 14 de janeiro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 11. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

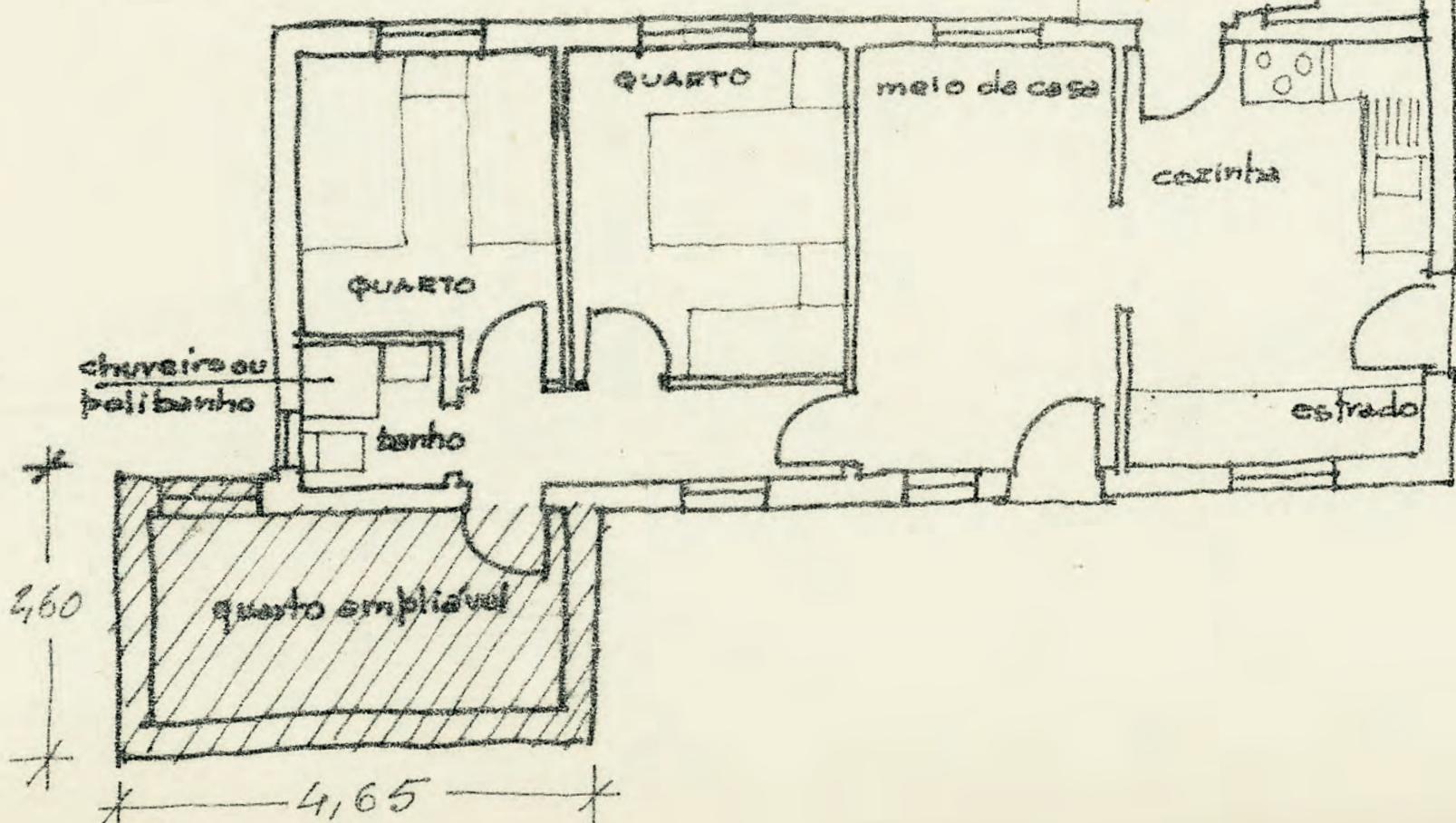
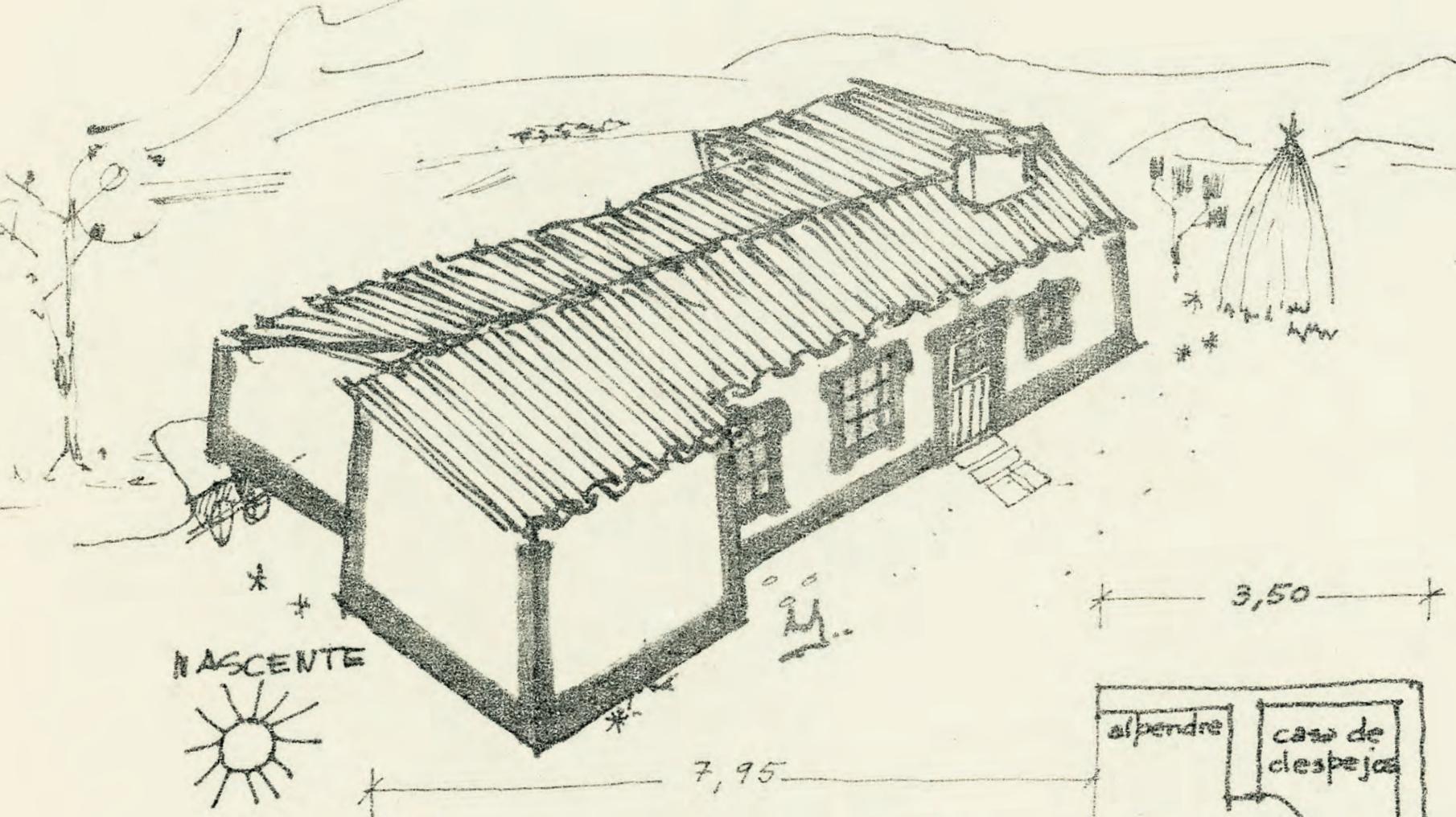
Decreto-Lei n.º 278/88, de 5 de agosto. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 180. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Decreto-Lei n.º 39/89, de 1 de fevereiro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 27. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Decreto-Lei n.º 385/89, de 8 de novembro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 257. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de maio. *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 106. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Decreto-Lei n.º 79/96, de 20 de junho. *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 141. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.



# **Um século de respostas habitacionais públicas a catástrofes**

## Experiências passadas e reflexões para o futuro

A probabilidade de uma catástrofe, natural, antrópica ou mista, ter um efeito destruidor sobre a habitação e os elementos do espaço público envolvente é muito significativa, sobretudo em áreas de forte densidade populacional, como os espaços urbanos. O facto de a função residencial ocupar a maior área das cidades, associada à evolução longa e autorregulada de muitas destas, que conjuga ocupação de zonas de risco com a presença de métodos de construção não ajustados àquele, contribui claramente para esta situação. É certo que a progressiva promulgação de legislação mais estrita relativamente à proibição de edificar em zonas de risco associada à obrigatoriedade de utilizar técnicas e materiais de construção que minimizem certos impactos (*e. g.* sismos) têm contribuído para minimizar estes efeitos que, contudo, continuam a verificar-se.

Sendo a segurança e a proteção dos cidadãos reconhecidas como direitos fundamentais, passando-se o mesmo com a função habitacional, o dever de intervenção do Estado no processo imediato de «abrigar» os desalojados das catástrofes e, posteriormente, colaborar no levantamento dos danos físicos e subsequente reconstrução dos edifícios e alojamentos emerge como uma tarefa essencial, designadamente no âmbito do Estado-Nação moderno e, mais ainda, no quadro do modelo de Estado de bem-estar que se afirmou após a Segunda Guerra Mundial.

Partindo deste quadro, que destaca a pertinência e a importância das respostas habitacionais públicas a catástrofes no âmbito das funções do Estado, este

**Jorge Malheiros  
José Luís Zêzere  
Anna Ludovici  
Susana Pereira  
Sandra Oliveira  
Margarida Malheiros**  
Universidade de Lisboa

<  
Projeto de casa rural — pormenores (orientações para reconstrução na sequência do sismo de 1980). Angra do Heroísmo [c. 1980] (arquiteto não identificado para a DRHUA/SRES). SIPA/IHRU

texto visa identificar e analisar, de forma sintética, as iniciativas públicas habitacionais promovidas em resposta aos eventos catastróficos ocorridos em Portugal (continental e ilhas) nos últimos 100 anos, entre 1918 e 2017.

Pretende-se sistematizar e dar a conhecer a localização e a tipologia das principais catástrofes ocorridas, bem como as suas consequências a nível social e ambiental, conferindo particular atenção aos prejuízos causados aos imóveis habitacionais, e consequentes desalojamentos. A partir destes dados, procurou-se identificar a existência (ou não) de uma resposta pública habitacional a cada catástrofe (incêndio, sismo, cheia, deslizamento), identificando as suas características e a sua inserção no âmbito de programas públicos específicos (direcionados para situações de catástrofe) ou de âmbito mais abrangente, situados no quadro da habitação e, especificamente, do realojamento. Procurou-se também contar um pouco da história das principais respostas habitacionais a situações de catástrofe natural, mencionando papéis de atores institucionais (e por vezes individuais), formas de regulação, contextos específicos de atuação e consequências e situação dos processos, no passado e atualmente.

A análise realizada percorreu várias fontes documentais com o objetivo geral de cruzar os dados relativos às ocorrências catastróficas em Portugal e as principais tipologias de respostas habitacionais, procurando identificar, sempre que possível, o número dos alojamentos provisórios e dos fogos reconstruídos, bem como a sua localização. Um segundo propósito prendeu-se com a obtenção de uma leitura de conteúdo dos processos concretos de realojamento, dando ênfase ao papel dos atores, à sua ação e às formas de mobilização e articulação.

Convém referir que, sobretudo para o período anterior à década de 60 do século passado, a informação relativa às respostas habitacionais regista diversas lacunas, o que implica que o processo de identificação, descrição e análise seja, necessariamente, mais incompleto. Mesmo para o resto do século XX, os défices no tratamento de muita informação depositada nos arquivos do IHRU, bem como o tempo escasso para proceder à classificação desta e da que foi recolhida noutros arquivos, designadamente a Fundação Calouste Gulbenkian e a própria Torre do Tombo, impediram a realização de um levantamento mais sistemático e minucioso. Também a informação constante na imprensa escrita nacional sobre as catástrofes naturais e as suas consequências, embora permitisse preencher algumas das lacunas detetadas, é limitada em relação às questões específicas das respostas habitacionais, sobretudo aquelas que assumem um caráter perene. Refira-se que um pequeno conjunto de entrevistas a responsáveis e técnicos de entidades públicas, nacionais e municipais, ajudou a esclarecer a natureza de alguns processos e os desafios que se lhes colocam.

Este texto parte da identificação e descrição básica dos principais eventos catastróficos ocorridos em Portugal continental e ilhas, referindo elementos sobre a sua natureza e dando conta dos danos causados e das localizações, para depois

abordar especificamente as respostas habitacionais com envolvimento público. Aqui, para além de uma componente factual, apoiada em dados quantitativos e na legislação, efetua-se uma interpretação contextualizada dos processos estudados que, para além de observação de terreno realizada na Área Metropolitana de Lisboa, no Alentejo e nos Açores, invoca, também, o discurso dos atores, provenientes quer das entrevistas realizadas quer das notícias consultadas.

Num ano – 2017 – tão simbólico, pela negativa, no que respeita às catástrofes ambientais em Portugal, em que, simultaneamente, se relembraram os 50 anos das cheias de novembro de 1967 (as mais danosas da última centúria) e as suas consequências brutais e dramáticas no contexto da ditadura salazarista, e se verificaram, em junho e outubro, os maiores incêndios florestais de que há registo, provocando mais de 100 vítimas mortais e colocando o País no topo da Europa em termos de área ardida, é urgente refletir sobre a continuidade das fragilidades nos processos de prevenção e os constrangimentos nas respostas dadas. Algo aprendemos e progredimos no que respeita às cheias, mas os incêndios e as suas consequências deixam à vista falhas diversas e os sismos e os riscos associados, sobretudo nos Açores, no Algarve e na capital do País, não nos deixam dormir descansados e colocam dúvidas acerca dos efeitos e das próprias respostas, também no domínio habitacional.

#### **Situar o processo de trabalho: Breve nota metodológica**

Considerando o período de 100 anos em análise, as linhas de pesquisa básica incluíram, por um lado, a identificação e caracterização das principais catástrofes que atingiram Portugal continental e as Regiões Autónomas e, por outro, a inventariação das respostas habitacionais públicas com elas relacionadas, com destaque para os casos de realojamento definitivo, mas fazendo referência a outros processos que incluem o alojamento temporário e de emergência, a reconstrução e o apoio à autoconstrução.

Para dar resposta aos objetivos estabelecidos, foram consultados documentos em bases de dados digitais e físicas, designadamente: *i*) Base de dados do Projeto Disaster (Centro de Estudos Geográficos – ULisboa), para localizar as ocorrências de cheias/inundações e movimentos de massa em vertentes em Portugal continental entre 1865 e 2010, recolhidos a partir de fontes hemerográficas; *ii*) bases de dados sobre catástrofes nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores (informação dispersa); *iii*) Arquivos do IHRU (Praça de Espanha, Zambujal e Pragal, bem como os fundos atualmente à guarda do Sistema de Informação para o Património Arquitetónico, SIPA, no Forte de Sacavém) – peças escritas e desenhadas relativas aos processos, projetos, bairros e edifícios construídos como resposta às catástrofes; *iv*) Arquivos Gulbenkian – elementos relativos aos denominados Bairros

Gulbenkian, construídos na sequência das cheias de 1967; *v)* recolha de notícias inerentes às catástrofes, reconstrução e respostas habitacionais – *online* e na Hemeroteca Municipal de Lisboa e no Arquivo Nacional da Torre do Tombo; *vi)* legislação sobre respostas a catástrofes (genérica e casos concretos), dando particular atenção às questões do realojamento e da reconstrução habitacional – consulta *online*.

Na base de dados Disaster foi realizada uma seleção dos eventos hidrogeomorfológicos ocorridos no continente que causaram no mínimo 30 desalojados. Têm origem na mesma fonte as informações detalhadas de cada um destes eventos, com indicação sintética dos totais de vítimas, desaparecidos, desalojados, evacuados, número de edifícios afetados que foram reportados nos jornais e indicação dos concelhos onde foram registados os desalojados. Com base em notícias da imprensa, *sites* relativos a catástrofes e artigos científicos que incidem sobre alguns eventos, recolheu-se informação descritiva adicional para os principais eventos sísmicos e incêndios florestais, bem como para as catástrofes ocorridas nas Regiões Autónomas.

Como complemento à informação documental, foram realizadas entrevistas a responsáveis do IHRU com conhecimento longo e aprofundado dos processos (arquiteto Vítor Reis e sociólogo Eduardo Vilaça) e, também, conversas informais e curtas entrevistas com historiadores locais, dirigentes e técnicos da Região Autónoma dos Açores e de autarquias de algumas áreas onde foram edificados conjuntos habitacionais na sequência de catástrofes (historiador local e responsável político do Faial, autarcas e ex-autarcas de Moura e Odemira a propósito das cheias de 1997, técnico do Arquivo Municipal de Espinho acerca do Bairro do Diário de Notícias, técnica da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira sobre a situação atual dos Bairros Gulbenkian). A todos deixamos o nosso agradecimento.

Finalmente, o processo de observação e recolha direta de informação nos bairros selecionados como exemplos de tipologias de resposta a catástrofes foi efetuado a partir dos ficheiros \*kml com a localização dos bairros fornecidos pelo IHRU (complementada em quatro casos com delimitações da própria equipa), que possibilitaram a sua observação geograficamente contextualizada, em planta e em imagens do Google Earth. Isto foi complementado com dados estatísticos sobre os residentes nos bairros em 2013 (apenas para os conjuntos edificados nos concelhos da Área Metropolitana de Lisboa) e análise das plantas e de fotos atuais do edificado, observadas em documentos disponíveis na Internet e/ou na imprensa. Nos casos de alguns Bairros Gulbenkian dos concelhos de Loures e Vila Franca de Xira, no edificado construído em Odemira e Sabóia (município de Odemira) e nos conjuntos residenciais construídos no Faial na sequência do sismo de 1998 efetuou-se observação direta e foram recolhidos depoimentos junto dos residentes (Bairros Gulbenkian). É esta informação que permite incluir alguns elementos sintéticos acerca da atual situação física e sociourbanística de uma amostra de bairros.

## Principais catástrofes em Portugal: Tipos, localização e impactos habitacionais

Uma vez que as catástrofes de natureza antrópica (acidentes de grandes proporções, atentados, guerras e outros) têm uma expressão relativamente reduzida em Portugal no último século e tendem a registar um impacto nulo ou pouco expressivo sobre o edificado<sup>1</sup>, decidiu-se considerar apenas catástrofes ambientais. Em termos concretos, consideraram-se quatro tipos de eventos potencialmente catastróficos: cheias/inundações; movimentos de massa em vertentes/deslizamentos; sismos, e incêndios florestais<sup>2</sup>.

O levantamento das catástrofes ambientais ocorridas em Portugal continental, nos Açores e na Madeira, entre 1918 e 2017, permitiu identificar, ainda que de modo necessariamente incompleto, 38 desastres com consequências significativas sobre o edificado e, em particular, o edificado habitacional (20 no continente, 9 nos Açores e 9 na Madeira).

Foram selecionadas apenas as catástrofes que provocaram um mínimo de 30 desalojados e com pelo menos 40 fogos danificados. O défice de informação existente em bases de dados sistematizadas para certos tipos de eventos (e. g. fogos florestais com consequências no edificado) e para a Região Autónoma da Madeira, bem como certas lacunas detetadas em determinados anos, implica a existência de espaços não preenchidos nos três quadros-resumo elaborados, apesar do esforço de colmatação de falhas com recurso adicional a informação hemerográfica.

Se a primeira resposta habitacional com componente pública corresponde, na generalidade dos casos, à garantia de um abrigo temporário para os desalojados, posteriormente, na sequência do levantamento de perdas e danos, podem ocorrer quer processos de apoio à reconstrução de edifícios quer a realização de construção nova com promoção pública. Esta última opção depende de diversas circunstâncias, que incluem, entre outras, o regime de propriedade das pessoas afetadas e, eventualmente, o facto de estas habitarem em situações precárias que, já de si, justificariam um processo de realojamento público ou com apoio público. A questão do «apoio público» não é despicienda, uma vez que são frequentes os casos em que entidades privadas ou do terceiro setor desenvolvem iniciativas solidárias para apoiar vítimas de catástrofes que, em diversos casos, incluem a componente habitacional. Na maioria destas situações, ocorre uma parceria entre a entidade privada e o setor público, que pode assumir distintas formas: partilha de despesas com as diversas componentes, edificado propriamente dito, equipamentos, espaço público envolvente, cofinanciamento da reconstrução ou do novo bairro, ficando a obra e o seu acompanhamento a cargo dos serviços públicos, por exemplo. O mais emblemático destes processos corresponde, como veremos, à intervenção da Fundação Calouste Gulbenkian (FCG) no realojamento definitivo

<sup>1</sup> Uma significativa exceção a esta situação concerne ao grande incêndio do Chiado (Lisboa), em agosto de 1988, um dos dois ocorridos em Portugal (o outro diz respeito ao que se verificou na Faculdade de Farmácia da Universidade do Porto, em maio de 1975), que constavam na base de dados do Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) (Lopes e Cunha, 2016). Dezoito edifícios ficaram destruídos, mas o número de famílias efetivamente desalojadas foi bastante reduzido (cinco agregados), devido ao despovoamento do centro histórico de Lisboa e ao predomínio dos espaços comerciais e de serviços, para além dos fogos vagos. Uma vez que se tomou a decisão de apenas considerar catástrofes naturais, o incêndio do Chiado, que apesar do seu enorme impacto em termos sociais, económicos e urbanísticos, apenas justificou cinco realojamentos, não foi incluído na análise.

<sup>2</sup> «Catástrofe natural» pode ser definida enquanto uma interrupção séria da funcionalidade de uma comunidade (na sequência de um evento natural perigoso), causando perdas humanas, materiais ou ambientais significativas, que excedem a capacidade da comunidade afetada em recuperar com base nos seus próprios recursos (UNISDR, 2009).

«Inundações» são um fenómeno hidrológico extremo, de frequência variável, natural ou induzido pela ação humana, que consiste na submersão de terrenos usualmente emersos. As inundações englobam as cheias (transbordo de um curso de água relativamente ao seu leito ordinário, que podem ser rápidas ou lentas), a subida da toalha freática acima da superfície topográfica e as devidas à sobrecarga dos sistemas de drenagem artificiais dos aglomerados urbanos (inundações em meio urbano). As inundações são devidas a precipitações abundantes ao longo de vários dias ou semanas (cheias lentas e subida da toalha freática) e a precipitações intensas durante várias horas ou minutos (cheias rápidas e sobrecarga dos sistemas de drenagem artificiais) (Hipólito e Vaz, 2011).

«Movimentos de massa em vertentes/deslizamentos» consistem no movimento de descida, numa vertente, de uma massa de rocha ou solo. O centro de gravidade do material afetado progride para jusante e para o exterior (Cruden e Varnes, 1996).

«Sismos ou terramoto» correspondem ao movimento das partículas do solo produzido pela passagem de ondas elásticas geradas num determinado ponto. As ondas sísmicas são geradas por um processo de libertação de energia, geralmente provocado pela ruptura de rochas sob tensão (Witherick *et al.*, 2001; Julião *et al.*, 2009).

«Incêndios florestais» são fogos incontrolados em florestas, matas e outros espaços com abundante vegetação (matos, áreas de inculto e áreas agrícolas). Os incêndios florestais são habituais nas áreas de clima mediterrânico, particularmente em dias quentes e secos, sobretudo quando se associa também o vento forte (Julião *et al.*, 2009).

dos afetados pelas cheias de 1967 na região de Lisboa, mas em diversos outros casos se detetam parcerias deste tipo, como aconteceu no final dos anos 90 com o realojamento das vítimas da cheia de 1997 em Aljustrel (apoio da Cruz Vermelha que deu origem ao bairro do mesmo nome) ou no quadro dos grandes incêndios de 2005, quando a Portugal Telecom ofereceu 20 casas para realojamento temporário imediato de pessoas que perderam as suas habitações.

Uma análise da informação contida nos quadros n.<sup>os</sup> 1, 2 e 3 mostra que as principais catástrofes no continente e na Madeira resultam de precipitações muito elevadas e concentradas que, frequentemente, estão associadas a deslizamentos e inundações. No caso dos Açores, aos movimentos de massa em vertentes e inundações acrescentam-se os sismos enquanto fenómeno gerador de danos, atingindo com mais frequência as ilhas do Grupo Central (Pico, Faial, São Jorge e Terceira). Em síntese, como afirmam Ramos e Reis (2001, p. 61): «No século xx, as cheias foram o desastre natural mais mortífero em Portugal, seguidas pelos sismos: por cada morte devida aos sismos, morreram sete pessoas devido às cheias.»

Relativamente às cheias que ocorrem no continente, são as localidades ribeirinhas dos dois principais rios internacionais (Tejo e Douro) que registam maior frequência de eventos. Incluem-se aqui o Peso da Régua e municípios da Área Metropolitana do Porto, como Vila Nova de Gaia e Porto, bem como diversos concelhos do Ribatejo (*e. g.* Cartaxo, Abrantes, Santarém). Também muitas localidades dos concelhos da Área Metropolitana de Lisboa (AML) (Lisboa, Loures, Odivelas, Oeiras, Vila Franca de Xira), situadas nas margens do Tejo e, sobretudo, de pequenas ribeiras com bacias de drenagem de reduzida dimensão com registo de cheias rápidas, apresentam um histórico de desastres associados a inundações (Ramos e Reis, 2001; Trigo *et al.*, 2016). É importante mencionar que os danos, vítimas e perdas associados a uma precipitação muito intensa capaz de originar cheias rápidas e deslizamentos dependem, frequentemente, mais da exposição excessiva ao risco do que dos mecanismos naturais. Efetivamente, destruir o coberto vegetal, construir habitação em leitos de cheia ou em áreas com substrato litológico constituído por materiais plásticos e em vertentes com declives médios a elevados pressupõe um aumento do risco e potencia a ocorrência de um desastre.

Como se pode constatar, várias respostas residenciais espoletadas por catástrofes deram origem a novas construções promovidas pelo Estado, diversas destas integrando ou constituindo bairros. No caso do continente, todos os bairros públicos com esta origem que foram identificados e que ainda existem na atualidade estão georreferenciados e integrados num sistema de informação geográfica, encontrando-se esta informação sintetizada na figura 1. O Programa dos Bairros Calouste Gulbenkian<sup>3</sup>, de resposta às cheias de 1967, assume particular visibilidade concentrando-se a norte da AML. A faixa litoral sul, que inclui pequenos bairros em localidades do concelho de Odemira (1997) e no Barlavento

<sup>3</sup> Por uma questão de simplificação, ao longo do texto, estes bairros também são designados como «Bairros Gulbenkian».

**QUADRO N.º 1 Síntese descritiva das principais catástrofes ocorridas em Portugal continental: Impactos e respostas habitacionais, 1918-2017**

Ano	Tipo	Localização (municípios mais afetados)	Habitações atingidas total/parcialmente	Danos: vítimas/dispersos/desalojados/evacuados				Respostas habitacionais	
				vt	ds	dj	ev	Fogos reabilitados	Novas construções (promoção pública ou mista)
1920	Cheia		Estragos generalizados			30			
1925	Temporal	Espinho	Destrução do Bairro dos Pescadores e parte do Bairro da Rainha (dezenas de casas destruídas)	?	?	?	?		Sim 12 fogos
1941 Janeiro 20-29	Cheia	Leiria Carrazeda da Ansiães Almeirim Marvão	81 edifícios danificados	5	/	423	29		
1945 Novembro 18	Cheia	Lisboa Almada	161 edifícios danificados	2	/	444 259			
1961/1962 Dezembro 31-janeiro 1	Cheia	Alijó Vila Nova de Gaia Peso da Régua Porto Gondomar Resende	362 edifícios danificados	/	2	3 141	204		Sim 50 fogos provisórios 8 fogos definitivos (9 famílias realojadas)
1967 Novembro 25-26	Cheia	Alenquer Arruda dos Vinhos Cascais Loures Odivelas Oeiras Vila Franca de Xira	70 edifícios danificados	462/700	161	885	304	Sim	Sim 250 fogos provisórios 590 fogos definitivos (12 conjuntos residenciais)
1969 Fevereiro 28	Sismo	Vila do Bispo Lagoa Lagos Portimão Aljezur	400 habitações destruídas	+10				Sim	Sim 72 fogos definitivos (5 conjuntos habitacionais)
1978 Fevereiro 28-março 4	Cheia Deslizamentos	Peso da Régua Porto Vila Nova de Gaia Chaves Carrazeda de Ansiães Abrantes Almeirim Alpiarça Cartaxo Santarém Golegã	Estragos generalizados	2	/	4 758	233		
1979 Fevereiro 5-16	Cheia Deslizamentos	Peso da Régua Porto Vila Nova de Gaia Gondomar Condeixa-a-Nova Vila Franca de Xira Abrantes Cartaxo Odivelas Chamusca	63 edifícios danificados	8	1	14 322	4 244		

Ano	Tipo	Localização (municípios mais afetados)	Habitações atingidas total/parcialmente	Danos: vítimas/dispersos/desalojados/evacuados				Respostas habitacionais	
				vt	ds	dj	ev	Fogos reabilitados	Novas construções (promoção pública ou mista)
1983 Novembro 18-19	Temporais Cheias	Amadora Cartaxo Cascais Lisboa Loures Odivelas Oeiras Sintra Vila Franca de Xira	303 edifícios danificados	18	/	3239	255	Sim	Sim 107 + 199(?) fogos para 306 famílias (não concretizado)
1989 Dezembro 15-26	Cheias	Santarém Moita Peso da Régua Vila Nova de Gaia Porto Lousã Vila Velha de Ródão	607 edifícios danificados	1	/	1960	355		
1996 Janeiro 1-6	Cheias Deslizamentos	Vila Nova de Gaia Odivelas Oeiras Abrantes Chaves Peso da Régua Porto	54 edifícios danificados	4	50	558	249		
1997 Novembro 2-9	Cheias rápidas	Odemira Ourique Aljustrel Moura Beja Mértola	200 habitações danificadas  78 edifícios atingidos	11	/	134	141	Sim	Sim 16 fogos (Odemira), 13 em Aljustrel e 17(?) no Sobral da Adiça (Moura)
2000 Dezembro 5-14	Cheia Movimento de massa	Peso da Régua Miranda do Corvo  Arcos de Valdevez	7 edifícios danificados	6	/	253	168		
2001 Janeiro 26-27	Cheias	Albergaria-a-Velha Aveiro Pombal Vila Nova de Gaia Montemor-o-Velho	519 edifícios danificados	6	/	570	402		
2003 Verão	Incêndio	Monchique Chamusca Abrantes Oleiros Vila de Rei	244 habitações destruídas ou danificadas  546 alojamentos afetados 2 055 edifícios danificados	20		157			
2005 Maio-agosto	Incêndio	Santarém Castelo Branco Leiria	Estragos generalizados					Sim	Sim (30 fogos definitivos e 60 famílias realojadas)
2013 Julho- -agosto	Incêndio	Tondela Trancoso Mondim de Basto Covilhã	197 edifícios danificados	9		5			

Ano	Tipo	Localização (municípios mais afetados)	Habitações atingidas total/parcialmente	Danos: vítimas/dispersos/desalojados/evacuados				Respostas habitacionais	
				vt	ds	dj	ev	Fogos reabilitados	Novas construções (promoção pública ou mista)
2015	Cheias	Albufeira	800 edifícios danificados					Sim	
2017 Junho 17-18	Incêndio	Pedrógão Grande Castanheira de Pêra Figueiró dos Vinhos Ansião Sertã	Estragos generalizados	66					Sim

**Fontes:** CEG — Base de dados Disaster e imprensa nacional diversa (*online* e em papel).

**QUADRO N.º 2 Síntese descritiva das principais catástrofes ocorridas na Região Autónoma dos Açores:  
Impactos e respostas habitacionais, 1918-2017**

Ano	Tipo	Localização (ilhas; freguesias/lugares)	Habitações atingidas total/parcialmente	Danos: vítimas/dispersos/desalojados/evacuados				Respostas habitacionais	
				vt	ds	dj	ev	Fogos reabilitados	Novas construções
1926 Abril 5	Sismo	Ilha do Faial: Horta Flamengos Ribeirinha Salão Conceição	646 habitações danificadas, das quais 160 na Horta (5 de abril e 9 de julho) 4 138 habitações danificadas, das quais 1 881 na Horta (31 de agosto)	9					Sim
1956/1957 Setembro 16-27	Erupção	Ilha do Faial: Capelo Praia do Norte Cedros	Soterramento de farol e campos das freguesias do Capelo, da Praia do Norte e Cedros 1 037 fogos seriamente danificados; 3 023 pessoas desalojadas ou deslocadas	504 fam.	531 famílias Posterior emigração EUA (2 000 vistos; 4 874 pessoas) Limpopo Moçambique — 25 famílias (206 pessoas)			Sim	Sim
1964 Fevereiro 15-21	Sismo	Ilha de São Jorge: Rosais Velas	900 habitações danificadas 400 habitações destruídas	5 000				Sim	
1973 Outubro 11-novembro 26	Sismo	Ilha do Pico Ilha do Faial	176 habitações destruídas 2 000 habitações danificadas					Sim	
1980 Janeiro 1	Sismo	Ilha de São Jorge Ilha da Terceira	15 500 habitações danificadas	71	15 000	Sim Autorreconstrução: 3 342 fogos			
									Fogos Casas económicas: 225 Casas prefabricadas: 74 Habitação de urgência: 244

Ano	Tipo	Localização (ilhas; freguesias/lugares)	Habitações atingidas total/parcialmente	Danos: vítimas/dispersos/desalojados/evacuados				Respostas habitacionais	
				vt	ds	dj	ev	Fogos reabilitados	Novas construções
1997 Outubro 31	Temporal	Ilha de São Miguel	29	114				Sim	
1998 Julho 9	Sismo	Ilha do Faial Ilha do Pico Ilha de São Jorge	1 500 habitações danificadas (Faial)	8	1 700			Sim Reabilitação/ reparação e reabilitação + + reparação: 762 Reconstrução: 21	Sim Fogos Nova construção: 310 Aquisição de terrenos: 102
2013 Março 14	Inundação	Ilha da Terceira: Porto Judeu	41 habitações danificadas		39			Sim	
2013 Março 14	Deslizamento	Ilha do Faial	Estragos generalizados	3	5 fam.	17 famílias			

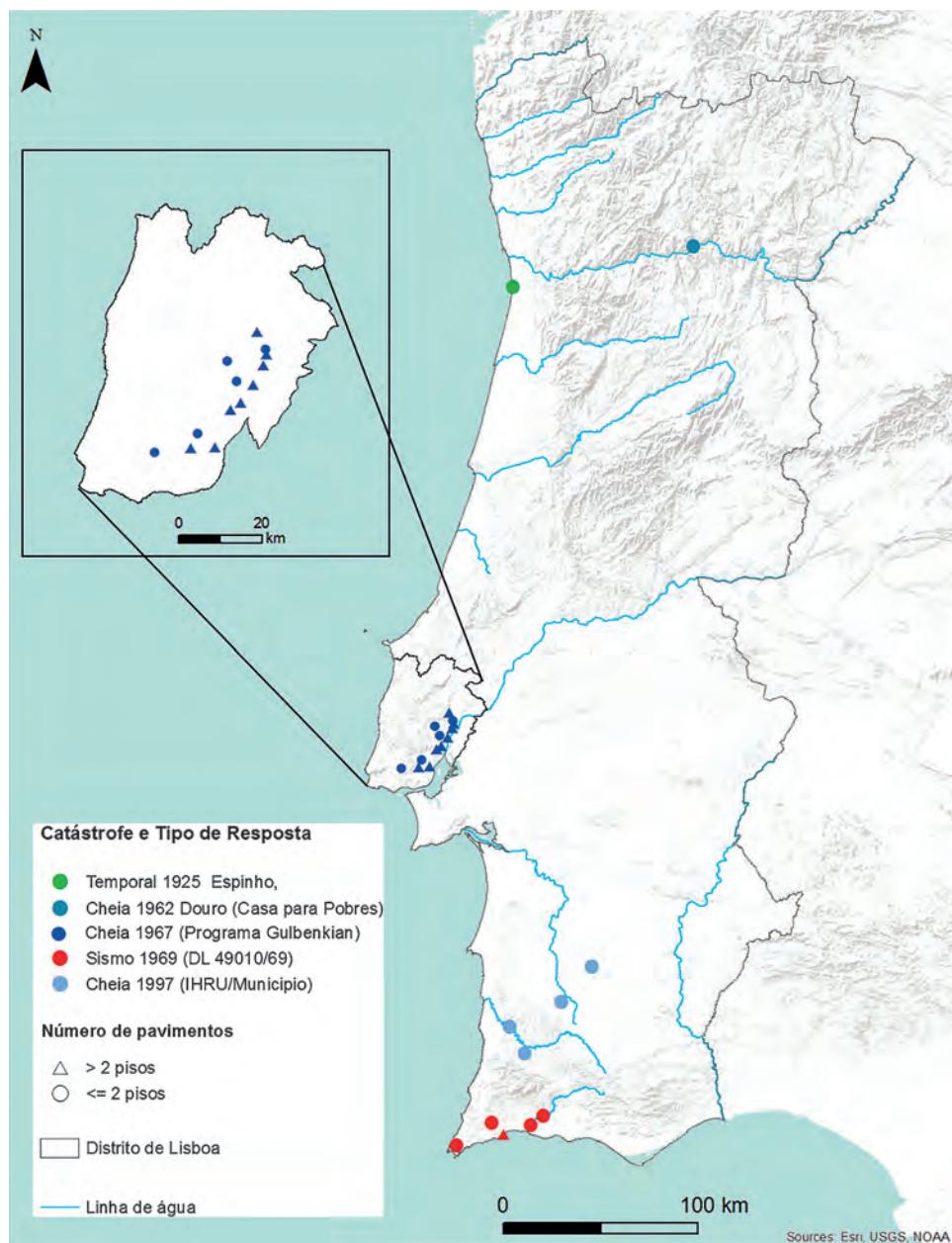
**Fontes:** Imprensa nacional diversa (*online* e em papel) e Lobão, CMC, 2014, pp. 21-22, vol. II (anexos).

**QUADRO N.º 3 Síntese descritiva das principais catástrofes ocorridas na Região Autónoma da Madeira:  
Impactos e respostas habitacionais, 1918-2017**

Ano	Tipo	Localização (lugar e município)	Habitações atingidas total/parcialmente	Danos: vítimas/dispersos/desalojados/evacuados				Respostas habitacionais	
				vt	ds	dj	ev	Fogos reabilitados	Novas construções
1920 Janeiro 25-26	Temporais		Estragos generalizados	4			500		
1939 Dezembro 30	Cheia	Madalena do Mar (Ponta do Sol)	40 habitações danificadas	4					
1956 Novembro 5-6	Cheia Tromba-d'água	Machico (Água de Pena) Santa Cruz	Estragos generalizados		Número incerto				
1970 Janeiro 10	Cheia	Serra da Água (Ribeira Brava)	Estragos generalizados	4(?)	4				
1979 Janeiro 7	Temporal			9					
1993 Outubro 29	Cheia	Funchal		5	4	400			
2001 Março 6	Cheia	Sítio das Balseiras (Curral das Freiras, Câmara de Lobos)	Estragos generalizados			50			
2010 Fevereiro 20	Cheia	Funchal Ribeira Brava Câmara de Lobos Santa Cruz		43	6	1 200	Sim	Sim 155 realojados — fogos preexistentes	
2016 Agosto 8-13	Incêndio	Funchal	154 casas destruídas 251 casas danificadas 2 hospitais evacuados	3	+600		Sim 10 fogos	Sim 122 fogos provisórios 30 fogos novos	

**Fontes:** Imprensa nacional diversa (*online* e em papel).

Algarvio (1969), aparece como o segundo espaço «de concentração», detetando-se depois os dois conjuntos mais antigos no Norte, em Espinho (1925) e no Pinhão (1962). A sobre-representação na AML resulta da conjugação de fatores antrópicos (maior concentração de população e volume mais significativo de habitação degradada, em muitos casos localizada em áreas de risco) com elementos físicos, nomeadamente a presença do rio Tejo e das pequenas ribeiras do Norte de Lisboa, cujas bacias contêm muita construção, a exposição a temporais costeiros e a própria sismicidade.



**FIG. 1** Localização dos bairros de habitação pública construídos no quadro de respostas a catástrofes ambientais no continente. Lisboa [2018] (Cinzia Lanfredi Sofia e Anna Ludovici para CEG/IGOT/ULisboa). CEG/IGOT/ULisboa

Também nos Açores é possível identificar diversos conjuntos habitacionais de iniciativa pública que resultaram de processos de resposta a catástrofes, designadamente nas ilhas Terceira e do Faial. Nesta última, para além de um conjunto de pequenas casas de um piso construídas na Praia do Norte, na sequência da erupção vulcânica de 1956-1957, foram edificados, após o sismo de 1998, mais de 300 novos fogos, sobretudo na parte leste da ilha.

### **Respostas habitacionais (reconstrução e realojamento) a situações de catástrofe: Uma leitura dos instrumentos de regulação e das ações implementadas**

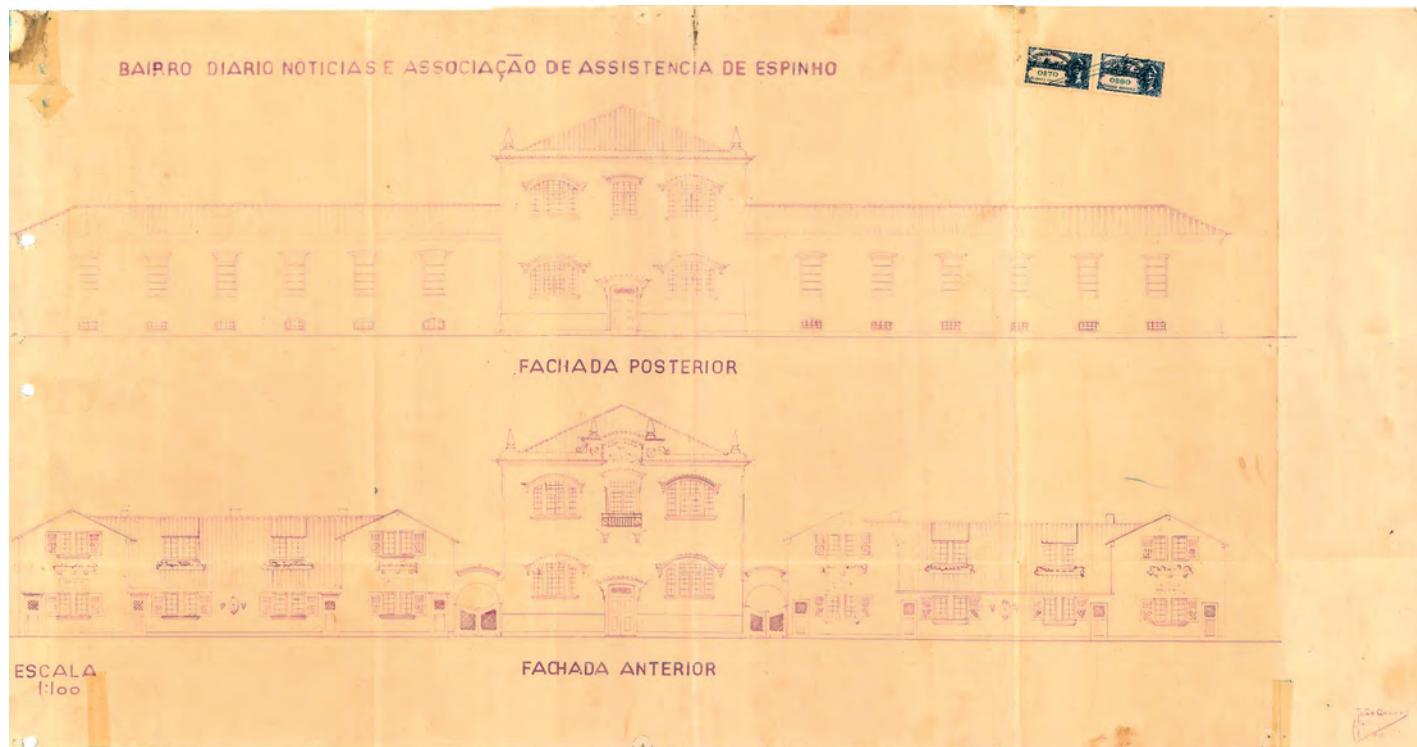
No contexto do Estado-Nação moderno, o apoio público, de caráter excepcional, à reconstrução de áreas destruídas por catástrofes naturais constituiu-se como uma prática progressivamente normalizada.

No caso português, a situação mais extensiva e emblemática corresponde ao processo de reconstrução de Lisboa na sequência do terramoto de 1755, quando, para além do plano urbanístico de reconstrução do centro da cidade, foi criada legislação específica para enquadrar a intervenção na área e estabelecido financiamento para apoio à intervenção. É certo que neste período, e até ao século XX, a intervenção direta do Estado se centrava, basicamente, nas infraestruturas públicas, sendo a habitação da responsabilidade dos particulares.

Será necessário esperar até ao início do século XX e à Primeira República para que a intervenção direta do Estado na produção habitacional se torne um objetivo, embora muito modesto. Também no que respeita ao apoio às vítimas de catástrofes naturais, a primeira legislação pós-monarquia identificada, data, precisamente, do final da Primeira República (Lei n.º 1828, de 8 de janeiro de 1926) e diz respeito à decisão de atribuir 1200\$ para ajudar as vítimas do ciclone que em 1925 destruiu diversas habitações em Espinho, sendo esta verba gerida pela Comissão de Socorros aos Sinistrados de Espinho. Segundo o *Boletim Cultural de Espinho* (1984) e o Arquivo Municipal do mesmo município, a resposta habitacional definitiva para realojamento resultou de uma subscrição pública promovida pelo *Diário de Notícias* e culminou na construção das 12 casas do Bairro do Diário de Notícias (cuja real ocupação se realizou apenas em 1935), sito em três imóveis de dois pisos (ainda existentes), localizados em Espinho, da autoria do arquiteto João Queirós (Fig. 2). Arrendadas a famílias carenciadas, os fogos passaram para propriedade da Santa Casa da Misericórdia de Espinho em 1936, assim se mantendo até aos anos 80 do século passado, quando a Câmara Municipal adquiriu o imóvel<sup>4</sup>.

Ainda em 1926, a 31 de agosto, um sismo danificou ou destruiu mais de 4000 fogos no Faial (Açores), o que justificou uma resposta de teor semelhante, mas de âmbito bem mais vasto. Para além da abertura de um crédito extraor-

<sup>4</sup> Informação fornecida por um técnico do Arquivo Municipal de Espinho.



dinário de 2000 contos para as necessidades imediatas, o governo da República nomeou uma equipa de reconstrução coordenada pelo Alto-Comissário Mounzinho de Albuquerque, que procedeu ao cadastro dos danos, à construção de habitações provisórias e, posteriormente, à edificação de bairros definitivos e à reconstrução da Horta<sup>5</sup>.

Estes processos pioneiros evidenciam diversas características e problemas que a promoção pública ou com apoio público como resposta a catástrofes foi conhecendo ao longo dos anos: inventariação dos danos por parte das entidades públicas e atribuição de subsídios a particulares para apoio à reconstrução, atrasos nos processos de construção e atribuição dessas verbas que, por vezes, chegam a comprometer a função de realojar sinistrados. Adicionam-se a estas limitações financeiras frequentes o envolvimento de organizações da sociedade civil nos processos e a presença de projetos de arquitetura que incluem elementos tradicionais, mais ou menos alterados, como bandas de um ou dois pisos com logradouro.

Nos decénios de 30, 40 e 50 do século passado, identifica-se um número relativamente limitado de catástrofes com impacto habitacional significativo em Portugal continental, nos Açores e na Madeira, com a exceção das cheias de 1945 na região de Lisboa e, sobretudo, da erupção dos Capelinhos, no Faial, em 1956-1957. Do ponto de vista das respostas sociais de caráter permanente, esta última catástrofe está essencialmente associada à geração de um fluxo emigratório legal

**FIG. 2** Alçado. Fachadas posterior e anterior de edifício do Bairro do Diário de Notícias e Associação de Assistência de Espinho. Espinho [1935] (arquiteto João Queirós para a Associação de Assistência de Espinho). CME/AME

<sup>5</sup> O custo estimado para a reconstrução e recuperação dos 4138 alojamentos danificados e destruídos cifrou-se em 91220 contos, cabendo a direção dos trabalhos, que viriam a ser concluídos no decénio seguinte, ao engenheiro Jaime Real (Lobão, 2014: 124-125).



**FIG. 3** Barracas em Campolide. Operações de socorro na cheia de 1967, Lisboa, s. d. [1967]. ANTT/EPJS



**FIG. 4** Derrocada de prédios na cheia de 1967 em Queluz, Lisboa, s. d. [1967]. ANTT/EPJS



**FIG. 5** Família afetada pela catástrofe durante a cheia de 1967, Lisboa, s. d. [1967]. ANTT/EPJS

significativo para os EUA (que não incluiu apenas Faialenses), apoiado no Azorean Refugee Act de 1958 (Public Law 85-892), a que se juntou, em 1960, a Public Law 86-648, que atribuíram 2000 vistos (de caráter familiar) aos sinistrados do vulcão (Lobão, 2009). Do ponto de vista habitacional, a resposta teve um impacto menor, não obstante os apoios à reconstrução verificados e a construção de raiz de algumas habitações unifamiliares na «nova» Praia do Norte.

Será no decénio de 60 do século XX que as respostas públicas habitacionais a situações de catástrofe natural se vão multiplicar e assumir novos contornos, cabendo ao que se passou na sequência das cheias de novembro de 1967 na região de Lisboa uma enorme centralidade neste processo. Na verdade, esta catástrofe deu origem a um processo de realojamento com construção nova, que será assumido como uma referência no quadro da reforma da política de habitação de 1969. No âmbito desta, será criado o Fundo de Fomento da Habitação (FFH) (Decreto-Lei n.º 49 033, de 28 de maio de 1969), organismo dotado de autonomia financeira e administrativa que ficará responsável pelo fomento da habitação social, em articulação com as políticas de planeamento urbano adotadas no decénio de 60. Nessa altura, as migrações internas em direção a Lisboa e aos seus municípios periféricos atingiram valores intensos, dando origem a uma forte pressão urbanística e habitacional (Fonseca, 1990), que ajuda a perceber a aparente desconexão entre a mortalidade significativa aqui causada pelas cheias de 1967 (462 vítimas oficiais, embora as estimativas «reais» apontem para cerca de 700) e um número não muito elevado de edifícios destruídos ou danificados (cerca de 70), uma vez que as áreas destruídas incluíam muita habitação precária, bairros de barracas (Fig. 3) e os primeiros bairros clandestinos (Salgueiro, 1977).

A catástrofe aconteceu na madrugada de 26 de novembro e atingiu com particular brutalidade os concelhos de Loures (hoje Loures e Odivelas) e Vila Franca de Xira, mas também teve impactos muito significativos em outros espaços do distrito de Lisboa, provocando morte e destruição. Mais do que no rio Tejo, foi nas bacias das pequenas ribeiras (rio Grande da Pipa, ribeira da Póvoa, rio Jamor e outros) que se registaram cheias rápidas, que veloz e intensamente alagaram as áreas baixas de muitos lugares, uns com caráter mais suburbano como Odivelas ou Alverca, outros correspondendo a aldeias com um ambiente rural às portas de Lisboa, sendo o exemplo mais emblemático Quintas (freguesia de Castanheira do Ribatejo), que terá perdido entre um terço e metade dos seus residentes, então estimados em cerca de 200 pessoas<sup>6</sup>.

Ao provocarem níveis muito elevados de destruição (Fig. 4) e vítimas em áreas residenciais precárias da Grande Lisboa, as cheias de 1967 chamaram a atenção para os efeitos nefastos do desordenamento do território (canalização deficiente dos leitos de cheia, construção em áreas inundáveis e locais com risco de deslizamento) e deram visibilidade ao problema do (des)alojamento dos grupos sociais mais vulneráveis, compostos em larga medida por migrantes internos (Fig. 5).

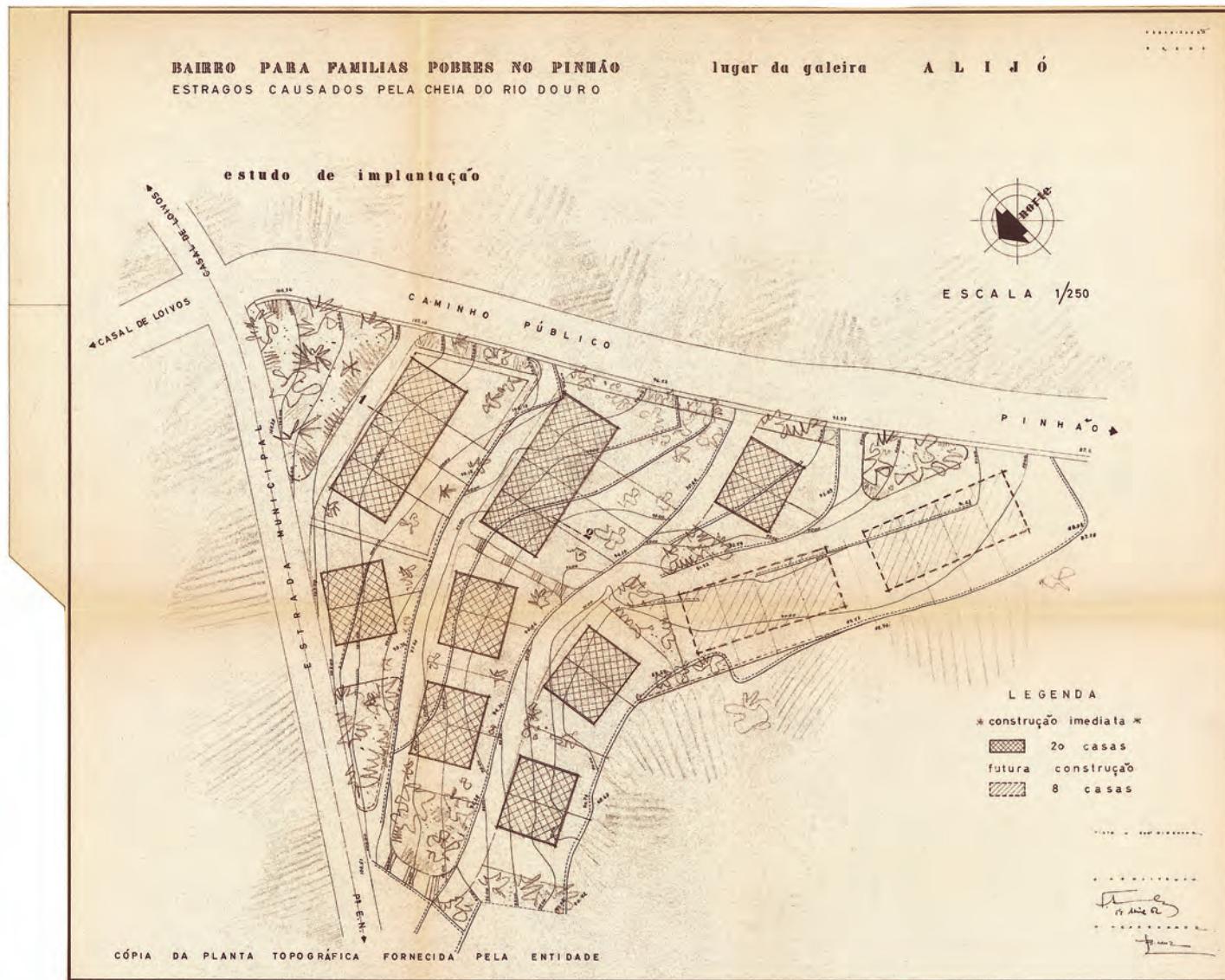
Apesar da censura adotada pela ditadura para com o número real de mortos, e de um quadro de ocultação geral, uma tragédia com as proporções das cheias de 1967 desempenhou um papel importante na chamada de atenção para problemas relevantes como a desigualdade socioespacial nos bairros urbanos e suburbanos, o desordenamento do território no quadro da pressão urbanística associada às migrações internas e, claro, as carências habitacionais sentidas por muitos portugueses. Neste âmbito, acabou por contribuir para a modificação das políticas de habitação, não só no que respeita à resposta a situações de catástrofe mas sobre tudo em termos gerais.

Circunscrevendo-nos ao quadro mais imediato e específico, foi criado o Plano de Realojamento dos Desalojados pelas Inundações de 20 de novembro de 1967, da responsabilidade do Ministério das Obras Públicas e da FCG, que deu origem ao processo de planeamento e edificação dos denominados Bairros Gulbenkian. Logo em 28 de novembro de 1967, uma comissão delegada do conselho de administração da FCG reconhece a enorme dimensão da catástrofe (um documento desta data refere mais de 300 mortos<sup>7</sup>) e, invocando o subsídio de 5000 contos atribuído no passado aos municípios mais atingidos pelas cheias do Douro de 1962, entende envolver-se no processo.

No contexto da cheia do Douro de 1962, os dados recolhidos a partir das fontes arquivísticas mostram inicialmente a realização de casas provisórias, tanto no caso do Pinhão como do Tua, seguidas pela execução de habitações individuais geminadas em banda térrea, e com acesso a um pequeno espaço verde destinado a atividades «rurais» básicas, tratando-se, no caso do Pinhão, de quatro unidades

<sup>6</sup> A este propósito, v., por exemplo, notícias n'O Século Ilustrado, de 2 de dezembro de 1967, ou no Público, de 12 de novembro de 2017.

<sup>7</sup> V. doc.: SPO 00957: Subsídios — habitações económicas a construir nos concelhos de Loures, Sintra e Vila Franca de Xira — Arquivo FCG.



**FIG. 6** Implantação de casas provisórias depois da cheia de 1962 no Pinhão, Pinhão [c. 1963] (arquiteto não identificado para a DGSU, 1963-1965). SIPA/IHRU

ainda existentes, que variam entre dois e três fogos, e dispostas ao longo de três arruamentos (Fig. 6).

Embora a cheia do Douro de janeiro de 1962 tenha sido uma das maiores registadas neste rio no século XX, o impacto do que aconteceu na região de Lisboa cinco anos depois foi muito mais significativo, justificando um maior investimento da parte da FCG, quer financeiro, quer em termos de acompanhamento do processo. É neste contexto que, em dezembro de 1967, os princípios da intervenção começam a estar delineados, procurando conjugar-se a ação das autarquias que identificariam e comprariam os terrenos para edificação de novos bairros com o papel de supervisão técnica e financiamento da administração central, através da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização (DGSU), e o envolvimento da FCG,

enquanto financiador e mediador. As cinco autarquias beneficiárias deste processo seriam Vila Franca de Xira, Loures, Arruda dos Vinhos e Sintra (freguesia de Belas), a que posteriormente se juntaria Alenquer, verificando-se que os municípios de Oeiras e Cascais prescindiram deste apoio, assumindo possuir internamente os meios financeiros e técnicos para resolver os problemas decorrentes das cheias que se haviam feito sentir nos seus territórios<sup>8</sup>.

Os bairros de realojamento viriam, assim, a ser edificados nos cinco municípios supracitados, no quadro da resposta governamental enquadrada pelos Decretos-Leis n.<sup>os</sup> 48 240 e 48 241, de 17 de fevereiro de 1968, que estipulam as verbas necessárias «para ocorrer às satisfações dos encargos causados pelas inundações de Lisboa em Novembro de 1967», num total de 55 000 contos, a distribuir pelos trabalhos em linhas de água, a executar pela Direção-Geral dos Serviços Hidráulicos, e pelas obras de construção e de urbanização dos bairros de realojamento, a cargo da DGSU e das câmaras municipais. Uns dias antes, a 6 de fevereiro de 1968, a FCG, em documento assinado por Luís Guimarães Lobato, diretor do Serviço de Projetos e Obras (SPO) da Fundação, informa ter decidido comparticipar as obras de realojamento com uma verba de 50 000 contos, destinada à construção de edifícios e ao subsídio para aquisição de alguns terrenos, assumindo que os custos de urbanização competiriam ao erário público. O financiamento concedido justificou a designação de Bairros Calouste Gulbenkian, adotada para todos os conjuntos edificados naquele quadro.

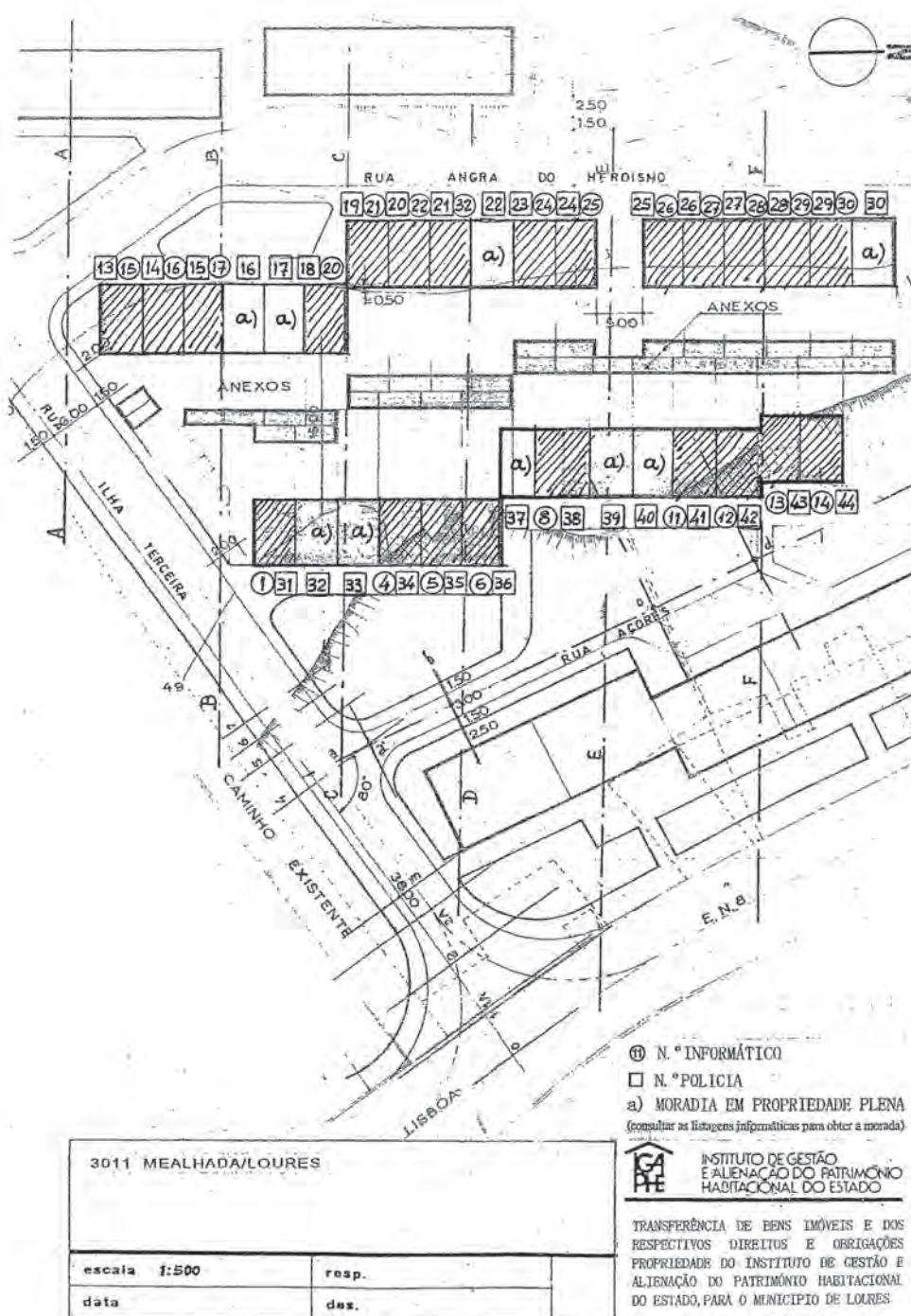
Cerca de um ano depois da catástrofe e já no contexto da operação de realojamento, estavam bem definidos os pressupostos da operação, faziam-se balanços



**FIG. 7** Logradouro do Bairro Gulbenkian, Mealhada, Loures, 2017. CEG/IGOT/ULisboa

<sup>8</sup> Por exemplo, em Paço de Arcos e sobretudo Algés (concelho de Oeiras), o impacto da cheia foi significativo (v. referências em notícias n'*O Século*, de 27 de novembro de 1967, e na *Flama*, de 1 de dezembro do mesmo ano).

**FIG. 8** Bairro Gulbenkian, Mealhada, Loures — planta de localização [1968] (arquiteto não identificado para a DGSU, 1968-1969). SIPA/IHRU



do processo e identificavam-se alguns problemas. Relativamente aos princípios que presidiriam às tipologias e localização dos bairros, um documento dirigido pela DGSU à FCG em junho de 1968<sup>9</sup> é esclarecedor, afirmando que os bairros terão de estar acima da cota de máxima cheia do local, devem incluir nos seus estudos a incorporação do equipamento complementar necessário (zona comer-

<sup>9</sup> V. doc.: SPO 00958: Subsídios — habitações económicas a construir nos concelhos de Loures, Sintra e Vila Franca de Xira — Arquivo FCG.

cial, igreja, casa do povo, espaços verdes) e privilegiar a construção de habitações de caráter rural com logradouro e anexos para arrecadação e galinheiros<sup>10</sup> (Fig. 7), desejavelmente localizadas próximos dos centros dos aglomerados.

A 26 de novembro de 1968, o *Diário de Notícias* publicou um longo e detalhado artigo intitulado «Cumpriu-se um prodigioso programa de realojamento dos sinistrados — 200 000 contos para 1000 casas», a que era acrescentado o seguinte subtítulo «Resolveram em moldes revolucionários o grave problema levantado pelas cheias de Novembro-67». Nesta notícia, que antecipa a importância deste programa e o facto de ser tomado como referência em programas habitacionais futuros, faz-se uma elogiosa descrição do projeto em curso, sendo destacada a forte colaboração entre o governo e a FCG, a aparente rapidez da resposta e a própria dimensão da ação. Esta, para além dos 590 alojamentos enquadrados pela iniciativa da FCG, incluía 370 fogos atribuídos pelo Ministério das Corporações, distribuídos por vários locais e, pelo menos parcialmente, enquadrados por outros programas como a construção destinada às Caixas de Previdência, para além de 67 alojamentos entregues pela Câmara Municipal de Lisboa. Mas um dos aspetos mais interessantes da notícia, apesar do tom algo higienista e apologético da governação que deixa transparecer, reside no reconhecimento de que a cheia de 1967 permitiu evidenciar a gravidade do problema habitacional então existente na região de Lisboa, marcado por «habitação marginal, clandestina onde residia gente em condições infra-humanas», que exigia medidas urgentes. Adicionalmente, um depoimento do presidente da Câmara Municipal de Loures acerca do bairro de realojamento de Odivelas (o de maior dimensão, com 160 fogos distribuídos por 15 edifícios em bandas de quatro pisos), procura destacar a integração deste conjunto na malha urbana, «evitando-se qualquer tipo de segregação», aludindo ainda ao denominado «efeito exemplo», que resultaria do convívio dos realojados oriundos de classes menos favorecidas com os vizinhos, possuidores de «razoável ou mesmo bom nível de vida».

Em síntese, e considerando apenas os alojamentos construídos no âmbito do denominado Programa Gulbenkian<sup>11</sup>, foram edificados e atribuídos 590 fogos, distribuídos por três fases construtivas, concluídas em 1970, o que faz desta operação o maior processo de realojamento implementado em Portugal no século passado, na sequência de uma catástrofe natural.

Em termos mais específicos, o Plano de Realojamento Realizado para os Sinistrados das Cheias do 1967 incluiu duas fases de construção/realojamento, mais uma terceira de ampliação, tendo sido edificados 13 núcleos residenciais distribuídos por seis municípios da região de Lisboa (v. Fig. 1), abrangendo diferentes tipologias habitacionais.

Na primeira fase, assistiu-se à realização de 324 fogos distribuídos por seis núcleos residenciais, caracterizados por diferentes tipologias, desde casas unifamiliares até prédios de três ou quatro pisos, que se procuravam ajustar a cada contexto de execução. Incluem-se aqui os conjuntos da Mealhada (Loures), com

<sup>10</sup> Na observação que fizemos em alguns bairros, estes espaços são ainda hoje bem visíveis, como acontece no Bairro Gulbenkian da Mealhada (Loures) — v. figura 5.

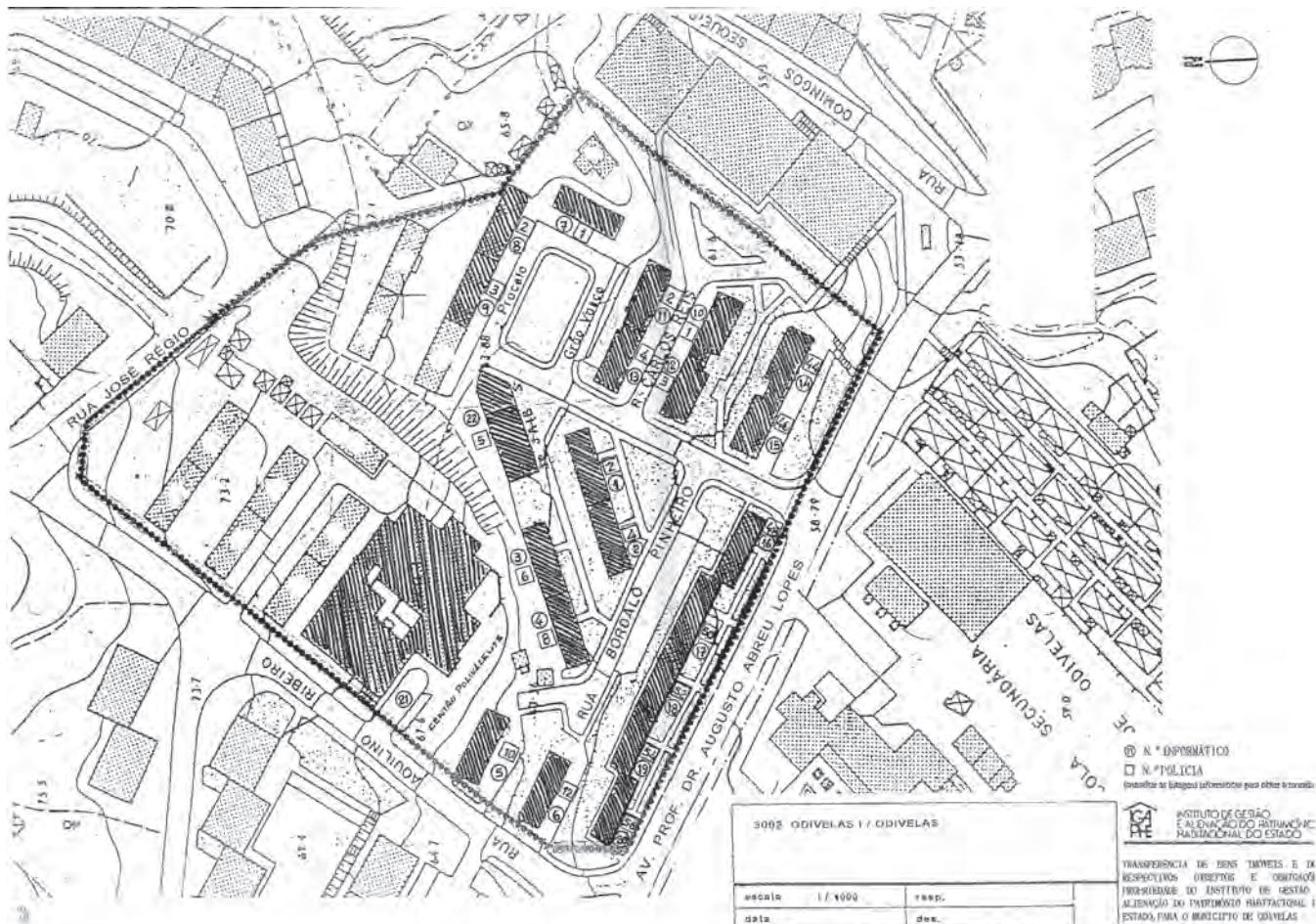
<sup>11</sup> Se forem também considerados os realojamentos efetuados pelo Ministério das Corporações e a Câmara Municipal de Lisboa, o valor aproxima-se do milhar.



**FIG. 9** Bairro Gulbenkian, Mealhada, Loures — fachada principal de edifício, 2017. CEG/IGOT/ULisboa

**FIG. 10** Bairro Gulbenkian, Odivelas I — planta de localização [1968] (arquiteto não identificado para a DGSU, 1968-1970). SIPA/IHRU

*Nota.* — A fase II do projeto corresponde aos edifícios não sombreados no interior do perímetro, a oeste.



32 fogos (Figs. 8 e 9), Venda Seca (atual União das Freguesias de Queluz-Belas, concelho de Sintra), que inclui 32 habitações unifamiliares, Arruda dos Vinhos (22 habitações unifamiliares), Sacavém (Loures), 42 fogos do arquiteto João Manuel Alves de Sousa (Fig. 10), e Alenquer, com 36 fogos projetados pelo arquiteto Coelho Borges.

A isto acresce a produção de 22 moradias para famílias de desalojados<sup>12</sup>, 10 em Alenquer, 6 em Sobral de Monte Agraço, 5 em Arruda dos Vinhos e 1 em Loures.

Foi ainda edificado em Odivelas um conjunto habitacional que, para as tipologias de Portugal, sobretudo em finais dos anos 60 do século passado, já se pode considerar de dimensão relativamente grande. Inclui 160 fogos distribuídos por 15 edifícios em banda de quatro pisos, concluídos em março de 1969 (Fig. 10).

Na segunda fase do realojamento, foram realizados mais sete núcleos habitacionais (196 fogos), todos no município de Vila Franca de Xira. O atraso no processo de construção dos bairros previstos para este município era reconhecido pelo presidente da Câmara, num depoimento incluído no supracitado artigo do *Diário de Notícias*, de 26 de novembro de 1968, em que explicava a dificuldade na aquisição dos terrenos para as novas construções, uma vez que a Câmara Municipal não os possuía. Esta problemática, de resto, já havia sido reconhecida pela própria FCG em fevereiro de 1968, numa reunião da comissão delegada, em que ficou decidido aumentar o subsídio concedido para 64 milhões de escudos, cabendo 34 milhões à segunda fase, o que permitia apoiar a autarquia de Vila Franca de Xira no processo de aquisição dos terrenos e, também, fazer face a incrementos no custo dos materiais de construção. Contudo, as dificuldades no processo continuaram ao longo do ano de 1968, havendo por exemplo que modificar a localização do bairro previsto para Alhandra devido aos problemas geológicos detetados no terreno inicialmente escolhido para a operação<sup>13</sup>, justificando isto a atribuição de um reforço ao subsídio. Este e outros motivos levaram o arquiteto Sotto-Mayor de Almeida a solicitar, a 14 de novembro de 1968, mais 6 milhões de escudos para a operação, o que colocou o valor efetivo total concedido pela FCG próximo dos 70 milhões e não dos 50 inicialmente previstos e que continuaram a ser referidos na imprensa, como atesta a notícia a que temos vindo a aludir.

Os núcleos edificados nesta segunda fase incluíam conjuntos com várias características como os quatro fogos unifamiliares, tipo «casa rural», em Adanaia, e a intervenção mais modelar em Quintas, com 30 fogos, centro comunitário, capela, escola, centro comercial e outros equipamentos (Fig. 11). Foram também edificados 48 fogos em Castanheira do Ribatejo, 6 alojamentos em Vialonga, 48 em Povos (Figs. 12 e 13), 36 em Alhandra e 72 em Alverca, sendo estes incluídos em edifícios de três e quatro pisos.

A terceira e última fase, referida por Sotto-Mayor de Almeida num «apontamento» de 14 de novembro de 1968<sup>14</sup>, e concretizada nos dois anos subsequentes, será caracterizada pela ampliação do bairro de Odivelas em mais 48 fogos e pela



**FIG. 11** Bairro Gulbenkian, Quintas (Vila Franca de Xira) [1970].  
FFH (1971) — Relatório de Actividades, 1970.  
Arquivo do IHRU

**12** V. doc. n.º 32: Alenquer, casas isoladas. Processo n.º 598/DT — Arquivo SIPA-DGPC.

**13** Elemento constante de um documento assinado pelo arquiteto Jorge Sotto-Mayor de Almeida. Doc. SPO 00962 da Fundação Calouste Gulbenkian, de 21 de outubro de 1968.

**14** V. Arquivo FCG, doc. SPO 00962: Subsídios — habitações económicas a construir nos concelhos de Loures, Sintra, Alenquer e Vila Franca de Xira, D-3-112.1. FCG, Lisboa.



**FIG. 12** Bairro Gulbenkian, Povos (Vila Franca de Xira) — planta de implantação geral [1968] [arquiteto Alberto Torna(?) para a DGSU/GEH]. FCG/BAA

atualização e revisão do projeto de Alverca, inserindo-se no âmbito dos respetivos processos de urbanização.

Como se depreende dos elementos analisados, a natureza da operação, planeada com cuidado<sup>15</sup>, de uma forma relativamente rápida e promovendo respostas *in situ* repartidas pelos vários locais afetados, para além de evidenciar preocupações com a localização, integração dos empreendimentos na malha urbana e criação de espaços para equipamentos, tornou-a, à data, uma referência no realojamento em Portugal. Tanto é assim, que o preâmbulo do supracitado Decreto-Lei n.º 49 033, que cria o FFH e materializa o processo de reforma da política habitacional portuguesa, refere explicitamente na sua alínea 4: «[...] importa salientar a acção desenvolvida no cumprimento do plano de realojamento dos desalojados pelas inundações de 20 de Novembro de 1967, estabelecido pelo Ministério das Obras Públicas e pela Fundação Calouste Gulbenkian, plano esse que entre nós bem se pode considerar, sob variados aspectos, autêntica experiência piloto em matéria de habitação social.»

Efetivamente, pode afirmar-se que o facto de a catástrofe de 1967 ter gerado alguns milhares de desalojados e tornado públicos e visíveis os graves problemas

<sup>15</sup> Previamente ao realojamento, foi efetuado o Inquérito de Caracterização das Famílias Afetadas pelas Inundações de Novembro de 1967, que incluía informação sobre a composição do agregado, características socioeconómicas e habitacionais, prejuízos experimentados e tipo de ajuda desejado (Arquivo FCG, doc. SPO 00962: Subsídios — habitações económicas a construir nos concelhos de Loures, Sintra, Alenquer e Vila Franca de Xira, D-3-112.1. FCG, Lisboa).



**FIG.13** Bairro Gulbenkian, Povos (Vila Franca de Xira) [1970]. FCG/BAA

habitacionais do País e, em particular, da Área Metropolitana de Lisboa terá tido algum efeito no processo de discussão da reforma da política habitacional portuguesa materializada em 1969. Para isto, cremos, terão contribuído, a ação da FCG e a articulação desta com o governo português, designadamente a DGSU.

Logo na reunião de 20 de fevereiro de 1968 da comissão delegada do conselho de administração da FCG, o engenheiro Guimarães Lobato, responsável do

Serviço de Projetos e Obras da instituição, propunha que se desse poder ao presidente da FCG para estudar a possibilidade, em conjunto com os Ministérios do Interior e das Obras Públicas, de criação de um fundo para a construção de casas económicas, para o qual reverteriam os recursos obtidos com a renda dos fogos edificados no âmbito do denominado Programa Gulbenkian para realojamento dos refugiados das cheias de 1967.

No início de maio de 1968, a DGSU, que tinha como responsável o engenheiro Macedo dos Santos, prepara um projeto de decreto-lei relativo ao regime jurídico das casas a construir com o produto do subsídio da FCG, que formaliza a 10 de maio e envia para apreciação superior. Nesta proposta, o protagonismo das autarquias é significativo, pois não só seriam responsáveis pela realização das obras (fiscalizadas pela DGSU) como lhes competiria gerir, ao nível municipal, os fundos resultantes das receitas associadas (rendas comuns e rendas resolúveis) ao parque habitacional em construção no âmbito do realojamento das cheias de 1967. Mas os tempos não eram de descentralização, com fundos e competências para as autarquias, pelo que a análise superior da proposta legislativa se mostrou contrária a esta ideia da criação de fundos municipais, como ilustra a significativa menção manuscrita e não assinada, ao lado do artigo 7.º do documento, que diz «É melhor agrupar num fundo só»<sup>16</sup>.

Assim será, pois no âmbito da criação do FFH (fundo único e nacional para a habitação), o artigo 26.º estabelecerá que «[a]s casas distribuídas ou a distribuir ao abrigo do plano de realojamento dos desalojados pelas inundações de 25 de Novembro de 1967, estabelecido pelo Ministério das Obras Públicas e pela Fundação Calouste Gulbenkian, são integradas no património do Fundo, bem como os terrenos onde estejam construídas e as respectivas infra-estruturas, e ficam sujeitas ao regime estabelecido neste diploma». Este regime incluirá as formas de arrendamento público e propriedade resolúvel (mediante atribuição por concurso), esta última explicitamente posicionada na linha do aplicado às «casas económicas».

Se a operação de realojamento associada às cheias de 1967 é relevante para compreender as mudanças ocorridas na habitação pública neste período, o final da década de 60 foi também marcado por operações de realojamento de menor escala associadas a outro tipo de catástrofes naturais, designadamente os temporais do inverno de 1969-1970 em Ovar e o sismo que atingiu Portugal continental em 28 de fevereiro de 1969, com particular incidência no Algarve.

Em relação a Ovar, entre os meses de outubro e dezembro de 1969, ocorreram temporais associados a avanços do mar, que provocaram o desalojamento de 15 famílias, num total de 57 indivíduos. O processo de realojamento temporário foi efetuado em 20 casas prefabricadas de piso único, cuja construção, financiada pelo FFH com infraestruturação da responsabilidade da Câmara Municipal de Ovar, decorreu entre maio e setembro de 1970<sup>17</sup>, no quadro de um conjunto mais amplo de obras dirigidas ao saneamento e à defesa da costa.

<sup>16</sup> V. projeto de decreto-lei relativo à propriedade dos edifícios a construir com fundos da FCG, no âmbito das cheias de 1967 (Arquivo FCG, doc. SPO 00962: Subsídios — habitações económicas a construir nos concelhos de Loures, Sintra, Alenquer e Vila Franca de Xira, D-3-112.1. FCG, Lisboa).

<sup>17</sup> V. Fundo de Fomento da Habitação/Divisão de Obras (1971) — Relatório de Actividades-1970. Lisboa, FFH (Arquivo do IHRU).

Ainda em 1969, o sismo ocorrido em 28 de fevereiro teve epicentro a 200 km de distância de Sagres e uma magnitude de 7,9 na escala de Richter, atingindo, principalmente, o Algarve, em particular os concelhos de Vila do Bispo, Lagos, Lagoa, Silves e Portimão, tendo também sido sentido em Lisboa e noutras localidades de Portugal. Os registos apontam para mais de 10 vítimas mortais e 400 casas destruídas ou danificadas, ocorrendo também danos em diversos edifícios localizados na região de Lisboa e no vale do Tejo, até Santarém. Os jornais e revistas<sup>18</sup> que noticiaram os efeitos da catástrofe destacaram sempre a componente material, enfatizando que os estragos poderiam ser mais significativos e realçando o número muito reduzido de feridos e mortos, algo que estava em sintonia com as declarações prestadas pelo Presidente do Conselho, Marcello Caetano, durante a visita que fez às áreas afetadas no Algarve, no dia 7 de março de 1969. A tragédia das cheias de novembro de 1967 estava ainda bem viva e o regime, certamente com o apoio da censura, procurava enfatizar o lado menos dramático desta catástrofe e garantir uma imagem de efeitos mitigados.

Nas semanas subsequentes ao sismo foi efetuado um levantamento dos danos sofridos pelos edifícios, envolvendo as autarquias locais em conjunto com o Ministério das Obras Públicas. Também na sequência imediata da catástrofe foi realizado um plano de alojamento temporário das famílias afetadas que em Bensafrim (Lagos) envolveu a instalação de 40 casas desmontáveis e em Vila do Bispo, segundo relato das Atas Municipais 1968-1970<sup>19</sup>, a instalação daquelas no Posto Hospitalar da Santa Casa da Misericórdia, na Residência Paroquial e em mais alguns armazéns e habitações disponíveis no concelho. Neste último município, os estragos nas construções foram apreciáveis: de acordo com Vieira de Jesus (2017, p. 160), «no dia 4 de março [...] os técnicos da Direção de Urbanização de Faro concluíram que 167 habitações tinham que ser reconstruídas e que outras 438 tinham sofrido danos que podiam ser reparados».

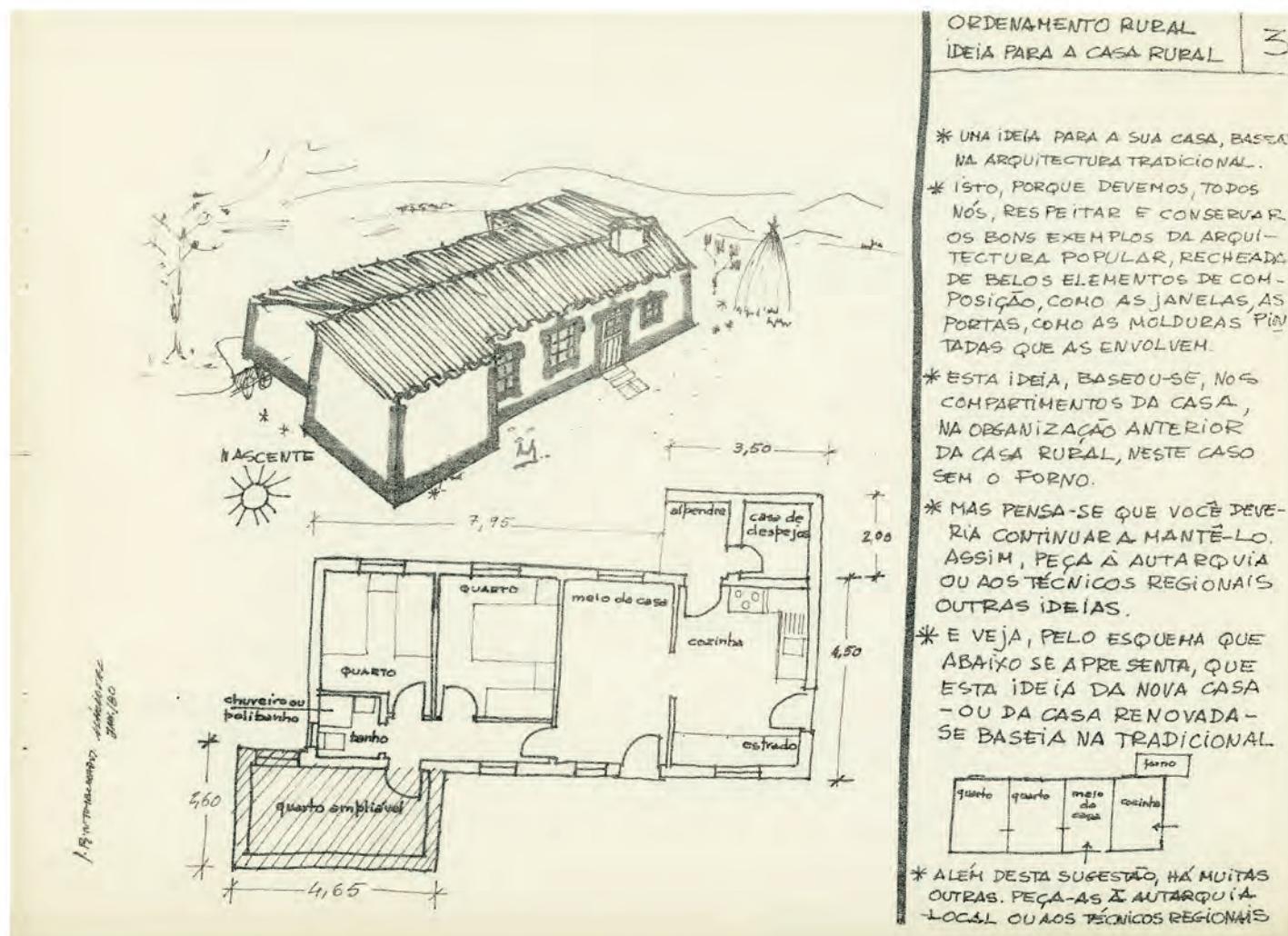
O Plano de Reconstrução e de Realojamento será financiado pelo FFH, com recursos atribuídos no âmbito de um crédito aberto pelo Ministério das Finanças a favor do Ministério das Obras Públicas, conforme estipulado no Decreto-Lei n.º 49 010, de 20 de maio de 1969. No quadro da resposta, estabeleceu-se uma analogia com as concessões atribuídas às vítimas das cheias de 1967, como evidencia a notícia publicada na *A Capital*, a 6 de março de 1969, intitulada «Disposições de emergência para socorrer os sinistrados do abalo de terra» e baseada em declarações do Ministro das Corporações, que refere, entre outros, «preferência aos desalojados na ocupação de casas de renda económica disponíveis nas referidas zonas; concessão de eventuais subsídios de renda durante 1, 2 ou 3 meses [...]; concessão aos beneficiários, que disponham de casa própria e que tenha sido danificada, de empréstimos, a seu pedido, para beneficiação, no montante total do respectivo custo [...]; concessão aos beneficiários, que não dispõem de casa própria, a desejem adquirir, de empréstimos para aquisição ou construção, pela totalidade do seu custo [...].».

<sup>18</sup> V., por exemplo, as edições de *O Século*, de 1 e 8 de março de 1969. A *Capital*, de 3 de março do mesmo ano, e, ainda, a revista *O Século Ilustrado*, também do dia 8 de março.

<sup>19</sup> Vieira de Jesus, A. (2017). *Vila do Bispo, Lugar de Encontros, Vol. II*. Edição comemorativa do 355.º Aniversário da Elevação a Vila. Câmara Municipal de Vila do Bispo. ISBN: 978-972-99653-4-0.



Contudo, a identificação de desalojados insolventes ou com baixos níveis de solvência justificou, tal como no caso das cheias de 1967 mas agora fora do âmbito do Programa dos Bairros Gulbenkian, a implementação de projetos de construção de habitação para realojamento das vítimas. Foi assim executado um total de 48 fogos divididos entre os concelhos de Silves, Lagoa, Lagos e Vila do Bispo. Em todos os locais, com exceção de Lagos, onde se procedeu à construção de dois

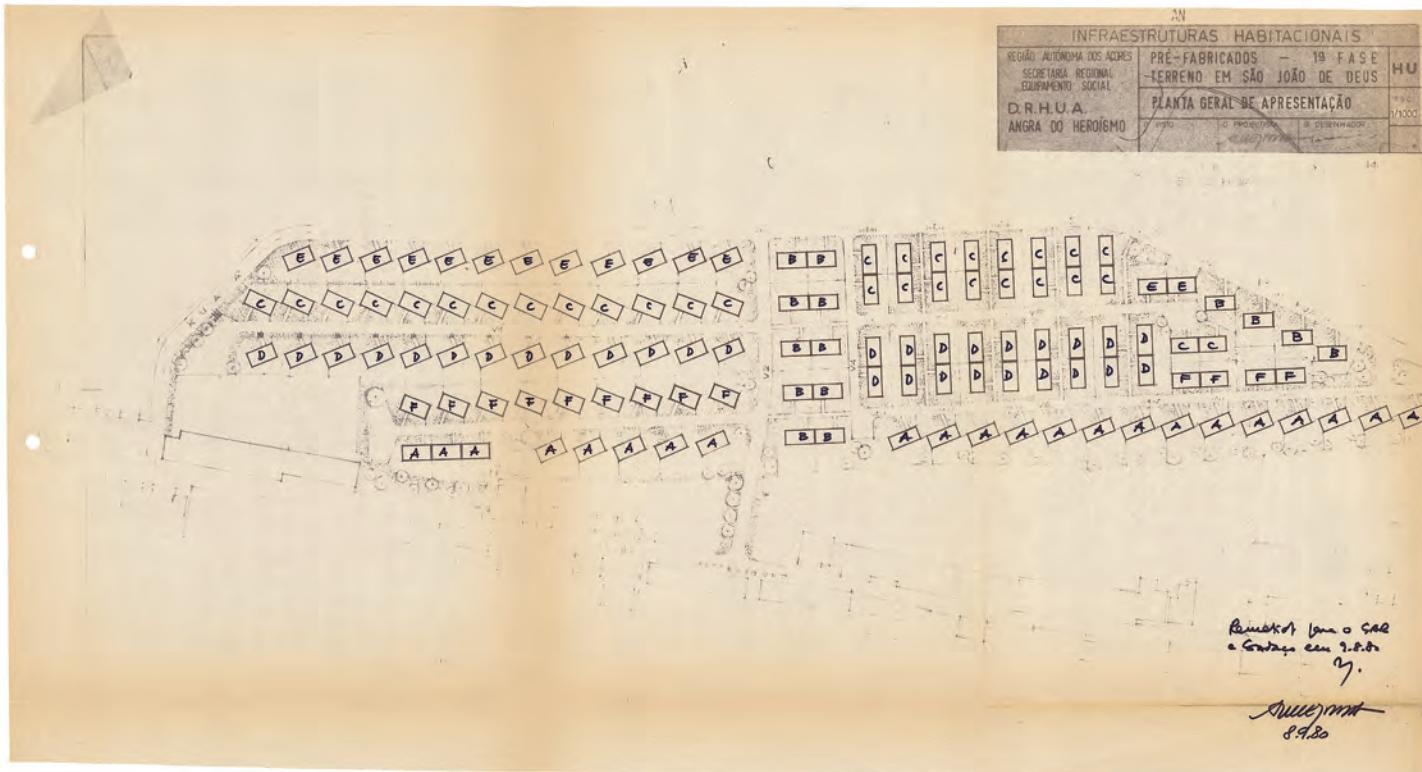


edifícios de quatro pisos integrados na urbanização de Santo Amaro num total de 16 fogos, foram edificados, entre 1970 e 1971, conjuntos habitacionais de pequena dimensão (entre 4 e 12 fogos), compostos por casas de dois pisos, por vezes em banda. A estes 48 fogos há que juntar mais 24, pertencentes a um conjunto residencial de «casas modestas destinadas aos sinistrados», integradas em edifícios de dois pisos construídos em Vila do Bispo (sede de concelho) (Fig. 14), o local que conheceu danos mais significativos.

Nos primeiros anos do período democrático, designadamente entre 1974 e 1979, não se deteta intervenção pública habitacional como resposta perene a situações de catástrofe, não obstante o problema do défice habitacional geral ter ocupado uma posição elevada na agenda política e social do PREC.

A partir dos anos 80, as respostas habitacionais públicas de dimensão importante a situações de catástrofe, envolvendo reabilitação (efetuada diretamente pelo Estado ou através da concessão de auxílio a proprietários e à autoconstru-

**FIG. 15** Projeto de casa rural — pormenores (orientações para reconstrução na sequência do sismo de 1980). Angra do Heroísmo [c. 1980] (arquiteto não identificado para a DRHUA/SRES). SIPA/IHRU



**FIG. 16** Bairro São João de Deus II (prefabricados) — ilha Terceira, Açores — planta geral de apresentação. Angra do Heroísmo [c. 1980] (arquiteto não identificado para a DRHUA/SRES). SIPA/IHRU

ção) e construção nova, vêm ocorrendo, de acordo com os dados recolhidos, a um ritmo correspondente a dois ou três casos por decénio (v. quadros n.os 1, 2 e 3), considerando conjuntamente o continente, os Açores e a Madeira.

Logo em 1980, o processo de reconstrução de Angra do Heroísmo e de outros locais na ilha Terceira (Açores), na sequência do sismo de 1 de janeiro daquele ano, teve contornos bastante complexos, incluindo não apenas processos de relojamento e reconstrução realizados diretamente pelo governo mas também um grande apoio à autoconstrução, que envolveu 3342 alojamentos. Relativamente a este último processo, foram fornecidos, além dos materiais necessários, projetos de «casas rurais» (Fig. 15) de um piso, T2 ampliáveis até T3, que pudesse servir de exemplo habitacional na fase da autorreconstrução.

Ao mesmo tempo, e graças também à instituição do Gabinete de Apoio à Reconstrução (GAR), foi objetivo declarado da reconstrução, sobretudo no que concerne a Angra do Heroísmo, instalar habitações provisórias nos arredores da cidade, de forma a manter uma coesão entre as estruturas urbana e social. O processo foi caracterizado pela rápida e intensa recuperação dos edifícios de valor arquitetónico presentes no centro histórico da cidade (o que contribuiu para a elevação de Angra do Heroísmo a Património da Humanidade da UNESCO, em 1983), e, também, pela realização ex-novo de habitações essencialmente individuais, provisórias e definitivas, num total de 284 fogos, só na ilha Terceira.

Em novembro de 1983, a ocorrência de temporais violentos a que estiveram associadas cheias causaram uma vez mais danos significativos na região de Lisboa e na sua envolvente, danificando ou destruindo mais de 300 habitações, num processo que gerou várias centenas de desalojados que foram acolhidos em alojamentos de emergência disponibilizados pelas câmaras municipais dos concelhos mais atingidos. No entanto, como estes municípios se manifestaram incapazes de promover o realojamento das famílias sem capacidade financeira, mesmo subsidiadas, foi assumida a necessidade da construção, diretamente pela administração central, de um número ainda elevado de habitações nos municípios de Loures (que à data ainda incluía Odivelas), Amadora e Torres Vedras. Por exemplo, só em Famões (Odivelas), no âmbito do Programa Cheias 1983, previa-se a realização de um conjunto habitacional de 107 fogos, constituído por 14 edifícios com três, quatro ou cinco pisos. Já para os desalojados da Amadora, o Programa incluía a edificação de um bloco habitacional no Bairro do Zambujal. Não obstante a existência de documentos que referem este Programa Habitacional (Cheias 1983), as informações que recolhemos, designadamente no âmbito de uma entrevista com o ex-presidente do IHRU, Vítor Reis, apontam para a sua não realização, num período marcado por uma situação de crise económica associada a forte austeridade e grandes restrições na despesa pública que decorrem, entre outros, da segunda intervenção do FMI em Portugal, que teve lugar em 1983. Segundo a mesma fonte, a solução para os desalojados dos temporais de 1983, nos casos em que não eram proprietários ou não tinham possibilidade para arrendar no mercado (mesmo com apoios), consistiu no seu encaminhamento, mais ou menos prioritário, para habitação social disponível em outros programas de habitação pública, como terá acontecido, por exemplo, com algumas famílias realojadas no Bairro Social Boavista-Olheiros, em Torres Vedras, construído no período de transição do FFH para o IGAPHE.

No decénio seguinte, as duas respostas habitacionais mais emblemáticas a situações de catástrofe decorrem das cheias rápidas de novembro de 1997 no Baixo Alentejo e do sismo de julho de 1998, que atingiu as ilhas açorianas de São Jorge, Pico e, sobretudo, Faial.

Relativamente ao primeiro evento, a resposta passou, como nos outros processos que vêm a ser implementados desde os anos 60 do século xx, por uma articulação entre as autoridades dos municípios afetados e o Instituto Nacional da Habitação (INH) (sucessor do FFH, a partir de 1984, e antecessor do atual IHRU, criado em 2007), no caso concreto com intervenção do Governo Civil de Beja. O levantamento dos danos nos edifícios foi efetuado pelos próprios municípios, com o apoio de fichas preparadas pelo INH, determinando-se, a partir daqui, o tipo e a extensão da intervenção a implementar (pequenas reparações, reconstrução significativa, nova construção). Após esta fase, a solução implementada implicou um financiamento conjunto por parte dos municípios (que também custearam as infraestruturas) e do INH (comparticipação em 50 % das

intervenções destinadas, apenas, a primeira habitação). No caso do município de Odemira, cuja experiência é idêntica à de outros concelhos atingidos, como Moura, foi contraído um empréstimo de 1,1 milhões de contos (cerca de 275 000 euros), a juros bonificados, que permitiu reparar as infraestruturas públicas danificadas e edificar 16 novas habitações (1 na Portela da Fonte Santa, 4 em Luzianes, 6 em Saboia e 5 na sede de concelho). Com exceção de Odemira, onde os novos alojamentos se encontram num edifício com três pisos, bem inserido no tecido urbano consolidado, as outras construções efetuadas no município são do tipo tradicional, com um único piso, telhado de duas águas e revestimento com bandas coloridas, como é tradicional em muitas casas rurais alentejanas (Fig. 17)<sup>20</sup>.

Nos casos das respostas implementadas no Sobral da Adiça (concelho de Moura) e no Bairro da Cruz Vermelha (Carregueiro), em Aljustrel, levantou-se o desafio do risco associado à eventualidade de futuras cheias, capazes de atingir as novas habitações. Se no Sobral da Adiça as obras de regularização da Ribeira da Perna Seca terão permitido resolver o problema em 2016, no Bairro da Cruz Vermelha, não obstante a sua melhor localização prevenir a possibilidade de alagamento das novas habitações, foram evidentes os défices construtivos desde o início (infiltrações, humidade excessiva). Note-se que a construção destas casas foi comparticipada em 50% pelo INH, sendo a Cruz Vermelha outra entidade financiadora, emergindo neste caso a lógica da parceria público-privada (terceiro setor) — que também envolve a Câmara Municipal de Aljustrel.

**FIG. 17** Bairro do Bom Sítio (Saboia, Odemira) — construção na sequência das cheias de 1997, Odemira, 2017.  
CEG/IGOT-ULisboa



**20** Informações recolhidas em entrevistas com Telma Monteiro (vereadora da Câmara Municipal de Odemira) e Santiago Macias (ex-presidente da Câmara Municipal de Moura).

O processo de resposta habitacional organizado após o sismo que atingiu as ilhas do Faial, do Pico e de São Jorge, em 1998, embora privilegie a reabilitação/recuperação ou a reconstrução de habitações individuais, realizadas ou no mesmo local, ou em locais diferentes (783 fogos), tendo ainda apoiado a aquisição de terrenos para autoconstrução, assume um certo caráter de exceção no período pós-1980, pois inclui a construção de 310 fogos novos, que, por exemplo, alteraram a paisagem do Faial, sendo as casas tradicionais de alvenaria de pedra substituídas por edificações de alvenaria de tijolo, com blocos e betão armado (Figs. 18 e 19).

De acordo com os dados recolhidos nos Arquivos do IHRU, no dia 28 de abril de 2003, foi celebrado entre a Região Autónoma dos Açores e o INH o primeiro contrato de comparticipação, relativo às condições de concessão do apoio financeiro, após ter sido efetuado um levantamento detalhado das situações existentes. Com um acompanhamento técnico inicial por parte da Direção Regional da Habitação, o processo de reconstrução das habitações danificadas pelo sismo teve como grande promotor e entidade financiadora a SPRHI — Sociedade de Promoção e Reabilitação de Habitação e Infraestruturas, criada como empresa pública em 2003, para dar resposta à reconstrução do Faial e Pico, após o sismo de 1998. No âmbito deste processo, que se arrastou por mais de 13 anos<sup>21</sup>, os imóveis foram inseridos em diferentes tipologias de apoio público, nomeadamente em programas de reabilitação, reparação, reconstrução, nova construção e aquisição (de terrenos), tendo sido apoiado um total de 777 agregados familiares no Faial e 369 no Pico.



**FIG. 18** Casas construídas na sequência do sismo de 1998 (freguesia de Castelo Branco, Faial), Faial, 2018. CEG/IGOT-ULisboa

**21** O Relatório de Gestão e Demonstrações Financeiras — 2016, da SPRHI, refere, na sua página 11, que «o contrato-programa da reconstrução — sismo 1998 continua a ser executado».

**FIG. 19** Casas construídas na sequência do sismo de 1998 (freguesia de Pedro Miguel, Faial), Faial, 2018. CEG/IGOT-ULisboa



Também no século XXI, é importante destacar as respostas habitacionais aos incêndios de 2005, em Portugal continental, e em agosto de 2016, na Madeira, que nos oferecem uma nova tipologia de eventos, ainda não explorada neste texto, mas extremamente grave e recorrente, como atesta o que aconteceu em junho e outubro de 2017.

Em 2005, os incêndios florestais que devastaram Portugal consumiram 325 226 ha de floresta e provocaram estragos significativos e diversos, que incluem a destruição ou danificação pelo fogo de várias habitações, frequentemente dispersas por aldeias e vilas de concelhos com densidade mais baixa. Neste caso, a intervenção pública consistiu na concessão de apoio aos particulares para que procedam à «reconstrução/reabilitação» das suas primeiras residências, confirmado uma tendência mais generalizada nas políticas de habitação pública em Portugal, que, a partir dos anos 80, têm sido cada vez mais caracterizadas por uma crescente liberalização do mercado, e por uma forte valorização da aquisição da casa própria.

Em termos gerais, os edifícios danificados foram classificados como «totalmente destruídos» ou «parcialmente destruídos», e selecionados para com participação com base na sua condição de «primeira» ou «segunda» habitação, frisando-se que apenas aqueles que se inserem no primeiro caso têm apoio. Em termos concretos, procedeu-se a uma completa reconstrução ou a uma recuperação/reabilitação das habitações de 60 agregados distribuídos pelos distritos de Santarém, Castelo Branco e Leiria. A 19 de agosto de 2005, o governo já tinha

decidido abrir uma linha de financiamento à reconstrução de casas danificadas pelo fogo, num máximo de € 12 500 por fogo, para além de comparticipar os gastos dos municípios na recuperação de infraestruturas e habitação social, na linha do que vinha a ser feito no quadro da resposta a catástrofes anteriores, de que são exemplo as cheias rápidas no Baixo Alentejo em 1997 ou os incêndios de 2003<sup>22</sup>. A coordenação do processo de apoio financeiro coube ao INH, que financiou essencialmente projetos de recuperação de casas particulares (primeiras habitações), na sequência do levantamento de danos e dos subsequentes acordos estabelecidos entre as autarquias e os sinistrados. O apoio aos agregados afetados, designadamente no que respeita ao alojamento transitório e público, foi efetuado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3 de junho, que criou o PROHABITA, com o intuito de financiar a habitação destinada a resolver situações de grave carência habitacional, posicionando-se aqui os casos decorrentes de «calamidade pública, intempéries ou outros desastres naturais» (artigo 8.º do supracitado decreto-lei). Adicionalmente, recursos mobilizados no âmbito do Programa SOLARH (financiamento sem juros de obras de recuperação de habitação própria de particulares, autarquias, IPSS e cooperativas de habitação) e apoios provenientes de instituições privadas (e.g. Caritas e Portugal Telecom<sup>23</sup>) também foram utilizados no processo de realojamento e de reconstrução das habitações.

Neste período, ocorreram dois eventos catastróficos graves no arquipélago da Madeira. Em primeiro lugar, a cheia da Ribeira Brava, em fevereiro de 2010, que, de acordo com a Agência Lusa, provocou danos materiais num valor de 1080 milhões de euros, causando 43 mortos, 6 desaparecidos e 1200 desalojados, dos quais, segundo o jornal *Expresso*, de 10 de março de 2010<sup>24</sup>, 155 teriam sido realojados até esse momento, no concelho do Funchal. Para financiar o processo excepcional de reconstrução, a Assembleia da República promulgou a Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16 de junho, através da qual foi atribuída uma comparticipação de 740 milhões de euros à Região Autónoma da Madeira, para além de ter sido ativado o Fundo de Solidariedade da União Europeia, que atribuiu mais 31,3 milhões de euros. Com base em parte destas verbas e, também, no PROHABITA, foi possível realizar: *i*) o realojamento em habitação social pública que, neste caso concreto, não justificou a construção de habitação por existirem fogos vagos disponíveis no arquipélago; *ii*) o apoio aos proprietários que, infelizmente, se revelou mais demorado, tendo este processo apenas sido concluído seis anos depois, já em 2016<sup>25</sup>.

Em segundo lugar, os incêndios do Funchal, em agosto de 2016, que atingiram em particular a área de São Roque, provocando 3 mortos e 600 desalojados (251 famílias). Segundo o jornal *Público*, de dia 8 de agosto de 2017, cerca de um ano após o desastre, já teriam sido realizados 122 realojamentos provisórios em casas arrendadas pelo executivo, 10 reabilitações de edifícios (6 concluídas e 4 em fase de conclusão) e, ainda, a reconstrução de mais 30 fogos. Tal como nas situa-

<sup>22</sup> V. notícias do *Correio da Manhã*, de 19 de agosto de 2005.

<sup>23</sup> Em notícia do *Correio da Manhã*, de 13 de agosto de 2005, eram mencionadas declarações de Miguel Horta e Costa, à data presidente executivo da PT, que ofertou, em nome da empresa, 20 casas desmontáveis ao Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil (SNBPC), que lhes daria a utilização que entendesse. Estas casas terão sido entregues nos meses subsequentes.

<sup>24</sup> «Madeira: Desalojados com medo de regressar», *Expresso*, de 10 de março de 2010, <[http://expresso.sapo.pt/dossies/dossiest\\_actualidade/dossie\\_catasf/madeira-desalojados-com-medo-de-regressar=f570048](http://expresso.sapo.pt/dossies/dossiest_actualidade/dossie_catasf/madeira-desalojados-com-medo-de-regressar=f570048)>, consultado em agosto de 2017.

<sup>25</sup> Informação obtida na entrevista a Víctor Reis, ex-presidente do IHRU, em dezembro de 2017.

ções anteriores, ocorreu a comparticipação de fundos comunitários e de verbas do Governo Regional, para além da mobilização de recursos disponibilizados pelo Governo da República. Foram também utilizadas verbas do PROHABITA, num quadro de uso menos formal e mais flexível, caso a caso, com adaptação às circunstâncias de cada família. Em agosto de 2017, encontrava-se em curso a aquisição de 30 habitações para as vítimas dos incêndios, cujas casas não eram passíveis de recuperação por estarem em zonas consideradas de risco. Quarenta famílias, cujos processos foram enviados para o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), aguardavam apoio para a recuperação das suas habitações, tendo outras 180 já recebido cerca de 1 milhão de euros para obras de reconstrução.

Refira-se que as intervenções de reconstrução na sequência dos incêndios de 2005 e das catástrofes da Madeira (2010 e 2016) chamaram a atenção para um conjunto de problemas complexos, que exigem uma adaptação às situações concretas, que incluem a ausência de projeto de arquitetura em diversos edifícios danificados, a construção de casas em zonas de risco, a existência de heranças indivisias, com presença de vários proprietários, por vezes em desacordo, e, também, a identificação de casas não registadas no nome dos residentes e proprietários de facto.

### **Síntese e ensinamentos: Passado e presente dos bairros públicos para realojamento de sinistrados provocados por catástrofes ambientais**

Considerando apenas os processos de construção nova de caráter perene, contabilizámos, até ao momento, mais de 1500 fogos, executados no continente, Açores e Madeira, entre 1962 e 2016, no quadro de diversas ações de resposta pública a situações de desalojamento decorrentes de catástrofes ambientais.

Em termos de processo, a análise efetuada evidencia que, ao longo dos últimos 100 anos, as respostas públicas neste domínio se tornaram mais significativas a partir do decénio de 60, com destaque para o seu final, designadamente após as cheias de 1967. A tipologia dos apoios públicos à habitação afetada por catástrofes naturais tem prosseguido segundo duas linhas principais: *i)* comparticipação das obras de reparação, reconstrução e mesmo construção nova implementadas pelos próprios proprietários, (princípio claro desde o decénio de 90); *ii)* realojamento em habitação pública, sob a forma de arrendamento (nalguns casos, aplicou-se o princípio da propriedade resolúvel), podendo este assentar na construção de conjuntos habitacionais destinados especificamente ao realojamento dos sinistrados ou, em alternativa, na sua colocação em habitação pública já existente e disponível, produzida no âmbito de programas gerais ou resultante de aquisições, cedências de construtores e promotores ou permutas. Esta última alternativa destina-se a populações com baixos níveis de solvência, normalmente

residente em habitação precária, degradada, em situação de arrendamento ou clandestina. Em certas situações, os processos de construção de habitações novas para sinistrados resultaram de parcerias «público-privadas», normalmente com entidades do terceiro setor (Cruz Vermelha, Caritas, FCG), detetando-se exemplos ao longo de todo o período estudado.

Tendo em conta o arco temporal em análise e a leitura efetuada, é possível propor um faseamento dos processos de intervenção pública habitacional como resposta a catástrofes, ao longo dos últimos 100 anos:

- Primeira fase — final da Primeira República (anos 20 do século xx, com projetos a serem realizados e concluídos já no início dos anos 30): iniciativas pontuais, esparsas e localizadas, que incluíam apoios à recuperação do edificado e a construção de alguns edifícios novos, com envolvimento de organizações de solidariedade social. As dificuldades de concretização e os atrasos parecem ser evidentes neste período;
- Segunda fase (período intercalar I) — fase inicial e de consolidação do Estado Novo (1933-meados do decénio de 60): ainda que a política habitacional do Estado Novo se tenha estruturado neste período, a construção de habitação para dar resposta explícita a catástrofes está praticamente ausente, emergindo poucas exceções, como os fogos construídos para realojamento no Tua e no Pinhão na sequência das cheias do Douro de 1962 e as casas edificadas no Faial após a erupção do vulcão dos Capelinhos. Isto pode refletir um menor número de calamidades (ou menos informação sobre estas) ou uma eventual redução da ação pública orientada para promoção habitacional direta nestas situações;
- Terceira fase (de 1967 a 1974) — a resposta à destruição e, sobretudo, ao desalojamento causado pelas cheias de 1967 na região de Lisboa conduz à implementação do Plano de Realojamento dos Desalojados pelas Inundações, que envolve o governo, através da DGSU, em parceria com a FCG. Este Plano e a sua implementação vão funcionar como elementos inspiradores da reforma da política habitacional que ocorre em finais dos anos de 1960, absolutamente necessária para dar resposta às carências habitacionais crescentes que assumiam particular incidência na AML, e que a tragédia associada às supracitadas cheias tornou evidente. Este é o período em que se produzem mais edifícios novos, no quadro da implementação de bairros públicos destinados ao realojamento específico de populações vítimas de catástrofes ambientais: mais de 670 fogos em três-quatro anos, distribuídos por vários processos;
- Quarta fase (período intercalar II) (segunda metade da década de 70) — durante o PREC e a fase de implementação inicial e consolidação do Estado democrático, apesar da relevância concedida à habitação enquanto domí-

nio de carência e prioridade social no discurso político, este é o segundo período em que não se identificaram respostas habitacionais a situações de catástrofe ambiental, materializadas em bairros e possuidoras de alguma visibilidade;

- Quinta fase (a partir dos anos 80) – trata-se de um período que podemos considerar de «normalização» ou estabilização das formas de resposta pública de caráter habitacional a catástrofes, que se sucedem a um ritmo de duas a três por decénio, se se considerarem apenas as mais significativas.

Nesta quinta fase, identifica-se um *primeiro momento*, que vai até ao final do século passado, e é marcado pela promulgação da Lei Orgânica do Serviço Nacional de Proteção Civil (Decreto-Lei n.º 510/80, de 25 de outubro), que clarifica a componente de reconstrução e recuperação, ao referir explicitamente na alínea 5 do preâmbulo «[...] deverão ser efectuados estudos e elaborados planos que possibilitem as accções de reconstrução e recuperação das áreas afectadas». Avança-se, assim, em relação ao estipulado na legislação de 1958 (Lei n.º 2093, de 20 de junho de 1958, que promulgou as bases da Organização de Defesa Civil do Território e foi abolida em 1975), precursora da proteção civil, mas que não fazia referência às questões da reconstrução. Para o decénio de 80, contabiliza-se a construção de cerca de 300 fogos definitivos (por ação pública), na sequência do sismo de janeiro nos Açores (ilhas Terceira e São Jorge), e uma iniciativa gorada de implementação de novas edificações para dar resposta às vítimas dos temporais de 1983, acabando aqueles por ser realojados em habitação social produzida no âmbito de outros programas. Para além destes, o Estado apoiou a realização de obras de reparação num significativo número de fogos, tendo também procedido à construção de alojamentos precários de caráter temporário e de ter contribuído para mais de 3000 processos de autoconstrução de fogos afetados pelo sismo de 1980, na ilha Terceira. Na década seguinte, a resposta habitacional pública mais significativa diz respeito aos processos de (re)construção nas ilhas do Pico e do Faial, na sequência do sismo de 1998. Neste caso, contabilizam-se 310 novos fogos e mais de 780 reparados ou reabilitados. Também no continente, na sequência das cheias rápidas que atingiram alguns concelhos do Alentejo e do Algarve em 1997, o Estado e as autarquias apoiaram dezenas de processos de reconstrução da iniciativa dos próprios proprietários, tendo ainda procedido à edificação de cerca de 50 alojamentos.

O presente século marca um *segundo momento* nesta fase. Por um lado, é publicada legislação que se preocupa, especificamente, com o levantamento de situações de carência e emergência associadas a catástrofes, adoção de medidas de resposta e criação de fundos direcionados para este tipo de problemas. Por exemplo, o Decreto-Lei n.º 112/2008, de 1 de julho, cria uma conta de emergência na tesouraria do crédito público, tutelada pela Autoridade Nacio-

nal de Proteção Civil, que, de acordo com o seu artigo 3.º «[...] pode suportar despesas, destinadas a pessoas atingidas por catástrofe ou calamidade, relativas a: ‘Reconstrução e reparação de habitações [...]’». Depois, para além de se consolidar o quadro legal e de se estabelecerem mecanismos financeiros de apoio, que passam também a contar com a possibilidade de incorporação de apoios comunitários, por exemplo ao abrigo do Fundo de Solidariedade da UE<sup>26</sup>, criado em 2002, continuaram a verificar-se processos de apoio público à (re)construção de habitações afetadas por catástrofes ambientais, que contabilizámos, de forma incompleta, em cerca de 90 unidades (apenas construção nova), incluindo-se aqui o continente (incêndios de 2005) e a Madeira (incêndios de 2016). Este segundo momento é bem ilustrativo do quadro que atualmente conforma o processo de apoio ao realojamento de populações e à recuperação de habitações afetadas por catástrofes: orientação para conceder apoio financeiro, frequentemente com pluriorigens (administração central, Governos das Regiões Autónomas e municípios, por diversas vezes com mobilização de fundos comunitários) e recurso a instrumentos financeiros já existentes (SOLARH, PROHABITA), aos proprietários, para que estes (re)construam as suas habitações, sempre que se trata de residências principais. Quando os desalojados se encontram em situações mais vulneráveis, não possuem casa própria e registam níveis baixos de solvência, são encaminhados para habitação social pública, propriedade dos municípios, sempre que possível no âmbito do parque já existente. A construção de bairros públicos novos para desalojados é, atualmente, um processo excepcional.

#### **Notas e reflexões sobre a situação atual dos bairros de realojamento de sinistrados**

Se a construção de habitação pública definitiva não é a norma atual no quadro das respostas a catástrofes naturais e mistas com impacto sobre o *habitat*, vários dos edifícios e bairros edificados neste contexto ao longo dos últimos 90 anos ainda subsistem.

Face a isto, decidiu-se encerrar o capítulo com uma sucinta análise da situação sociourbanística e, também, do quadro da exposição destes edifícios e bairros aos seguintes tipos de perigos: sismos, movimentos de massa em vertentes, cheias e inundações e incêndios florestais<sup>27</sup>.

Embora a catástrofe de 1967 tenha tido uma origem hidrológica, a intervenção habitacional que lhe sucedeu não acautelou completamente esse facto, uma vez que os Bairros Calouste Gulbenkian da Mealhada e de Castanheira do Ribatejo foram parcialmente implantados em zonas com suscetibilidade elevada à inundaçao e uma parte do bairro construído em Quintas ocupa uma área com suscetibilidade moderada. Em contrapartida, outros bairros construídos no mesmo âmbito, embora tenham uma implantação afastada dos leitos de cheia, localizam-

<sup>26</sup> Ao abrigo deste Fundo, a EU concedeu 83,7 milhões de euros a Portugal, destinados a apoiar os processos de reconstrução na sequência dos incêndios florestais de 2003 e das catástrofes ocorridas na Madeira, em 2010 e 2016, respetivamente, cheias e incêndios.

<sup>27</sup> As zonas de suscetibilidade sísmica foram obtidas a partir da Carta de Isossistas de Intensidades Máximas, produzida e atualizada pelo Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA), na escala de 1:1 000 000, tendo por base a sismicidade histórica e atual e a escala de Mercalli modificada.

As zonas suscetíveis a movimentos de massa em vertentes foram obtidas por modelação estatística com recurso ao método do Valor Informativo (Zézere, 2002) utilizando um inventário com 7387 movimentos identificados por interpretação de fotografia aérea e trabalho de campo, em áreas-amostra correspondentes a 13% da superfície de Portugal continental. Este inventário foi utilizado para ponderar sete fatores de predisposição (altitude, declive, índice de posição topográfica, litologia, solos, zonas ecológicas e água disponível), a que correspondem 145 classes no total. Depois de ponderados, os resultados foram extrapolados à totalidade do território de Portugal continental (Zézere et al., 2018).

As zonas suscetíveis a cheias e inundações foram obtidas a partir do Atlas «Zonas Inundáveis» disponibilizado pela Agência Portuguesa do Ambiente. Esta informação inclui a delimitação das zonas adjacentes dos rios Tâmega, Zézere, Colares, Vinhas, Laje e Jamor, a escalas compreendidas entre 1:2000 e 1:10 000. É ainda considerada a Carta Preliminar das Zonas de Risco de Inundação à escala de 1:500 000, realizada pelo LNEC, que inclui pontos críticos, troços críticos e as áreas de inundação para a cheia com período de retorno de 100 anos ou máxima cheia conhecida. No caso da bacia do rio Tejo, foi ainda considerada a superfície de inundação da cheia de 1979, digitalizada a partir de cartografia 1:50 000 proveniente do LNEC.

As zonas suscetíveis a incêndios florestais foram obtidas a partir de um modelo estatístico, desenvolvido por Verde (Verde, 2008; Verde e Zézere, 2010), que cruza as áreas ardidas em Portugal continental com o declive e uso do solo.

-se em áreas suscetíveis a instabilidade de vertentes (Bairros Gulbenkian de Arruda dos Vinhos, Mealhada, Adanaia e Odivelas).

O perigo de incêndio florestal não constitui uma ameaça na generalidade das respostas habitacionais uma vez que a suscetibilidade é moderada apenas numa situação (Bairro Gulbenkian da Venda Seca).

O perigo sísmico é condicionado pela localização das principais fontes sismogénicas, sendo mais acentuado nos Açores, Algarve, litoral alentejano, região de Lisboa e baixo vale do Tejo. No caso da ilha do Faial, situada no grupo central dos Açores, verifica-se um risco sísmico elevado, que decorre do enquadramento tectónico do arquipélago, na junção tripla das placas litosféricas norte-americana, euroasiática e africana. Note-se que os sismos nos Açores, para além dos colapsos do edificado que resultam diretamente da passagem das ondas sísmicas, originam efeitos secundários, que podem contribuir para o agravamento das consequências, com destaque para os movimentos de massa rápidos nas vertentes, principalmente desabamentos e deslizamentos.

**QUADRO N.º 4 Exposição dos bairros construídos em resposta a situações de catástrofe a perigos naturais e mistos (continente)**

Evento	Ano	Designação do bairro — Resposta habitacional	Sismo	Instabilidade de vertentes	Cheia/ inundaçāo	Incêndio florestal
Temporal	1925-1926	Bairro do Diário de Notícias em Espinho	Baixa	Baixa	Nula	Nula
Cheia	1962	Bairro de Casas para Famílias Pobres do Pinhão	Baixa	Moderada	Nula	Nula
		Bairro Calouste Gulbenkian de Vialonga	Moderada	Moderada	Nula	Nula
		Bairro Calouste Gulbenkian de Quintas	Moderada	Moderada	Moderada	Baixa
		Bairro Calouste Gulbenkian de Peso da Régua	Baixa	Baixa	Nula	Nula
		Bairro Calouste Gulbenkian de Povos	Moderada	Moderada	Nula	Nula
		Bairro Calouste Gulbenkian de Alenquer	Moderada	Moderada	Nula	Nula
		Bairro Calouste Gulbenkian de Arruda dos Vinhos	Moderada	Elevada	Nula	Nula
		Bairro Calouste Gulbenkian de Sacavém	Elevada	Moderada	Nula	Nula
Cheia	1967	Bairro Calouste Gulbenkian da Mealhada	Moderada	Elevada	Elevada	Nula
		Bairro Calouste Gulbenkian de Odivelas	Moderada	Elevada	Nula	Nula
		Bairro Calouste Gulbenkian da Venda Seca	Moderada	Moderada	Nula	Moderada
		Bairro Calouste Gulbenkian de Alverca	Elevada	Moderada	Nula	Nula
		Bairro Calouste Gulbenkian de Alhandra	Moderada	Moderada	Nula	Nula
		Bairro Calouste Gulbenkian da Adanaia	Moderada	Elevada	Nula	Baixa
		Bairro Calouste Gulbenkian de Castanheira do Ribatejo	Moderada	Moderada	Elevada	Nula
		Bairro Calouste Gulbenkian de Castanheira do Ribatejo	Moderada	Moderada	Elevada	Baixa
Sismo	1969	Vila do Bispo	Elevada	Baixa	Nula	Nula
		Odemira	Moderada	Baixa	Baixa	Nula
Cheia	1997	Bairro da Cruz Vermelha em Aljustrel	Moderada	Baixa	Baixa	Nula
		Bom Sítio, Saboia	Moderada	Baixa	Baixa	Baixa

Neste contexto, verifica-se que as habitações construídas ou reabilitadas nas ilhas Terceira e do Faial bem como os bairros construídos em Sacavém, Alverca e Vila do Bispo se encontram sujeitos a uma suscetibilidade sísmica elevada. Uma vez que a legislação portuguesa que regula a construção antissísmica de modo mais rigoroso data apenas de 1983, é possível que as intervenções habitacionais públicas anteriores não ofereçam a resistência antissísmica desejável.

Do ponto de vista urbanístico, muitas das respostas habitacionais identificadas, com destaque para as que têm lugar em espaços periurbanos ou localizados fora dos grandes centros (casos das áreas atingidas por incêndios e das situações identificadas no Alentejo e nos Açores), privilegiam modelos do tipo moradia, em banda ou isolada, com um ou dois pisos, recorrendo em diversos casos a projetos arquitetónicos-tipo.

Não obstante a situação dominante, detetam-se, sobretudo na periferia de Lisboa, alguns conjuntos habitacionais maiores, na sua maioria herdados do Programa Gulbenkian para os sinistrados das cheias de 1967, nalguns casos integrados em bairros, compostos por edifícios de três, quatro ou cinco pisos, com frequência dispostos em banda. Apesar do tamanho, são poucas as situações em que se pode falar de espaços residenciais de média dimensão (casos de Sacavém, Castanheira do Ribatejo e Alverca com conjuntos de três-quatro edifícios com um número de fogos a variar entre 42 e pouco mais de 70) ou mesmo de grande dimensão (a exceção corresponde ao conjunto edificado em Odivelas, como resposta às cheias de 1967, com 15 blocos e 160 fogos). Refira-se, contudo, que alguns destes blocos estão integrados em bairros, caracterizados por uma certa homogeneidade, que podem ser classificados na categoria «grande dimensão», sendo o melhor exemplo, em nossa opinião, o Bairro Gulbenkian de Alhandra.

Olhando para a localização dos bairros, verifica-se que alguns destes (Bairro do Pinhão e Bairros Gulbenkian de Arruda dos Vinhos, Castanheira do Ribatejo, Vialonga e Alhandra) ocupam posições periféricas relativamente ao centro dos aglomerados em que se inserem, verificando-se que diversos conjuntos, alguns construídos há cerca de 50 anos, continuam a situar-se próximo dos limites dos contínuos urbanos, o que resulta de processos de realojamento que, embora não materializassem, na maioria dos casos, a ideia de «concentração dos carenciados», já incorporavam um certo princípio de periferização destes.

Do ponto de vista social, deteta-se um quadro geral pouco problemático<sup>28</sup>, correspondendo o envelhecimento de muitos residentes (em diversos Bairros Gulbenkian, por exemplo) ao maior desafio. Note-se que em todos os bairros analisados na AML, no Alentejo e no Faial, a proporção de habitação que é propriedade das câmaras municipais é inferior à habitação que atualmente pertence aos ocupantes, tendo este processo de transferência resultado quer da consumação dos processos de renda resolúvel quer de propostas (aceites) de venda aos inquilinos.

<sup>28</sup> No levantamento efetuado por amostragem, pela equipa do CEG-IGOT em 2012 (Ferreira et al., 2012), às notícias sobre bairros sociais, publicadas entre 2004 e 2011, em quatro jornais diários nacionais, não foram identificadas referências, nem negativas, nem positivas, a qualquer dos núcleos residenciais analisados.

Para encerrar, parece importante destacar que, no âmbito da história da produção pública habitacional, a integração de novos conjuntos residenciais na malha urbana consolidada e a opção por estratégias sistemáticas de gestão do risco (implantação em áreas de baixa suscetibilidade ao conjunto dos riscos; construção antissísmica) não têm sido, frequentemente, prioridades claras, embora se devam destacar os esforços feitos nos últimos decénios.

### Referências bibliográficas

- CRUDEN, David Milne, e David J. VARNES, 1996. «Landslide Types and Processes», in A. K. Turner e R. L. Schuster (eds.), *Landslides. Investigation and Mitigation*. Washington D. C.: National Academy Press, pp. 36-75.
- FERREIRA, Bárbara, Anselmo AMÍLCAR, Marina CARREIRAS, Jorge MALHEIROS e Rita RAPOSO, 2012. «Das metrópoles às cidades médias: Cartografias geográficas e mediáticas dos bairros sociais em Portugal», in *Livro de Actas do XIII Colóquio Ibérico de Geografia — Resposta da Geografia Ibérica à Crise Atual*. Santiago de Compostela, de 24 a 27 de outubro de 2012.
- FONSECA, Maria Lucinda, 1990. *População e Território: Do País à Área Metropolitana*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos.
- HIPÓLITO, João Reis, e Álvaro Carmo VAZ, 2011. *Hidrologia e Recursos Hídricos*. Lisboa: Coleção En. IST Press.
- JULIÃO, Rui Pedro, Fernanda NERY, J. L. RIBEIRO et al., 2009. *Guia Metodológico para a Produção de Cartografia Municipal de Risco e para a Criação de Sistemas de Informação Geográfica (SIG) de Base Municipal*. Lisboa: ANPC, DGOT.
- LOBÃO, Carlos M. G., 2009. *A Geração do Vulcão*. Horta: Associação dos Antigos Alunos do Liceu da Horta.
- , 2014. *Uma Cidade Portuária — A Horta entre 1880 e 1926. Sociedade e Cultura com a Política em Fundo*. Horta: Edição do Autor, vols. I e II.
- LOPES, José M. A., e Lúcio CUNHA, 2016. «Incêndios urbanos na zona antiga da Figueira da Foz. Uma contribuição para a avaliação da suscetibilidade, da vulnerabilidade e do risco», in L. Lourenço (coord.), *Geografia, Paisagem e Riscos — Livro de Homenagem ao Prof. Doutor António Pedrosa*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, pp. 283-302.
- RAMOS, Catarina, e Eusébio REIS, 2001. «As cheias no Sul de Portugal em diferentes tipos de bacias hidrográficas», in *Finisterra*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos, xxxvi, 71, pp. 61-82.
- SALGUEIRO, Teresa Barata, 1977. «Bairros clandestinos na periferia de Lisboa», in *Finisterra*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos, XII, 23, pp. 23-55.
- TRIGO, Ricardo, Catarina RAMOS, Susana PEREIRA, Alexandre RAMOS, José Luís ZÊZERE e Margarida LIBERATO, 2016. «The deadliest storm of the 20th century striking Portugal: Flood impacts and atmospheric circulation», *Journal of Hydrology*. 541, 597-610. <doi:10.1016/j.jhydrol.2015.10.036>.
- UNISDR, 2009. *Terminology on disaster risk reduction. United Nations International Strategy for Disaster Reduction*. Geneve: United Nations.
- VERDE, João, 2008. «Avaliação da perigosidade de incêndio florestal». Dissertação de Mestrado em Geografia Física. Especialização em Geografia Física, Recursos e Riscos Ambientais. Lisboa: Universidade de Lisboa.
- , e José Luís ZÊZERE, 2010. «Assessment and validation of wildfire susceptibility and hazard in Portugal», in *Natural Hazards and Earth System Sciences*. Munique: European Geosciences Union, 10, pp. 485-497.
- VIEIRA DE JESUS, Artur, 2017. *Vila do Bispo, Lugar de Encontros*. Vol. II. Edição comemorativa do 355.º Aniversário da Elevação a Vila. Vila do Bispo: Câmara Municipal de Vila do Bispo.
- WITHERICK, Michael, Simon ROSS e John SMALL, 2001. *A modern dictionary of Geography*. 4th edition. London: Arnold.
- ZÊZERE, José Luís, 2002. «Landslide susceptibility assessment considering landslide typology. A case study in the area north of Lisbon (Portugal)», in *Natural Hazards and Earth System Sciences*. Munique: European Geophysical Society, vol. 2, 1/2, pp. 73-82.

—, Sérgio Cruz de OLIVEIRA, Susana PEREIRA, Raquel MELO, Teresa VAZ, Alexandre O. TAVARES, Carlos BATEIRA, Pedro P. SANTOS, Bruno MENESES e Ivânia QUARESMA, 2018. «Construction of a National Landslide Susceptibility Map for Portugal», *Geophysical Research Abstracts*, vol. 20, EGU2018-4541, EGU General Assembly 2018.

## Legislação

### Portugal

Lei n.º 1828, de 8 de janeiro de 1926. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 7. Ministério do Interior — 3.ª Repartição da Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

Lei n.º 2093, de 20 de junho de 1958. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 131. Presidência da República.

Decreto-Lei n.º 48240, de 17 de fevereiro de 1968. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 41. Ministério das Finanças — Gabinete do Ministro.

Decreto n.º 48241, de 17 de fevereiro de 1968. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 41. Ministério das Finanças — Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

Decreto-Lei n.º 49010, de 20 de maio de 1969. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 119. Ministérios das Finanças e das Obras Públicas.

Decreto-Lei n.º 49033, de 28 de maio de 1969. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 126. Ministério das Obras Públicas — Gabinete do Ministro.

Decreto-Lei n.º 510/80, de 25 de outubro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 248. Ministério da Defesa Nacional — Serviço Nacional de Proteção Civil.

Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3 de junho. *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 130. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação.

Decreto-Lei n.º 112/2008, de 1 de julho. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 125. Ministério da Administração Interna.

Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16 de junho. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 115. Assembleia da República.

### EUA

Public Law 85-892, de 1958 (Azorean Refugee Act).

Public Law 86-648, de 1960 (Extensão ao Azorean Refugee Act).



# Habitação de promoção pública

## Da construção nova à reabilitação, uma leitura dos projetos

No âmbito mais alargado da investigação dos 100 anos de políticas públicas de habitação em Portugal, promovida pelo IHRU, este capítulo dedica-se à análise do período desde 1982 até à data desta publicação, a partir do ponto de vista do projeto urbano e arquitetónico.

Nos 36 anos em causa, identifica-se uma mudança de paradigma: da construção nova dedicada ao realojamento à reabilitação urbana e edificada como política social de habitação. Estas são as duas tendências que se analisam em termos do projeto habitacional apoiado.

A metodologia de investigação aborda o projeto de obra nova para realojamento, através da elaboração de um levantamento exaustivo e posterior análise das características urbanas e arquitetónicas que marcaram os territórios construídos. As características do projeto de reabilitação urbana e do edificado são ilustradas a partir de uma seleção de casos significantes. Esta metodologia aplica-se a um conjunto de nove municípios, representativos da diversidade nacional, em termos da dimensão urbana, localização geográfica e territorial.

O trabalho desenvolvido permitiu identificar um vasto campo experimental na conceção do projeto urbano e arquitetónico de promoção pública, a partir do qual se podem encetar novas discussões acerca do habitar – urbano e doméstico.

**Filipa Serpa** (coord.)  
**Maria Manuela da Fonte**  
**Alessia Allegri**  
**Nuno Arenga**  
**Madalena Líbano Monteiro**

Faculdade de Arquitetura,  
Universidade de Lisboa

CONSULTORIA CIENTÍFICA

**Sandra Marques Pereira**  
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

**João Pedro Costa**  
**António Lobato Santos**  
Faculdade de Arquitetura,  
Universidade de Lisboa

<  
«O presidente da Câmara Municipal de Lisboa, Nuno Abecasis, durante a visita que efectuou à zona J de Chelas», Lisboa [1982].  
CML/AML. F. Gonçalves

## **Projeto político, projeto construído**

Na leitura do período longo de 100 anos de promoção pública de habitação, o presente capítulo respeita ao tempo mais recente desta análise – entre 1982 e 2018. Assim, este texto dificilmente se constitui como uma leitura histórica consolidada, dada a falta de distanciamento aposteriorístico. É, sim, uma reflexão acerca do tempo presente, da habitação atual e para a cidade futura.

### **Uma breve leitura de um longo percurso**

Se recuarmos à génesis da promoção pública de habitação, lançada pelo diploma inaugural de 1918 – Decreto n.º 4137, de 25 de abril, e acompanharmos o curso dos programas habitacionais ao longo de 100 anos, tanto em regime ditatorial quanto em regime democrático, verifica-se um percurso marcado pela construção de nova habitação, destinada ao alojamento e como reação à persistente carência habitacional. Este percurso apresenta, ao longo do século, modelos urbanos distintos cuja diversidade está bem retratada no conjunto dos projetos construídos ao longo do território nacional e de que a cidade de Lisboa é um exemplo rico e completo (Serpa, 2015). A capital do País apresenta, resultado de uma intensa afluência de migrantes internos e estrangeiros ao longo de todo o século, uma intensa e constante promoção pública de habitação que permite, no seu universo, caracterizar a grande maioria dos modelos urbanos e arquitetónicos que constroem as cidades ao longo do século. São os projetos políticos e seus resultados construídos que definem grande parte da cidade capital do País.

A atratividade das áreas urbanas, em especial por comparação com os meios rurais com condições de vida muito difíceis, conduziu a um êxodo rural significativo sobretudo nas décadas de 60 e 70. Foi neste período que a Área Metropolitana de Lisboa (AML), e em particular os concelhos limitrofes de Lisboa a norte do Tejo, teve o maior incremento populacional: 21% e 37%, respetivamente. Perante esta situação e face ao retardamento da modernização do País e a ausência da implementação de um Estado Providência, ambos resultantes da ditadura, assistiu-se à acumulação crescente de carências habitacionais. No caso concreto da cidade de Lisboa, tais carências, que entretanto se iam avolumando, já vinham de trás: num inquérito realizado pela CML em 1959, foram identificadas cerca de 11 mil barracas onde viveriam mais de 43 mil pessoas (S. M. Pereira, 2011).

A ausência de um apoio público (à pedra ou à pessoa) suficientemente abrangente viria a ser colmatada pelo setor privado, tanto o legal como o ilegal [os designados clandestinos, mais tarde áreas urbanas de génesis ilegal (AUGI)], com variadíssimas soluções em termos de localização ou modelos. Nos interstícios da legalidade, desenvolvia-se um mercado de habitação menor para largos estratos da população com rendimentos muito baixos: um mercado que disponibilizava o arrendamento de espaços sem condições de habitabilidade e na maioria das vezes

em sobrelocação – do Barredo na Ribeira ao Convento das Bernardas na Madragoa, passando por ilhas, vilas, pátios, partes de casa, quartos e as mais diversas situações que, ao contrário dos bairros de lata, eram imperceptíveis e portanto mais difficilmente identificáveis e quantificáveis.

Assim, perante um quadro social e habitacional ainda muito marcado pelos conhecidos «bairros de barracas», essencialmente nas Áreas Metropolitanas mas também em núcleos menores nas cidades médias do País, as políticas e os programas destinados ao realojamento destas populações marcam decisivamente a forma de intervenção nas décadas de 80 e 90 e, claro, a natureza dos projetos construídos.

O projeto urbano e arquitectónico é, assim, entendido como o último passo na operacionalização das estratégias políticas e legais, confirmando a conceção de Aldo Rossi (2001, p. 241) que a cidade é também «[...] a forma da sua política» definindo os termos da qualidade do espaço construído – quadro de vidas. Neste contexto, pode-se ainda recuperar a referência a «[...] um paralelismo com a ‘ideia construída’ de Alberto Campo Baeza (2011), que tem por base a materialização da ideia arquitectónica, entende[ndo]-se possível aplicar literalmente o conceito à ideologia política materializada através do projecto urbano. É, neste caso, a ideologia construída.» (Serpa, 2015, p. 26).

#### **Abordagem metodológica**

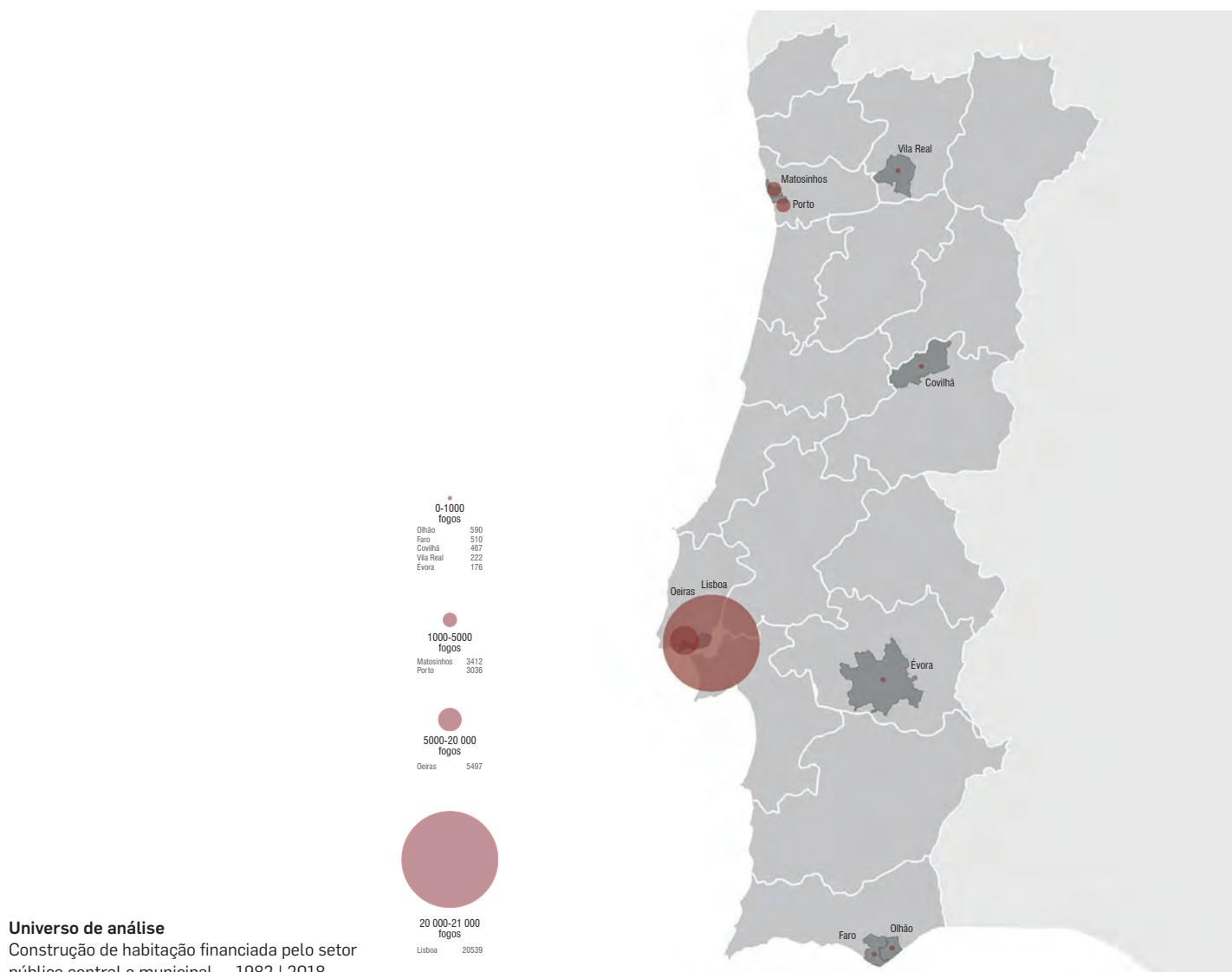
O estudo do período de 1982 a 2018 desenvolve-se a partir de um levantamento exaustivo e de um conjunto de análises temáticas, para a definição de uma leitura acerca do projeto habitacional produzido pelo setor público. No presente documento, o projeto arquitectónico é analisado nas várias escalas que o compõem, na sua relação com as medidas estratégicas programadas, a montante, e enquanto suporte dos modos de vida da população, a jusante. Assim, elege-se o objeto projetual como uma peça-chave na promoção da qualidade de vida doméstica e da integração urbana e social das populações abrangidas.

Este ensaio analisa os atributos urbanos e arquitectónicos considerados marcantes neste arco temporal, identificando casos paradigmáticos nas práticas recentes. Para analisar a produção pública habitacional ao longo destes 36 anos (entre 1982 e 2018) no território nacional, foram eleitos nove municípios, representativos da diversidade do território nacional, no que à sua localização, dimensão e produção habitacional diz respeito. Foram selecionados núcleos urbanos do litoral e do interior, do norte ao sul do País, abarcando cidades de média dimensão assim como as cidades centrais das duas Áreas Metropolitanas. Constituem, assim, casos de estudo para esta leitura as cidades de Lisboa e Porto, pela sua relevância em termos de organização territorial nacional, Matosinhos e Oeiras, cidades pertencentes às duas Áreas Metropolitanas e considerados casos significantes na promoção pública de habitação das últimas décadas, Faro e Olhão,

como exemplos do sul litoral do País que podem ser entendidos numa leitura complementar de quase conurbação, Évora, Covilhã e Vila Real como cidades médias do interior sul, centro e norte do País.

Nesta análise são propostas duas abordagens, definidas pela particular natureza da matéria em análise — os projetos de «obra nova» e os projetos de «reabilitação». Os primeiros são abordados de forma sistemática, a partir de um levantamento exaustivo, os segundos, caracterizando um período ainda em curso, são abordados a partir da eleição de casos paradigmáticos dos vários tipos de intervenção.

Esta leitura contribui não só para um conhecimento mais completo da habitação de promoção pública produzida no país como para a discussão da construção da cidade contemporânea.



A metodologia de investigação apoia-se numa leitura analítica e interpretativa, desenvolvida a partir do (re)desenho sistemático (Baeza, 2017; Meyer, 2005; Sabaté, 2010) e à mesma escala, de todos os projetos em análise, identificando as tendências a partir de recorrências no projeto, e as exceções, a partir da leitura de casos singulares — as regras implícitas (Busquets e Correa, 2006) na cidade. Uma leitura diacrónica e comparativa (Choay, 2003; Rossi, 2001) dos projetos permite estabelecer e identificar paralelismos, sequências e ruturas nos projetos. A análise, apoiada no trabalho *Entre Habitação e Cidade. Lisboa, os Projectos de Promoção Pública: 1920/2010* (Serpa, 2015), percorre o que se entendem ser os vários espaços/escalas do projeto, desde as definições de caráter supraestrutural, onde se incluem os quadros legais de suporte e as opções de base, as questões de ordem estrutural, relacionadas com a estrutura da cidade, e as questões de ordem formal, onde se incluem os temas da forma urbana e da forma edificada — desde o conjunto urbano ao fogo. Entende-se o projeto habitacional, nas suas várias escalas, como o veículo direto de implementação das políticas e programas traçados, materializando intenções.

Considerando que a cidade é essencialmente constituída por matéria residencial, entende-se o saber adquirido a partir do estudo das diversas operações urbanísticas públicas de caráter habitacional, das suas estratégias de projeto e experiências vividas, como um contributo para a discussão acerca da dualidade — fazer habitação *versus* fazer cidade (*ibidem*). Da «cidade pública» e seus espaços urbanos à «cidade privada» (C.D. Coelho, 2007), das casas de cada um, trata-se da investigação sobre o projeto, a partir do projeto e para o projeto.

### **A urgência do realojamento e a mudança de paradigma**

A tríade que sustenta o percurso urbano — políticas — programas — projetos — assume, nestes 36 anos, abordagens distintas: das políticas, programas e projetos do realojamento às políticas, programas e projetos da reabilitação.

#### **Da construção nova destinada ao realojamento...**

São de 1985 e 1987 os enquadramentos jurídicos que definem os programas dos anos 80 no que ao realojamento diz respeito. O caso de Lisboa, muitas vezes tratado com diferenciação dada a dimensão do problema, lança, em 1987, o seu programa inaugural na promoção de habitação para o realojamento da população residente em barracas — o PIMP — Programa de Intervenção de Médio Prazo — através de um acordo de cooperação entre o Instituto Nacional de Habitação, o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado e o Município de Lisboa. Depois de uma aplicação sem grande sucesso (CML/DGSPH, 1997; Ferreira, 1989) em termos do número de fogos alcançado,

é substituído pelo PER – Programa Especial de Realojamento lançado através do Decreto-Lei n.º 163/93, especialmente dedicado às duas Áreas Metropolitanas – Lisboa e Porto. Este agiliza os processos de construção e atribuição e acaba por ser «o» programa mais marcante dos últimos 30 anos, no que à habitação de promoção pública, nas duas Áreas Metropolitanas, diz respeito, caracterizado por ser o «programa do betão». Fora destas, são diversos os diplomas que se sucederam no enquadramento legal da promoção de habitação para realojamento, desde os empréstimos aos municípios para contrato de desenvolvimento para habitação (CDH), destinados ao realojamento e reabilitação urbana em 1985, ao mais recente PROHABITA de 2004.

A partir dos dados das cidades em análise, verifica-se que nos anos 90 são construídos 97 dos 180 projetos em análise, que correspondem a 58,5% da totalidade dos fogos construídos nos 36 anos em estudo, ou seja, numa década são construídos mais de metade de todos os fogos construídos neste período. Esta expressão resulta, em grande medida, da edificação nas Áreas Metropolitanas, sendo que as cidades médias em análise apresentam, em conjunto, um total de apenas sete projetos, nesta década.

#### **Construção de habitação de promoção pública**

Cidades/décadas	Anos 80		Anos 90		Anos 2000		Anos 2010	
	Conjuntos urbanos	Fogos						
Lisboa	3	3328	55	13156	14	4055	0	0
Oeiras	4	402	14	3181	6	1914	0	0
Matosinhos	0	0	16	1686	17	1668	3	58
Porto	1	336	5	1791	9	909	0	0
Olhão	5	238	1	104	4	248	0	0
Faro	2	217	1	149	1	144	0	0
Covilhã	1	52	4	72	5	343	0	0
Vila Real	1	18	1	140	1	64	0	0
Évora	0	0	0	0	5	136	1	40
Total	17	4591	97	20297	62	9481	4	98

Número de conjuntos urbanos e número de fogos por cidades e por década.

Na caracterização da promoção pública de habitação deste período longo, constata-se então que os anos 90 são anos de intensa construção destinada ao realojamento, dando-se uma enorme quebra neste quantitativo para os anos seguintes, que constroem, nestas nove cidades, apenas 62 projetos na primeira década de 2000 e 4 na segunda década (ainda em curso).

Desde 1918 que as políticas públicas de habitação, suas estratégias e resultantes programas assentam na construção nova como forma de atuação dominante.

Os dados recolhidos vêm reforçar a leitura de que até ao ano 2000 esta foi a prática instalada e não questionada. Foram 80 anos de construção na promoção pública de habitação. A partir desta data, com maior expressão a partir de 2010, a construção nova de empreendimentos de habitação de promoção pública deixa de ser a quase exclusiva opção do Estado, que dirige os seus recursos para outras áreas de atuação, nomeadamente a reabilitação e a promoção do arrendamento.

#### **... à reabilitação como estratégia habitacional**

O esgotamento dos modelos de promoção de nova construção assentes em lógicas expansionistas (Ferreira, 2013) leva à sua substituição por modelos de contracção associados a maiores investimentos, tanto privados como também do setor público, na reabilitação e regeneração urbanas. Estes processos assumem hoje um papel estratégico nas políticas de habitação, em geral, e nas de promoção pública de habitação, em particular.

A disciplina da reabilitação urbana surge nos anos 60 e 70 com as políticas de conservação do património histórico urbano como resposta à degradação física dos tecidos antigos, contudo, rapidamente ultrapassa esse âmbito, operando também no domínio social e ambiental, adquirindo plenamente a dimensão urbana e tornando-se um instrumento de várias políticas urbanas. «De um projecto técnico à escala arquitectónica transformou-se num processo essencialmente político à escala urbana» (Pinho, 2009).

Até ao final do século XX, as experiências associadas à reabilitação urbana, nomeadamente a partir dos gabinetes técnicos locais, não estavam dirigidas aos grandes empreendimentos públicos mas sim à melhoria das condições da pequena propriedade privada e espaços públicos degradados. Apesar de não promover realojamentos em massa e representando um investimento minoritário, estas ações marcaram profundamente o percurso político e os centros das cidades. A reabilitação urbana, ensaiada pelos programas lançados nas décadas de 80 e 90, esteve assim essencialmente focada no apoio público ao setor privado.

No início do século XXI, uma série de fatores, entre eles, profundas alterações sociais e demográficas, reestruturação económica, globalização, movimentos migratórios, entre outros, agravaram problemas ambientais, sociais e económicos, aumentando e agudizando a situação das áreas urbanas degradadas e em declínio. Com efeito, a dimensão física e, mais especificamente, a qualidade arquitectónica e urbanística, ganharam uma grande preponderância, justificando os investimentos económicos na qualificação do ambiente urbano e na conservação do património. Este início de século ficou marcado pelo agravamento das condições de acesso à habitação, sendo vários os acontecimentos sociopolíticos que, em conjunto, constroem o cenário de crise habitacional: as dinâmicas sociais

do início do século XXI que se traduziram num aumento do desemprego e intensos movimentos migratórios; a diminuição de casas baratas na promoção privada de habitação e a redução da intervenção do Estado na promoção pública de habitação (Pinho, 2009).

A redução do papel do Estado traduziu-se não apenas numa menor promoção do número de fogos, por parte do setor público, como também numa política de alienação do património existente aos seus locatários. Esta alienação não só diminuiu a disponibilidade de oferta do setor público, já de si envelhecido, como contribuiu para uma crescente degradação deste património, dada a pouca disponibilidade financeira dos seus novos proprietários para a necessária manutenção. Este envelhecimento e degradação física do património habitacional do Estado vem intensificar um quadro social demasiadas vezes problemático.

Mais recentemente, o fenómeno do alojamento local, destinado ao turismo, associado à nova lei das rendas, promoveu um enorme aumento do valor da habitação, fundamentalmente, nas cidades de Lisboa e Porto, intensificando mais ainda a crise que já se fazia sentir.

Face a esta crise habitacional, as políticas de habitação apresentam-se reformuladas. Entre os fundamentais objetivos emerge a promoção da reabilitação do parque habitacional público existente. Há, no entanto, uma mudança substancial na localização de habitação; ao contrário do que foi feito anteriormente, e exataamente pelos seus efeitos nefastos na atualidade, defende-se que a disponibilização de habitação para os grupos mais desfavorecidos da sociedade não deve ser feita mediante a criação de áreas de habitação social mas sim distribuída equilibradamente por todo o tecido urbano através da reabilitação de edifícios e alojamentos existentes no património do setor público.

O tema da «Reabilitação Urbana e do Edificado» é agora – em 2018 – alvo de um relançamento, em grande medida destinado ao setor público e assumindo-se como central nas políticas de arrendamento público, através de diversas iniciativas legais e programáticas que apontam uma vontade política. Esta tendência, que se vem verificando desde o início dos anos 2000, assume-se como um objetivo político expresso, afirmado no lançamento de *Para Uma Nova Geração de Políticas de Habitação*, pela também recém-criada Secretaria de Estado da Habitação. As políticas de promoção pública de habitação parecem ter encontrado uma nova ferramenta de intervenção acionando uma mudança de paradigma que já se vinha instalando – da construção nova à reabilitação.

Considerando o período de 1982 a 2002, estes 36 anos são caracterizados, então, por duas grandes tendências: o primeiro período marcado pelo paradigma da construção nova destinada ao realojamento, como se demonstrou, e o segundo, em curso, agora assumidamente dedicado à reabilitação urbana e do edificado.

### **Mais e mais casas! Um campo experimental valioso**

Os novos projetos, edificados durante as décadas de 80 e 90, fazem parte de um, também novo, projeto político. Paralelamente ao projeto político maior, de integração na União Europeia, Portugal traça o objetivo de acabar com as barraças, nomeadamente nas Áreas Metropolitanas, onde esta realidade mais se fazia sentir.

É no enquadramento deste designio que se devem ler os projetos e as opções estratégicas subjacentes. Entre outras matérias, a questão da localização destes projetos e a sua relação com a cidade consolidada consideram-se fatores-chave na leitura dos resultados dos programas de realojamento, que dominaram as políticas públicas de habitação neste período. Outra matéria que se revela fundamental para o melhor conhecimento e balanço destes programas relaciona-se com as opções de projeto, nomeadamente no que se refere aos modelos urbanos e às suas múltiplas especificidades em termos de dimensão, extensão, área e densificação. Estes são também temas identificados como centrais na definição urbana das políticas públicas de habitação. Entendem-se ainda como chaves de leitura desta análise as opções ao nível do projeto edificado, tanto na componente coletiva do mesmo, a partir do estudo dos modelos de agregação dos fogos, como da componente mais privativa da estruturação da casa. Assim, entende-se: a estratégia e a forma urbanas, e as opções de conceção do edifício e do fogo como questões essenciais, a par das questões sociais, na promoção de uma integração urbana e social qualificada.

Esta metodologia identifica, portanto, quatro critérios de leitura do mesmo facto urbano – localização, forma urbana, composição do edifício e natureza formal da habitação (organização e composição do espaço doméstico). Trata-se da análise de quatro dimensões ou componentes do mesmo objeto (urbano), com o objetivo de estabelecer uma abordagem clara e rigorosa que apenas provisoriamente separa os elementos para posteriormente restabelecer o percurso entre as suas várias dimensões e analisar a relação existente entre eles, ou seja, o todo (C. D. Coelho, 2001; Lamas, 1993; Panerai, 2006; Serpa, 2015; Solà-Morales, 1997).

### **Estratégia urbana, aposta ou circunstância?**

O projeto habitacional, seja de promoção pública ou não, tem como tema inicial da sua conceção a questão da localização. É condição determinante para a definição das condições de urbanidade (Bourdin, 1987; Solà-Morales, 2010) de um determinado conjunto habitacional a opção pela sua localização assim como a natureza das relações que estabelece com a sua envolvente imediata e/ou distante. Associadas à localização, também a dimensão e a forma que o projeto urbano habitacional define revelam-se requisitos essenciais na construção do ambiente urbano. Será tudo uma questão de localização? Ou uma questão de dimensão?

A partir da leitura dos projetos questiona-se, então, se o tema da localização associada à dimensão de cada empreendimento resulta de uma aposta clara do setor público ou de circunstâncias históricas e de contexto.

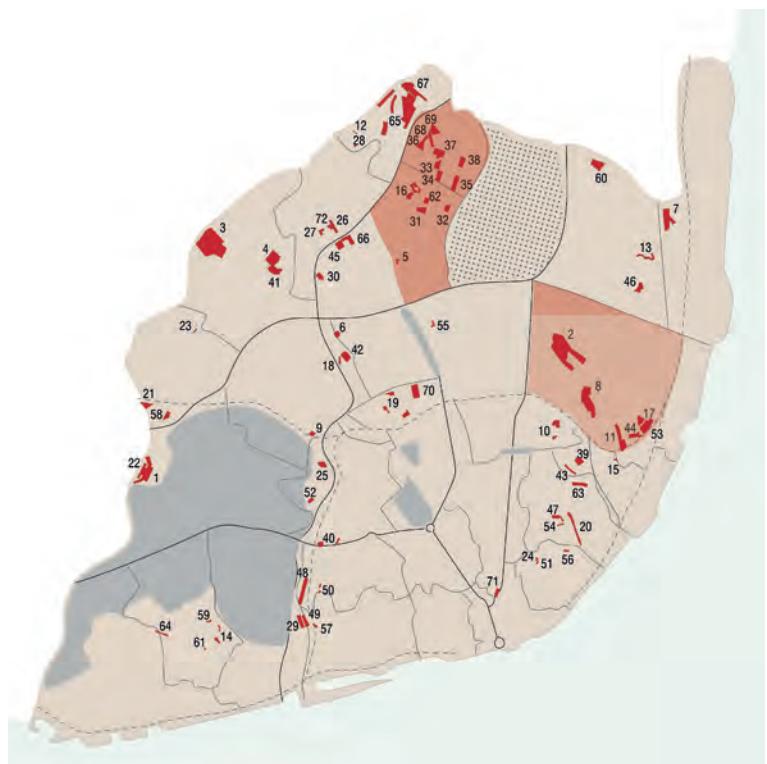
#### Diz-me onde moras...<sup>1</sup>

Os grandes conjuntos residenciais — *grands ensembles* ou *mass housing* — desenvolvem-se a partir do pós-Guerra e são concebidos como o veículo de materialização de uma das múltiplas componentes do projeto da Modernidade: o acesso a uma habitação condigna pelo maior número de pessoas. Noutras palavras, os «grandes conjuntos» são a solução arquitetónica e urbanística de viabilização das intenções, ao nível da habitação, do Estado Providência. Quando surge, esta solução é, genericamente, entendida de forma positiva, simbolizando a chegada da Modernidade. O seu desenvolvimento, no tempo e ao nível da promoção (privada ou pública), variou muito nos diversos países e em grande medida relacionava-se com o grau de desenvolvimento do Estado Providência. Em Portugal, por exemplo, tratou-se de um modelo muito praticado pelo setor privado e dirigido para o largo espectro das classes médias com alguns casos de sucesso que contrariam o estereótipo negativo deste modelo (S. M. Pereira, 2016). Naturalmente que o Estado também desenvolveu este tipo de projetos, desde logo os Olivais Norte e Sul, projetados no GTH — Gabinete Técnico de Habitação da CML nos anos de 1955 e 1960, respetivamente, sendo que mais tarde foram vários os bairros de arrrendamento público que, em Portugal, seriam construídos nos moldes dos grandes conjuntos.

É sobretudo no final dos anos 60 e início dos anos 70 que, a nível internacional, a imagem pública deste modelo entra em declínio. Para tal terão contribuído algumas experiências mal sucedidas, essencialmente públicas, como é o caso do emblemático Pruitt-Igoe, em Saint Louis, Missouri, EUA (1954-1972), o qual viria a ser demolido poucos anos depois de edificado. Mas, na realidade, as causas do insucesso de Pruitt-Igoe e de muitos outros grandes conjuntos não são inerentes ao modelo arquitetónico, de *per se*, como se a arquitetura, por si só, tivesse poderes condenatórios ou, na melhor das hipóteses, salvíficos: antes, resultam da articulação de vários fatores, da arquitetura à composição e especificidade social dos seus ocupantes.

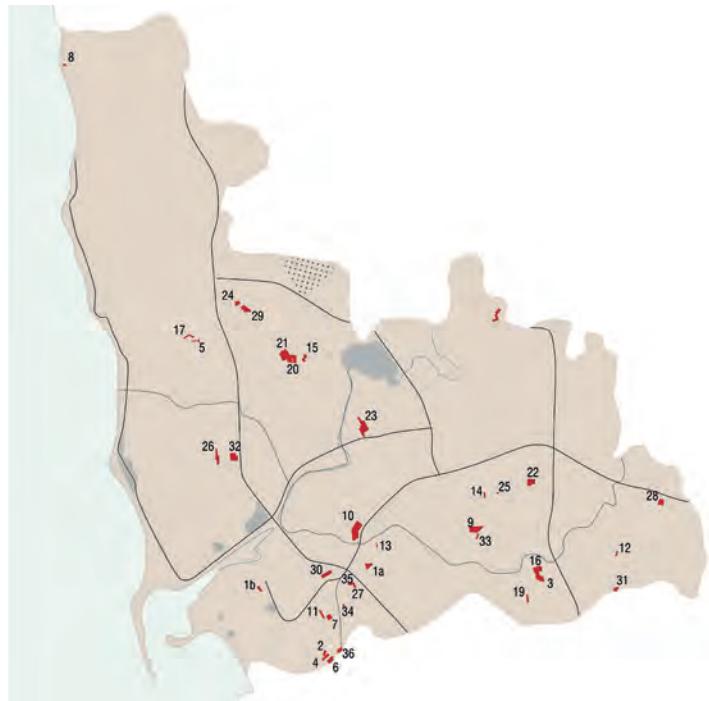
Complementarmente, é explicitamente identificado por Nuno Portas (1998, p. 121) que os conceitos de «fazer cidade» ou «integrar cidade» deverão ser as «respostas às questões urbanas das nossas cidades», nomeadamente no que se refere à promoção pública de habitação. É, efetivamente, de urbanidade que se trata quando se avalia a potencial qualidade de vida urbana de um projeto, definido a partir das suas opções estratégicas de base — localização, dimensão e forma. Esta ponderação surge ainda mais delicada quando a população, alvo deste projeto, é caracterizada pelos baixos rendimentos e decorrente fragilidade social.

<sup>1</sup> Todas as plantas de cidades que ilustram este tema estão desenhadas à mesma escala.



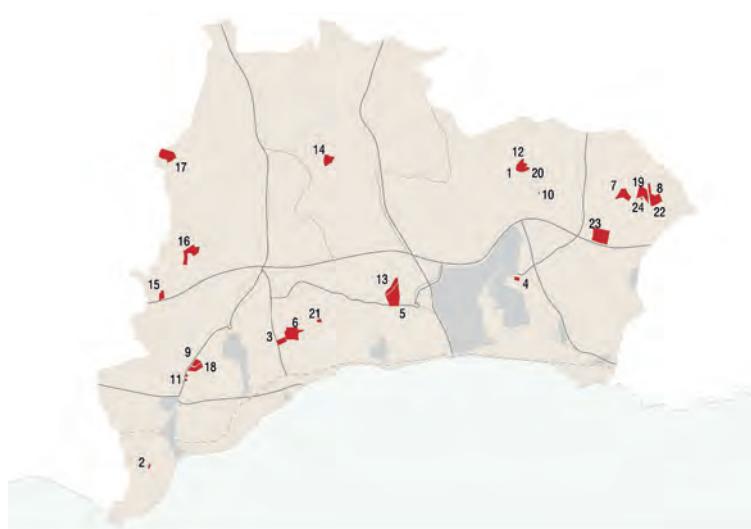
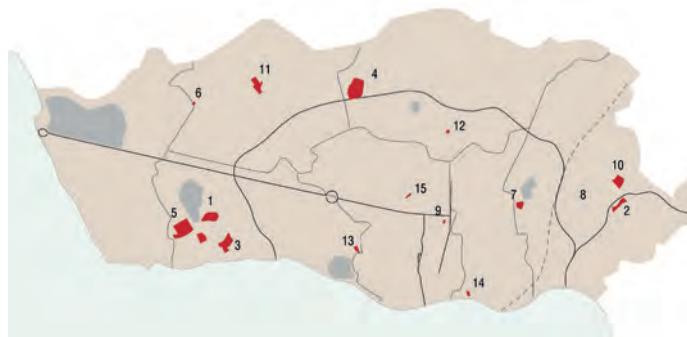
#### LISBOA

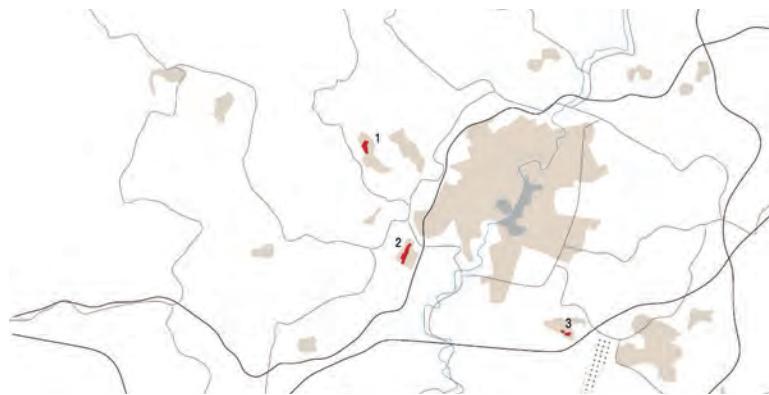
1. Boavista I
2. Flamengas
3. Padre Cruz
4. Horta Nova
5. Alto do Lumiar (lote 128)
6. Quinta das Fonsecas
7. Casal dos Machados
8. Armador
9. Furnas
10. Alto do Pina – Qt.<sup>a</sup> Mt. Coxo
11. Alfinetes I
12. Alto do Chapeleiro
13. Av. de Berlim
14. Casalinho da Ajuda
15. Quinta do Ourives
16. Alto do Lumiar (Malha 2)
17. Marquês de Abrantes
18. Quinta dos Barros I
19. Rego [zona A, B, C]
20. Av. Mouz. de Albuquerque
21. Benfica – Buraca
22. Boavista II
23. Charquinho
24. Graça-Sapadores I
25. Liberdade I
26. Paço do Lumiar I
27. Paço do Lumiar II
28. Quinta das Lavadeiras
29. Quinta do Cabrinha
30. Alto da Faia – Telheiras I
31. Alto do Lumiar (Malha 7)
32. Alto do Lumiar (Malha 13)
33. Alto do Lumiar (Malha 20.2)
34. Alto do Lumiar (Malha 20.3)
35. Alto do Lumiar (Malha 21.1)
36. Alto do Lumiar (Malha 22.3)
37. Alto do Lumiar (Malha 23.1)
38. Alto do Lumiar (Malha 25)
39. Carlos Botelho
40. Quinta da Bela Flor
41. Quinta do Castanheiro
42. Quinta dos Barros II
43. R. João Nascimento Costa
44. Alfinetes II
45. Alto da Faia – Telheiras II
46. Av. Cidade de Luanda
47. Av. Cor. Eduardo Galhardo
48. Av. de Ceuta Norte
49. Av. de Ceuta Sul
50. Casal do Evaristo – RFG
51. Graça-Sapadores II
52. Liberdade II
53. Marquês de Abrantes II
54. R. Castelo Branco Saraiva
55. R. das Murtas
56. R. Gen. Justiniano Pradel
57. R. Maria Pia
58. Tv. Sargento Abílio
59. Alto da Ajuda
60. Bensaúde
61. R. Eduardo Bairrada
62. Alto do Lumiar (Malha 15)
63. Quinta do Lavrado
64. R. das Açucenas
65. Ameixoeira
66. Encosta de Telheiras
67. Galinheiras
68. Alto do Lumiar (Malha 22.4)
69. Alto do Lumiar (Malha 27.1)
70. Entrecampos
71. Martim Moniz
72. Paço do Lumiar III



#### MATOSINHOS

- 1a. Barranha A
- 1b. Barranha B
2. Biquinha I
3. Seixo I
4. Biquinha II
5. Guarda I
6. Biquinha III
7. Cruz de Pau
- 25 de Abril
8. Praia de Angeiras
9. S. Gens I
10. Sendim
11. Cruz de Pau Austrálias
12. Estação
13. Lagoa
14. Teixeira Lopes
15. Chouse
16. Seixo II
17. Guarda II
18. Custiô
19. Padrão da Léguia
20. Cidres
21. Farrapaz
22. Recarei
23. Gatões
24. Ribeiras I
25. Santiago Custóias
26. Bataria
27. Estádio do Mar I
28. Laranjeiras
29. Ribeiras II
30. Seara
31. Telheiro
32. Monte Espinho
33. S. Gens II
34. Estádio do Mar II
35. Estádio do Mar III
36. Real de Cima





**VILA REAL**

1. Laverqueira 2. Parada de Cunhos 3. Vila Nova de Cima



**ÉVORA**

1. Praceta Natália Correia 2. Corunheiras 3. Nossa Sr.<sup>a</sup> da Saúde 4. Horta das Figueiras I 5. Horta das Figueiras II 6. Pites



**OLHÃO**

1. Horta Dr. Pádua 2. R. da Cruz Vermelha Portuguesa  
3. R. das Olarias – Murtais 4. Largo Nossa Sr.<sup>a</sup> do Carmo 5. R. Manuel de Oliveira 6. Largo da Feira  
7. Atalaia 8. Loteamento Municipal dos Murtais  
9. Siroco 10. Quinta do Suão



A estratégia urbana é, portanto, um tema central na definição dos parâmetros-chave para o projeto habitacional de promoção pública.

No que à localização se refere, existem duas realidades muito distintas: os concelhos das Áreas Metropolitanas, tendencialmente urbanos e densos, e os concelhos das restantes cidades de referência, com extensas áreas rurais e núcleos urbanos descontínuos. Nestes últimos, as realidades são múltiplas, desde os casos em que estes projetos se concentram apenas no núcleo urbano principal, aos casos em que os projetos se dispersam nos vários núcleos urbanos do concelho.

No caso dos concelhos das Áreas Metropolitanas, tanto na AML como na AMP, a realidade é distinta. Nas cidades de Oeiras e Matosinhos a situação face à localização é distinta. Matosinhos apresenta-se mais uniformemente pontuado por estes projetos, com 8 a 11 projetos em cada uma das suas quatro freguesias, sendo que Oeiras apresenta duas freguesias mais intensamente marcadas, com cerca de 10 projetos cada uma. Assim, no que se refere à análise da distribuição dos empreendimentos, podemos identificar que entre Oeiras e Matosinhos existe uma estratégia distinta; se, por um lado, em Matosinhos os projetos abrangem todo o território até à freguesia mais central, em Oeiras existem duas freguesias mais sobrecurregadas, sendo que as três restantes apresentam um total de 5 projetos dedicados ao mercado social de arrendamento.

Em Lisboa e Porto a totalidade da área do concelho é espaço urbano, maioritariamente contínuo no que respeita à sua consolidação e em que, praticamente, todas as freguesias têm algum projeto de promoção pública de habitação.

A análise da distribuição territorial destes projetos na cidade de Lisboa está fortemente associada à disponibilidade de terrenos municipais, herança ainda da época de Duarte Pacheco, assim como de uma procura em realojar as populações em áreas próximas ao seu local de origem. A distribuição dos projetos permite-nos identificar algumas tendências na sua localização, que se traduzem numa cidade com alguns desequilíbrios. Podemos verificar que dos 72 conjuntos

urbanos identificados 35 estão localizados nas freguesias que definem a coroa norte da cidade, com maior intensidade na área relativa ao Plano de Urbanização da Alta de Lisboa (1998), mas não só; promovendo uma maior densidade destes projetos na definição dos tecidos urbanos das áreas menos centrais. Outros 14 projetos/conjuntos urbanos estão localizados nas freguesias que definem a área oriental da cidade, concretizando, em grande medida, ainda as definições do Plano de Urbanização de Chelas (1965) e caracterizando, a par de muitas realizações das décadas de 60 e 70 também nesta área, os tecidos habitacionais da zona oriental.

Os restantes 23 projetos/conjuntos urbanos habitacionais distribuem-se, maioritariamente, na envolvente ao Parque de Monsanto e Vale da Avenida de Ceuta (13 projetos) e as restantes 10 iniciativas em tecidos mais centrais e consolidados, sendo que destes 4 estão nas freguesias da área histórica da cidade.

Lisboa retrata, neste período, uma tendência generalizada para alguma concentração destes projetos em áreas menos nobres da cidade, associadas a uma menor centralidade. Este é um dos temas mais criticados por moradores e comunidade científica quando se avalia a satisfação residencial por parte dos moradores ou os temas da integração urbana e social. O artigo intitulado «A apropriação do espaço em bairros sociais: O gosto pela casa e o desgosto pelo bairro» (Pinto, 1994) traduz a ideia que outros autores reforçam mais tarde (George, Gerardo e Lopes, 2009; Vilaça, 2001) e que também se pode deduzir do estudo da GEBALIS – empresa municipal de gestão do arrendamento da habitação municipal de Lisboa – acerca da satisfação residencial dos moradores, em que estes «apreciam negativamente» a imagem do seu bairro na cidade, assim como a segurança, a imagem arquitetónica ou o ambiente geral do bairro. Apesar disso, 52% dos residentes diz gostar do bairro, sendo 32,7% aqueles que dizem não gostar ou mesmo detestar (Santos, 2013, pp. 80-1).

#### Que habitação para o maior número?<sup>2</sup>

A par da análise da distribuição dos conjuntos urbanos habitacionais no território, importa quantificá-los. Analisar, por exemplo, quantos fogos compõem cada um dos conjuntos urbanos, como foi a evolução desta tendência e seus resultados construídos.

Considerando a dimensão, a partir da leitura do número de fogos de um conjunto urbano habitacional, como critério para aferir a diversidade tipológica e social que se define como critério-base para a promoção de urbanidade, podem identificar-se distintas estratégias de abordagem.

Aludindo à nobre ideia da «habitação para o maior número» (N. T. Pereira, 1969), importa avaliar até onde pode ir, em cada empreendimento, esse maior número. Verificam-se dispersos por todo o arco temporal, das décadas de 80, 90 e ainda início de 2000, algumas opções de localizar conjuntos massivos de

---

<sup>2</sup> Todos os desenhos que ilustram este tema estão à escala 1/20 000.

**Que habitação para o maior número? Anos 80/90**

[2.] Lisboa | Flamengas | PIMP | 1981-1996 |  
Arqs. Silva Gomes, Raul Cerejeiro, Sousa Afonso e  
Silva Carvalho | 1237 fogos, 5 pisos



**Que habitação para o maior número? Anos 2000**

[65.] Lisboa | Ameixoeira | PER | 2000 | Arq. Carlos  
Carvalho | 1458 fogos, 4 a 8 pisos



habitações de renda apoiada, constituindo-se como um empreendimento único. Estes conjuntos urbanos, com mais de 500 fogos, necessitam, naturalmente, de grandes áreas de terrenos que, por norma, apenas estão disponíveis em áreas mais periféricas da cidade, afastadas do tecido consolidado. Assim, a condição da massificação está, naturalmente, associada ao tema da segregação urbana.

A maior parte destes conjuntos tem início nos anos da mais intensa atividade construtiva na promoção pública de habitação (os anos 90). Poder-se-ia pensar que seria a urgência e a pressão da necessidade das populações que levava à opção por uma massificação na construção de habitação para o arrendamento apoiado, no entanto, verifica-se esta mesma lógica inter-relacionada de localização/dimensão ainda como uma opção demasiado recente. Estes projetos, com mais de 500 fogos, são, apesar de tudo, uma exceção na construção de habitação de promoção pública.

**Em busca de um sentido urbano**

Na leitura dos projetos que enquadram 200 a 500 fogos, junta-se um outro critério de análise que se revela como uma opção expressa dos municípios: construir com cinco ou mais pisos, requerendo meios mecânicos de acesso vertical

**Em busca de um sentido urbano... soluções em segregação urbana**



[5.] Porto | Pasteleira | 1997-2000 | Arq. Carlos Loureiro | 375 fogos, 5 a 6 pisos

**Em busca de um sentido urbano... soluções em continuidade urbana**



[1.] Porto | Mouteira | DL 110/85 e PER | 1984-1990 | Arqs. Rui Paixão e F. Gouveia | 336 fogos, 4 pisos

(elevadores) ou construir até aos quatro pisos, evitando a dispendiosa instalação e manutenção destes dispositivos.

Estes empreendimentos, resolvidos tanto em maior como em menor altura, mantêm o requisito de grandes áreas de terrenos vagos para construção, disponíveis, mais uma vez, em áreas menos centrais.

As Áreas Metropolitanas, mais pressionadas pela carência habitacional, são onde estes projetos têm maior expressão.

**Entre a carência habitacional e a condição urbana**

Apesar do preconceito associado aos grandes bairros sociais, a maioria dos projetos articula 50 a 200 fogos. Estes conjuntos já permitem a utilização de espaços mais centrais ou com proximidade ao contexto urbano existente, embora nem sempre estabeleçam essa relação.

O caso de Matosinhos apresenta-nos uma realidade em que o número de fogos em cada projeto é menor do que na generalidade das restantes cidades em análise. Neste concelho, 20 dos 36 conjuntos habitacionais construídos desde os anos 80 até à atualidade têm entre 50 e 200 fogos, sempre utilizando, por política expressa, edifícios até quatro pisos. Importa dizer que dos restantes 16 conjuntos 14 têm menos de 50 fogos.

**Entre a carência habitacional e a condição urbana — até 4 pisos**

[26.] Matosinhos | Bataria | PER | 2001-2004 |  
Arq. João Carreira | 75 fogos, 4 pisos



**Entre a carência habitacional e a condição urbana — 5 ou mais pisos**

[2.] Faro | Carreira de Tiro | 1987 | 121 fogos,  
12 pisos



Verifica-se que esta dimensão permite maior diversidade e experimentismo nas formas de agregação dos fogos e relação entre edifícios novos e existentes, tanto nas soluções em altura como nas propostas até quatro pisos.

**Para uma coesão social e urbana**

É nas propostas de menor dimensão, em área de intervenção e número de fogos, que melhor se estabelece uma relação com a envolvente, criando situações de contínuo urbano, sem quebras. Os projetos com menos de 50 fogos podem ocupar pequenas parcelas de terreno, integrando áreas consolidadas da cidade. Assumem-se, muitas vezes, como apenas um edifício ou um par deles, outras vezes conformam pequenos conjuntos que tendem a rematar ou a dar continuidade às lógicas urbanas adjacentes. São soluções de pequena escala, promovendo a continuidade construída e cumprindo a sua função de construção da cidade a partir da função habitacional, independentemente do tipo de promoção.

Apesar da maior facilidade de implantação no caso de pequenos conjuntos, existem exceções que assumem localizações e/ou posições isoladas.

A par da localização e quantificação dos empreendimentos, que traduzem a relação estabelecida com o espaço da cidade, é igualmente relevante perceber a diversidade funcional.

**Para uma coesão social e urbana — um único edifício em tecido consolidado**



[24.] Lisboa | Graça-Sapadores I | PER | 1997-2000 | 38 fogos, 5 pisos

**Para uma coesão social e urbana — pequenos conjuntos em tecido consolidado**



[2.] Évora | Corunheiras | PER | 2004 | 38 fogos, 4 pisos

**Para uma coesão social e urbana — pequenos conjuntos isolados**



[12.] Lisboa | Alto do Chapeleiro | PER | 1995-1996 | Arq. Duarte Nunes Simões | 14 fogos, 2 pisos

O sentido de guetização que pode resultar da localização em contextos isolados, distantes da cidade consolidada e humanizada, intensificada por uma excessiva concentração de número de fogos e complexidade humana subjacente, sai majorado quando o conjunto se concebe monofuncional. Este tema coloca-se, fundamentalmente, nos grandes conjuntos, que por norma estão distantes dos centros mais equipados da cidade. Os conjuntos habitacionais de menor dimensão enquadraram-se em espaços mais consolidados onde a existência de atividades complementares à habitação é uma realidade.

Na Covilhã, o caso de Nogueiras (2000) ou Cabeço (2002) são exemplos que, pela sua localização, remetem para a exclusão urbana e social; em Oeiras, o Bairro dos Navegadores (1997), situado na freguesia de Porto Salvo, encontra-se

isolado apesar dos seus 441 fogos, com apenas um café, uma mercearia e um serviço de apoio municipal, não obstante ter oferta de espaços verdes e um espaço polivalente de gestão municipal. O conjunto da Ameixoeira (2003), em Lisboa, apresenta-se como um dos maiores problemas sociais e urbanos, pela quantidade de fogos, 1458, numa localização periférica e onde, apesar de os pisos térreos estarem aptos a receber comércio, este não se verifica.

É nas propostas com parcelas menores, em dimensão e número de fogos, que melhor se estabelece relação com a envolvente, criando um contínuo urbano, sem separações evidentes. Os casos do Martim Moniz (2005) ou Graça-Sapadores I e II (1997), em Lisboa, Horta das Figueiras II ou Natália Correia (2003), em Évora, ou ainda em Matosinhos o caso dos projetos Lagoa (1996), Estádio do Mar III (2010) e Real de Cima (2008), ou no Porto os casos de Fontainhas (2001) ou Travessa do Salgueiro (2001), são exemplos da pequena escala e dessa continuidade construída, cumprindo a sua função na cidade — habitação, independentemente do tipo de promoção.

A partir da leitura dos projetos, entende-se que a opção por pequenos conjuntos permite três situações positivas: *i)* por um lado possibilita uma maior integração urbana, a partir da ocupação de espaços de menor dimensão em locais mais centrais das cidades; *ii)* com esta, promove também uma maior integração social, dada a miscigenação social que decorre da primeira, e *iii)* permite ainda optar por formas de agregação dos fogos mais elaboradas, experimentais e de vanguarda, promovendo quadros de vida social mais ricos.

#### **Acerca do projeto urbano<sup>3</sup>**

Além dos temas da localização e dimensão, também a forma urbana é identificada como tema fundamental no projeto habitacional, seja ele público ou privado. A noção de legibilidade (Cullen, 1993; Lynch, 1999) também promovida pela definição de «[...] traçados claros e expressivos da sua matriz urbana que possam ser suportes consistentes e significantes da própria diversidade e metabolismo das formas habitacionais, públicas e privadas, centrais ou periféricas, cultas ou populares [...]» (Portas, 1998, p. 121) é definida, no essencial, pela forma urbana, complementada pela composição arquitetónica edificada. Esta leitura da forma urbana pode ser feita, de forma complementar, a partir da estrutura urbana não edificada — ruas, praças, largos ou jardins, que compõem o traçado urbano, e a partir da estrutura edificada, neste caso, os conjuntos habitacionais. Se estes últimos nos permitem refletir acerca da inter-relação entre a casa, o edifício e a sua envolvente, o *layout* urbano permite aferir do sentido de integração e continuidade das estruturas urbanas. Juntos são suporte de vida urbana, coletiva e individual.

A diversidade e riqueza das soluções urbanas adotadas, nos projetos construídos nas cidades eleitas para esta reflexão, permite uma classificação tipo-morfológica que serve de mapa de leitura à realidade em análise.

<sup>3</sup> Todos os desenhos que ilustram este tema estão à escala 1/10 000.

Esta classificação permite, *a priori*, uma leitura dos atributos dos conjuntos edificados. A dimensão dos volumes individuais, a sua implantação no lote e a forma como se relacionam entre si definem as relações entre interior e exterior (vistas, iluminação e ventilação, ruído, privacidade, etc.), mas também a relação entre domínio público, privado e coletivo. Os acessos aos edifícios e aos fogos revelam o uso quotidiano do espaço público, enquanto as suas conexões (com estacionamento, rua, áreas verdes, espaços de jogos, etc.) são determinantes na definição das qualidades de uma certa área residencial.

A classificação proposta não é rígida e não apresenta todas as possíveis configurações urbanas, que podem até pertencer a mais de um tipo, é no entanto capaz de organizar tendências. Com base na análise dos projetos habitacionais de promoção pública ideados entre 1982 e 2018, reconhecem-se então seis tipos morfológicos.

#### Quarteirão, a forma clássica de fazer cidade

Implantação de edifícios contínuos que, sem ser simples preenchimento de vazios urbanos, fecham todos os lados de um quarteirão, definindo os seus limites. Assim, o lado exterior do volume define as ruas e o espaço público, enquanto a área aberta interior é isolada da cidade, servindo como jardim semipúblico ou como espaço privado coletivo. A planta deste tipo urbano é, inevitavelmente, condicionada pelo próprio perímetro do quarteirão e pela sua relação com a rua (orientação, altura, profundidade do edifício e dimensão do logradouro). O conjunto urbano que forma o quarteirão pode recorrer a formas de agregação diversas – esquerdo/direito, galeria, ou outras mistas. Neste período temporal o interior dos quarteirões raramente se define como privado de utilização individual, assumindo quase sempre cenários coletivos.

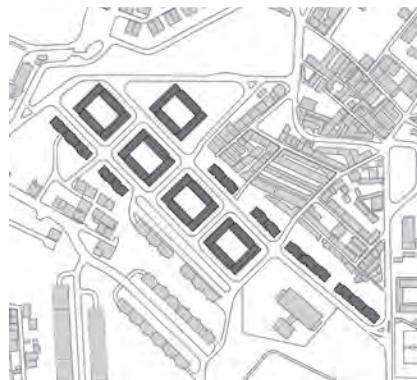
#### Quarteirão aberto, o sentido coletivo do espaço interior/exterior

Trata-se de uma adaptação do tipo urbano – quarteirão, em que um lado dos edifícios contínuos que definem o perímetro do quarteirão é eliminado ou existem ruturas francas em um ou mais lados do quarteirão. Esta solução permite resolver algumas das limitações da anterior forma urbana, proporcionando melhor vista e melhor exposição solar à maioria dos fogos. Efetivamente, as casas organizadas em quarteirão não têm a mesma exposição solar, sobretudo as de esquina. Para além disso, os fogos de gaveto têm pouca comunicação com o interior do quarteirão, privilegiando a relação com o exterior. A abertura do quarteirão permite uma resolução mais generosa dos fogos nas extremidades do volume edificado, sendo proposta uma tripla orientação em lugar do problemático fogo de gaveto. O espaço exterior definido pelo quarteirão aberto resulta num mais fácil acesso que, por sua vez, ativa a conceção de um espaço coletivo ou semipúblico, eventualmente ladeado por jardins privados, extensão no exterior dos fogos dos pisos

#### Quarteirão



[67.] Lisboa | Galinheiras | PER | 2002 | Lis 54, Arquitetura e Urbanismo | 470 fogos, 4 a 5 pisos



#### Quarteirão aberto



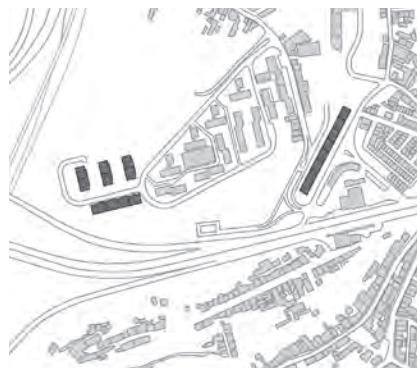
[1.] Faro | Av. Cidade de Hayward | 1988 | Arq. José Maria Lopes da Costa | 96 fogos, 4 a 5 pisos



#### Banda a formar quarteirão



[40.] Lisboa | Qt.º da Bela Flor | PER | 1998-2003 | Arq. Nuno Maia Malta | 243 fogos, 4 a 5 pisos



**Banda**

[65.] Lisboa | Ameixoeira | PER | 2002 |  
Arq. Carlos Carvalho | 1458 fogos, 4 a 8 pisos

**Remate**

[1.] Évora | Praça Natália Correia | PER | 2003 |  
16 fogos, 2 pisos

**Torre**

[46.] Lisboa | Av. Cidade de Luanda | PER |  
1999-2001 | Arq. Rui Barranha Cunha | 132 fogos,  
8 a 9 pisos



terreos. Nestes casos, o volume edificado passa a ter duas fachadas principais, com a consequente e devida reorganização das casas em termos de desenho, uso e privacidade.

**Banda a formar quarteirão, a simplificação do construído ainda na procura dos espaços intermédios**

Podemos considerar a «banda a formar quarteirão» como uma adaptação do «quarteirão aberto», tratando-se de dois volumes paralelos e lineares, um frente ao outro, espelhando-se. Posicionados nos limites do quarteirão e que demarcam, por um lado, o espaço público no lado da rua e, por outro, um espaço também de natureza pública entre os dois volumes edificados. Neste quarteirão, a composição das fachadas guia-se pelos critérios do quarteirão aberto, não definindo uma hierarquia clara entre elas, todos os espaços são públicos, todas as fachadas são principais. Os dois restantes lados do quarteirão são abertos.

**Banda, a redução aos mínimos do projeto urbano e edificado**

A banda apresenta-se como uma clara substituição do quarteirão no sentido de uma otimização da implantação como parâmetro fundamental para uma redução dos custos de urbanização. Trata-se da sucessiva repetição de edifícios em banda, paralelos entre si, e que já não se enfrentam em espelho, como na configuração da «banda a formar quarteirão», mas repetem-se, sendo igualmente espaçados entre si e estendendo-se longitudinalmente. Todos têm a mesma orientação; idealmente, o bloco edificado dispõe-se de forma a obter as melhores condições de orientação para todos os fogos e em função da pendente natural do terreno. A fachada que se assume como mais pública, pela inserção dos acessos ao edifício, faz face à fachada posterior do edifício seguinte, numa configuração que poderia ser infinita.

**Remate, o esplendor da integração**

Os edifícios de «remate» são aqui entendidos como os projetos que assumem as lógicas urbanas da sua envolvente, fechando conjuntos que se encontravam incompletos. Estes podem assumir-se como edifícios de esquina, troços de um quarteirão ou banda interrompidos ou bandas completas que rematam uma entidade edificada maior, já existente. Por norma, assumem os condicionamentos e características do edificado existente, como seja alinhamento viário, orientação, iluminação, relação e vistas exteriores e interiores.

**Torre, a excepcionalidade no projeto público**

Edifícios residenciais de habitação coletiva, de implantação isolada, orientados para os quatro lados, podendo corresponder aos pontos cardiais. Os fogos

orientam-se para um ou dois lados, agrupam-se em torno de um único núcleo de acesso (interior ou exterior) e a composição de fachadas não define hierarquia. Estes casos são excepcionalmente usados, verificando-se a sua presença apenas nas cidades da AML.

#### A exceção à regra...

Além dos seis tipos no que à forma urbana diz respeito e que define os projetos em análise, identificam-se variações que constituem uma interessante diversidade tipológica na conformação dos tecidos urbanos destes projetos.

#### Entre a banda e o quarteirão aberto

Bandas rematadas num dos topos por um corpo edificado podem assumir-se como um quarteirão aberto; contudo, a sua proximidade alude simplesmente a bandas, cujo espaço interior serve de rua, com caráter mais privado, mas com sentido longitudinal.

Embora tenham nos seus topos um corpo edificado perpendicular e contendo um espaço público intersticial, a proporção dos elementos e a falta de uma via de remate dos quatro lados faz destes quase quarteirões abertos, bandas. São os casos dos projetos da Avenida de Ceuta (Norte e Sul) ou da Quinta do Lavrado, ambos em Lisboa, cuja proporção e inserção urbana os define mais como banda do que como quarteirão aberto, apesar dos três lados construídos.

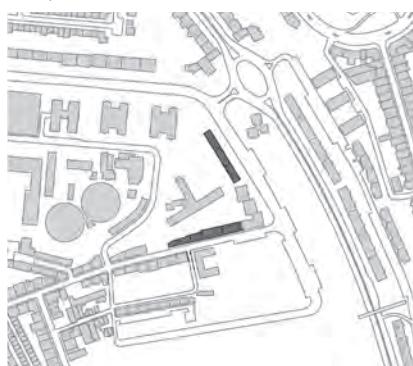
#### Entre a banda e o quarteirão aberto

[63.] Lisboa | Qt.<sup>a</sup> do Lavrado | PER | 2001-2002 | 263 fogos, 7 a 11 pisos



#### Entre o remate e a banda

[54.] Lisboa | R. Castelo Branco Saraiva | PER | 1999-2001 | Arq. Leopoldo Criner | 124 fogos, 3 a 8 pisos



#### O quarteirão fechado que é aberto

[39.] Lisboa | Carlos Botelho | PER | 1998-2001 | Vão Arquitetos Associados, L.º | 271 fogos, 4 a 9 pisos



#### Entre o remate e a banda

Quando a diversidade das intervenções vai para além de uma só classificação, como no caso do Casal do Evaristo, em Lisboa, em que um corpo edificado remata uma correnteza já existente e outro, que, embora possa pressupor a possibilidade de poder ser rematado, não chega a ser uma banda. Ou o caso da Rua Castelo Branco Saraiva com a Rua General Themudo Barata, Lisboa, em que uma banda promove o remate das frentes de rua na ligação ao gaveto preexistente. Contudo, numa rua é claramente um remate na medida em que encosta ao edifício existente e lhe dá continuidade e na outra deixa um vazio entre ambos, só entendido pela natureza do cadastro.

#### O quarteirão fechado que é aberto

O caso da Rua Carlos Botelho, em Lisboa, caracteriza-se como um quarteirão fechado. Embora esteja limitado dos quatro lados, de um dos lados maiores é encerrado apenas por piso térreo, fazendo com que a volumetria não seja contínua; no espaço do logradouro, ao invés de ser um espaço único, é dividido em dois através de um outro corpo habitacional construído. Assim, há fogos orientados para o interior do quarteirão e outros para o exterior/rua.

#### A banda que assume todas as configurações

[30.] Matosinhos | Seara | PER | 2001-2004 | Arq. João Álvaro Rocha | 132 fogos, 3 pisos



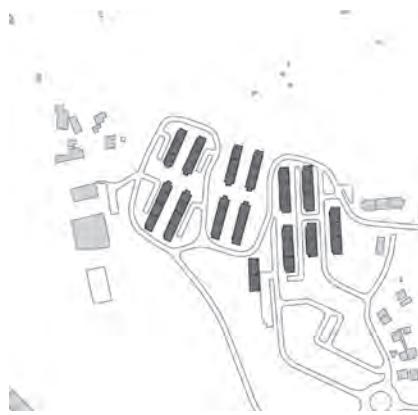
#### Diversidade tipológica

[5.] Oeiras | Dr. Francisco Sá Carneiro | Promoção Municipal | 1988-1991 | Arqs. Nuno Teotónio Pereira e Pedro Viana Botelho | 400 fogos, 2 a 5 pisos



#### Repetição

[17.] Oeiras | Navegadores | PER | 1999 | Arqs. Júlio e Pedro Neuparth | 441 fogos, 5 pisos



O Bairro Marquês de Abrantes, em Chelas, Lisboa, é exemplo de como pode um quarteirão não o ser, havendo permeabilidade e variedade. Acontece quando, apesar de fechado, que pelo seu desenho não configura quatro lados, encerra em si um espaço privado ou semipúblico com um conjunto de usos ligados a uma prática comum.

#### A banda que assume todas as configurações

As bandas, em geral, assumem muitas configurações, quer seja quando fazem frente de rua quer quando, paralelamente a outra banda, formam um espaço público entre elas ou ainda quando se configura um «L», tendendo a ser um quarteirão aberto. No caso concreto de Liberdade I (Lisboa), o espaço que se forma entre bandas, pela sua natureza compositiva, apresenta qualidade e assume-se como lugar de intimidade e pertença do construído, tal com um interior de quarteirão, embora seja público.

Quase se consegue encontrar um padrão da intervenção urbana, em que a banda é, efetivamente, a forma urbana mais usada. Pode ser mais ou menos extensa, resultando da agregação de edifícios em esquerdo/direito ou da estruturação a partir de galerias de distribuição; pode constituir um remate numa preexistência ou simplesmente repetir-se em blocos perpendiculares à via estruturante (Sendim, Matosinhos), estar em contexto de terrenos de nível ou em inclinações mais ou menos acentuadas (Navegadores, Oeiras) ou associar-se em par (Seara, Matosinhos).

Oeiras, com locais de intervenção na maior parte dos casos em terrenos declivosos, encontrou na banda paralela às curvas de nível e entre si, repetindo-se tantas vezes quantas seja necessário, uma forma de resolver o projeto. Por vezes a estrutura viária segue nos dois lados dos edifícios ou é suprimida, criando um espaço público entre elas.

#### Outros critérios que contribuem para a leitura da forma urbana

As formas de implantação, as suas regras e excepcionalidades e a sua riqueza conceptual resultam ainda, e em grande medida, da diversidade tipológica dos edifícios que as definem. A opção pela repetição de um projeto-tipo na construção de um determinado empreendimento resulta, naturalmente, até um limite a partir do qual se torna monótona, pobre em diversidade e legibilidade.

Ao contrário, conjuntos urbanos em que um projeto-tipo se repete de forma controlada, adequando-se às qualidades e características do lugar, terreno, envolvente edificada e/ou não edificada, revela um investimento conceptual qualificador do ambiente urbano.

A utilização de projetos-tipo que constroem mais do que um bairro na(s) cidade(s) pode assumir duas leituras complementares: por um lado, resulta numa otimização de custos, por outro, funciona como uma sinalização do caráter

apoiado da habitação, revelando a identidade dos conjuntos que poderiam passar anónimos.

As formas edificadas identificadas nesta análise constituem apenas parte da equação urbana. A outra variável – o traçado urbano –, nos seus diversos elementos, é também matéria determinante na qualificação dos conjuntos habitacionais. Um traçado claro e que garanta a continuidade urbana, a partir de uma adequada modelação da topografia e dos vários elementos urbanos, é condição elementar para a promoção da desejada integração urbana.

#### **Notas sobre os projetos edificados<sup>4</sup>**

A promoção pública de habitação e a intervenção social do Estado está intrinsecamente associada aos imperativos da contenção de custos. Este condicionalismo estabelece constrangimentos expressivos – entre outros, de quantidade, diversidade e combinação de tipos de fogos habitacionais, de redução de áreas e custos de construção (A. B. Coelho e Coelho, 2009).

É neste quadro que se promove a leitura das promoções públicas realizadas nos períodos de 1982 a 2002 e de 2002 a 2018, propondo-se adiante uma observação cruzada de temas e casos, exemplares de recorrências e de exceções, considerando esta diversidade um valioso recurso conceptual a partir do qual se lança o desafio, e a aventura, de nos interrogarmos sobre as casas que temos, sobre as que poderíamos ter e, ainda, sobre o papel do Estado nessa interrogação.

#### **Os sistemas de agregação e o chegar a casa — Acesso, circulação e distribuição**

Atendendo à forma como os edifícios de habitação coletiva repetem e articulam (agregando) os diferentes fogos e ainda como fazem a sua distribuição e acesso, tanto vertical como horizontal, reconhece-se na maioria um sistema que os caracteriza e organiza. Este sistema tem repercussões importantes no interior dos fogos.

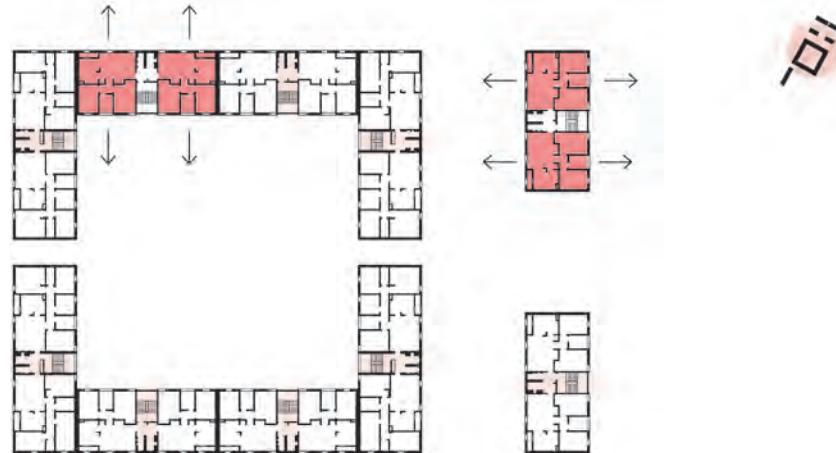
A organização dos edifícios em banda linear, também capaz de conformar quarteirões abertos ou fechados, com um sistema de acessos e circulação de escada e elevador, e distribuição em «esquerdo-direito» de fogos «simplex» (piso único), é uma das formas edificadas mais correntes neste período. Este é o tipo corrente e generalizado de edifício de habitação coletiva na promoção privada, e também o mais frequente na promoção pública deste período temporal. Na realidade, trata-se de uma solução comum às duas vertentes da promoção habitacional, diferindo sobretudo nas áreas úteis e nos atributos materiais qualificadores, de maior economia na promoção pública.

Nesta forma de promoção, ainda, os fogos têm orientação dupla, para frentes opostas, com diversidade potencialmente expressiva nas condições de exposição solar, ventilação natural e relação visual com o exterior.

---

<sup>4</sup> Todos os desenhos que ilustram este tema estão à escala 1/1000.

**Distribuição em esquerdo-direito, dois fogos simplex por piso, com dupla orientação**



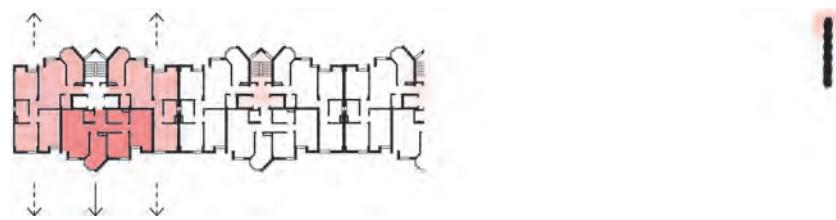
[58.] Lisboa | Travessa Sargento Abílio | PER | 1999-2000 | Arq. Paulo Tormenta Pinto | 91 fogos, 3 a 5 pisos

**Distribuição em esquerdo-direito, quatro fogos simplex por piso, com orientação única**



[6.] Lisboa | Qt.<sup>a</sup> das Fonsecas | PIMP | 1992 | Arq. Ilídio Pelicano | 240 fogos, 10 pisos

**Distribuição em esquerdo-direito e frente, três fogos simplex por piso, um dos fogos com orientação única**



[18.] Lisboa | Qt.<sup>a</sup> dos Barros I | PER | 1996-1998 | Arq. Sousa Afonso | 162 fogos, 9 pisos

No caso singular dos conjuntos Estádio do Mar I e Seara, em Matosinhos (que recorrem a um projeto-tipo), a aproximação de duas bandas paralelas permite através de uma pequena galeria-ponte distribuir dois pares de fogos em esquerdo-direito a partir de um único núcleo de circulação vertical, resultando numa maior economia de construção. A composição das frentes entre as duas bandas agrupadas, orientadas para um espaço exterior intermédio relativamente exíguo, diferencia-se expressivamente das frentes opostas, orientadas para a rua. Os fogos assim distribuídos resultam polarizados entre uma espécie de pátio interior, para o qual se orientam os compartimentos de serviço da casa, e uma fachada exterior, para a qual se orientam os compartimentos principais de estada.

A redução do número de escadas e elevadores necessários para dar acesso aos fogos é uma estratégia recorrente na habitação económica. Um núcleo de escadas, com ou sem elevador, servindo quatro fogos por piso é uma solução frequente nas promoções deste período.

Nestes edifícios, a distribuição em «esquerdo-direito» orienta os fogos apenas para uma das fachadas, limitando a uma única frente a ventilação natural, a exposição solar e a relação visual com o exterior, penalizando desta forma a diversidade e a qualidade interior dos fogos assim organizados.

Os casos apresentados exemplificam esta evidência, sendo que apenas um núcleo de acessos distribui para quatro fogos por piso, sendo dois deles, T2 e T3, com duas frentes – conseguidas através da sala para o lado oposto aos dos quartos e cozinha –, sendo os dois restantes fogos de frente única.

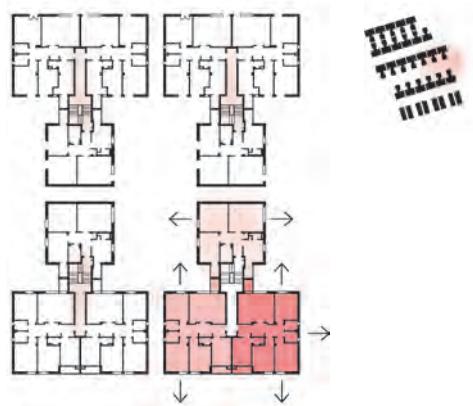
Noutros casos observados neste período, a distribuição de um par de fogos em «esquerdo-direito» incorpora ainda um terceiro fogo, de «frente» para o sistema de escada e elevador, sendo, na maioria das vezes, um fogo menor e o único, limitado na orientação, ventilação natural e exposição solar.

Solução invulgar, na Pastelheira, cidade do Porto, a organização em «banda» distribui três fogos a partir dos patins no núcleo de escadas, sem elevador, organizando-os em desníveis de meio piso. Neste caso os três fogos têm pelo menos duas frentes de orientação, sem as limitações identificadas nos casos anteriores.

Igualmente a partir dos patins no núcleo de escadas, o caso das Flamengas, em Chelas, articula quatro fogos, agrupando dois em cada meio piso, com elevador. Aqui se verifica que as soluções de distribuição em meios pisos ou são feitas sem elevador ou, quando este existe, requerem a sua duplicação.

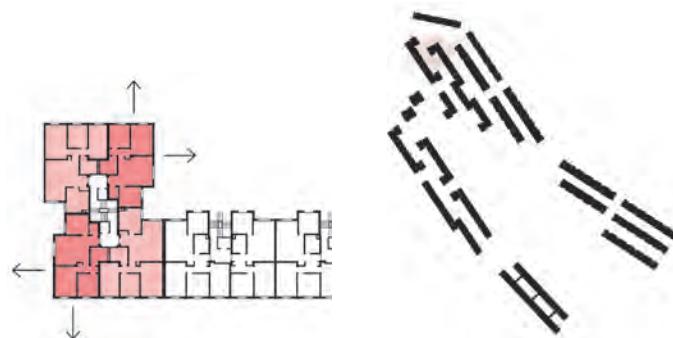
A situação isolada dos edifícios construídos em «torre», com organização interior cruciforme, permite a distribuição de quatro fogos por piso, a partir de um núcleo central de acessos, oferecendo a cada fogo uma orientação dupla, através de duas frentes numa esquina. Esta orientação, do ponto de vista da exposição solar, da ventilação natural e da relação visual com o exterior, encontra-se, em todo o caso, limitada a um quadrante.

**Distribuição em sistema misto esquerdo-direito e patim, três fogos simplex por piso com orientação múltipla**



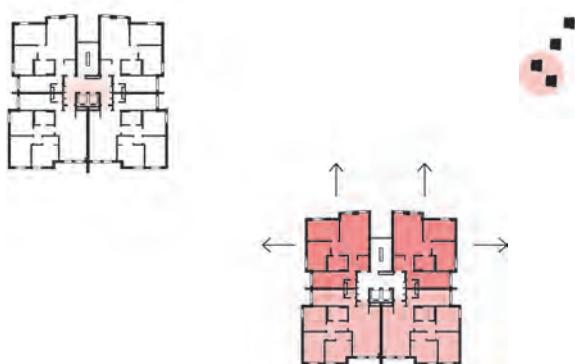
[5.] Porto | Pasteleira | DL 226/87 | 2000 |  
Arq. Carlos Loureiro | 375 fogos, 5 a 6 pisos

**Distribuição em sistema misto esquerdo-direito e patim, quatro fogos simplex por piso, com orientação múltipla**



[2.] Lisboa | Flamengas | PIMP | 1981-1996 |  
Arqs. Silva Gomes, Raul Cerejeiro, Sousa Afonso  
e Silva Carvalho | 1237 fogos, 5 pisos

**Torre ou edifício isolado distribuição a partir do núcleo central, 4 fogos simplex por piso, orientação dupla**



[46.] Lisboa | Av. Cidade de Luanda | PER |  
1999-2001 | Arq. Rui Barranha Cunha | 132 fogos,  
8 a 9 pisos

Ainda no conjunto de casos observados cuja organização interior é cruciforme, identificam-se aqueles em que a agregação de quatro fogos por piso lhes confere uma orientação dominante, para uma das frentes, complementada com uma exposição reduzida a uma segunda frente.

Nos edifícios com um número de fogos por piso superior a quatro, o sistema distributivo ganha invariavelmente uma galeria que se desenvolve a partir do núcleo de escadas e elevadores. Quando esta galeria é interior, os fogos encontram-se limitados, na sua maioria, a uma orientação única. Quando a galeria é exterior, os fogos ganham orientação dupla, expressivamente diferenciada entre uma frente livre, associada aos compartimentos principais, e uma frente de galeria, junto da qual se organizam preferencialmente os espaços de serviço da casa.

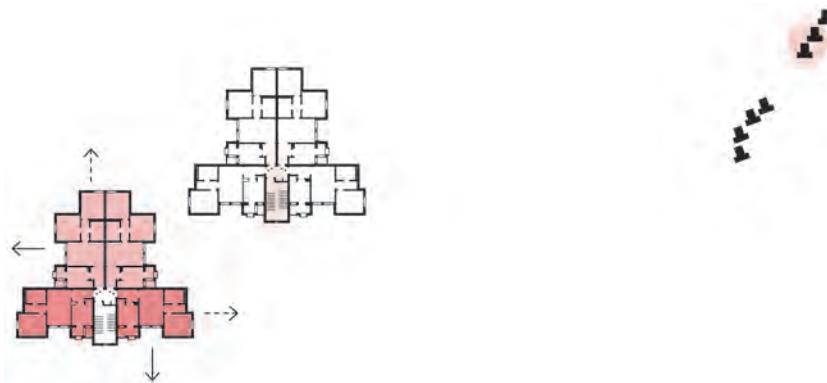
Sendo as galerias uma solução pouco utilizada nos projetos deste período, os edifícios com galeria identificados têm na realidade um sistema distributivo misto – em galeria e em esquerdo-direito.

O caso de Monte Espinho, Matosinhos, constitui-se como habitação coletiva na medida em que promove acessos comuns a fogos agregados verticalmente; no entanto, procura, através dos acessos exteriores e de um reduzido número de pisos (apenas três), aludir ao modelo de moradia unifamiliar, uma vez que cada habitante acede à sua habitação a partir de um exterior próximo e as que se localizam no piso térreo têm um logradouro privado no interior do quarteirão e/ou pequeno logradouro na frente de rua. Este caso constitui-se como uma das poucas soluções que trabalha o sentido de habitar unifamiliar, a partir de um misto de fogos em dúplex e fogos em «simplex», numa agregação que, de facto, é coletiva.

Uma forma de agregação de fogos menos comum neste período é a banda de moradias unifamiliares, agrupadas em linha, geralmente com frente de rua, tardoz em logradouro, e fogos organizados em dois pisos sobrepostos (dúplex). Esta forma de agregação, tendencialmente com menor densidade e sem massificação do alojamento, rentabiliza menos os terrenos em que se implanta, mas preserva uma ideia de casa térrea individualizada e com uma relação direta com o solo exterior, na rua e no quintal, correspondendo ainda a aspirações e a referências de muitas das famílias alojadas.

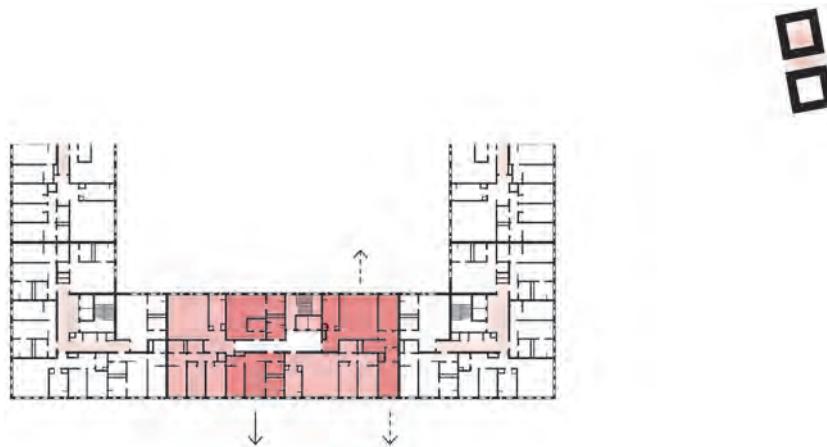
A distribuição num único piso constitui a forma corrente de organização dos fogos neste período. A organização da casa em pisos sobrepostos é pouco frequente, e apenas em dois pisos (dúplex), acontecendo sobretudo em bandas de moradias unifamiliares, térreas e sem sobreposição de fogos, como acabámos de ver. Nestes casos, geralmente a zona social da casa encontra-se no piso inferior, nivelado com os espaços exteriores – a rua ou o logradouro –, enquanto a zona íntima se resguarda no piso elevado. Neste tipo de fogos encontram-se ainda organizações de interesse singular, com os pisos da casa organizados em meio piso, a partir do nível de entrada. Este tipo de organização confere à dimensão

**Organização cruciforme, quatro fogos simplex por piso, com orientação dominante**



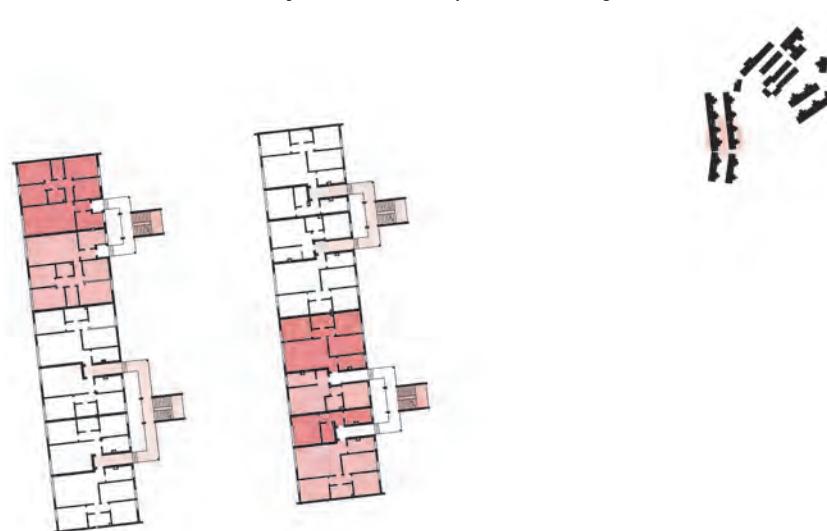
[13.] Oeiras | Laveiras-Caxias | PER | 1998 |  
Arq. Rebelo de Andrade — Arquitraço, L.º |  
112 fogos, 4 pisos

**Distribuição em galeria interior para mais de quatro fogos simplex por piso, com orientação dominante e orientação única**



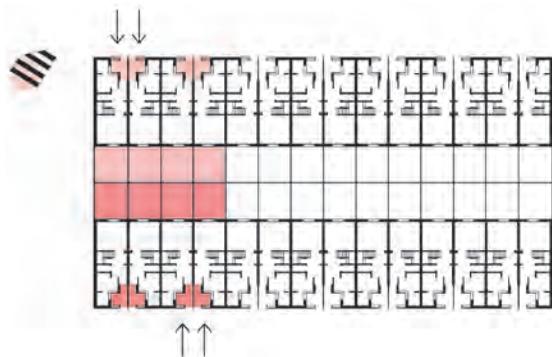
[70.] Lisboa | Entrecampos | EPUL Jovem |  
2005-2010 | Promontório Arquitetos | 612 fogos,  
8 a 9 pisos

**Sistemas de acesso e distribuição mistos, em esquerdo-direito e galeria**



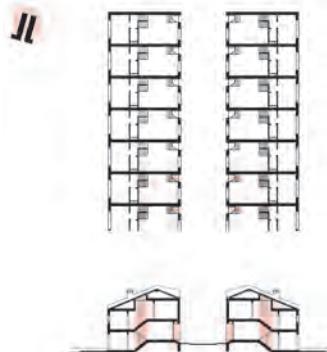
[16.] Oeiras | Moinho das Rolas | CDH | 1998-2003 |  
Arq. Torres Campos | 413 fogos, 4+2 pisos

**Moradias unifamiliares em banda, fogos dúplex**



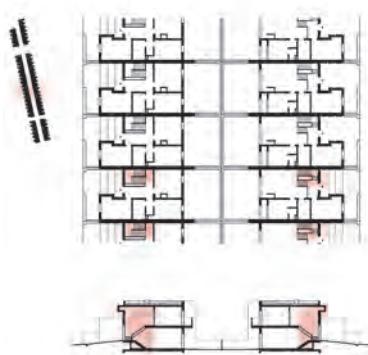
[31.] Matosinhos | Telheiro | PER | 2001-2004 | Arq. Manuel Correia Fernandes | 44 fogos, 2 pisos

**Dúplex em meios pisos**



[9.] Porto | Fontinha | PER | 2001 | Arqs. Teresa Miranda, Rui Passos Mealha e Alberto Costa Macedo | 28 fogos, 2 a 4 pisos

**Dúplex com entrada a meio piso**



[68.] Lisboa | Alto do Lumiar-Malha 22.4 | PER | 2004 | Arq. Frederico Valsassina | 58 fogos, 1 a 2 pisos

vertical da casa, própria de um dúplex, um carácter particular, com menor desnível e maior fluidez entre pisos, capaz de converter este sistema numa casa de quatro meios pisos, como acontece na proposta de Frederico Valsassina para o Alto do Lumiar e na de Teresa Miranda para a Fontinha, no Porto.

A partir da leitura das formas de agregação, sistemas de acesso, circulação e distribuição dos edifícios construídos, verifica-se que existe uma tendência para a definição de um corpo de acessos verticais (com ou sem elevador), por norma em núcleos expressivamente abertos, naturalmente ventilado, portanto, distribuindo os moradores pelos fogos, tendencialmente, duas famílias por piso. Este é um modelo que também é mais usado na iniciativa privada, correspondendo a um compromisso na equação do controlo de custos/qualidade e privacidade dos espaços.

As soluções em galeria exterior, reproduzindo o sentido de rua superior no acesso a casa, ou interior, mais económicas porque servem mais fogos com menor recurso a acessos verticais, é pouco usada, seja por opção expressa dos municípios seja por opção individual dos projetistas.

É minoritária também a opção pela tipologia de moradia unifamiliar, com acesso direto à rua, sendo, no entanto, essa ideia trabalhada por alguns autores, especificamente em Matosinhos, Porto e Lisboa; ou variantes desta oferecendo tipos mistos de piso térreo com acesso direto à rua e pisos superiores em galeria e esquerdo-direito.

O «chegar a casa» é portanto diverso, identificando-se buscas e evoluções conceptuais na ponderação entre qualificação dos espaços e economia de construção.

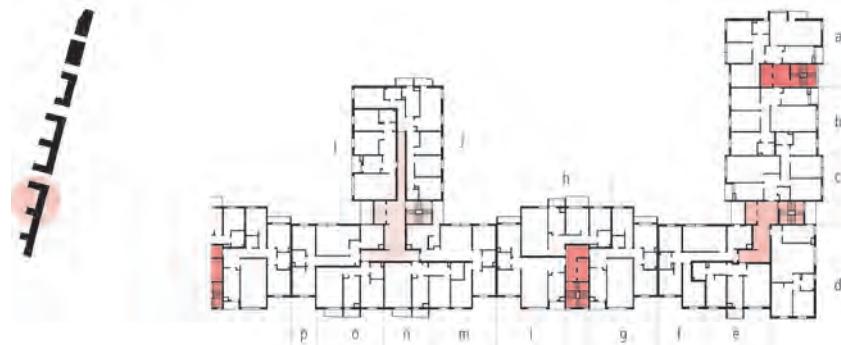
#### Tipos de fogos, diversidade ou repetição

Ainda do ponto de vista da conceção do edifício de alojamento, resulta interessante observar o modo como alguns dos casos articulam tipos (e qualidades) diferentes de fogos.

Recordando as dificuldades particulares nos projetos para a habitação de custos controlados, mas também a oportunidade de nestes programas de alojamento se proporem fogos com organizações mais experimentais, encontramos, no universo dos casos considerados, edifícios menos consistentes na sua proposta, que são constituídos por fogos muito diferentes nas suas qualidades e organização interior (uns mais qualificados, outros menos; uns de organização mais corrente e outros de organização menos convencional, até invulgar), a tal ponto de não parecerem ter uma matriz comum, de fogos pertencentes a um único edifício. Noutros edifícios coexistem fogos com organizações expressivamente diversas, e até pouco correntes, que revelam em todo o caso uma matriz comum, indicando talvez maior consistência propositiva, e maior intencionalidade arquitetónica na diversidade proposta.

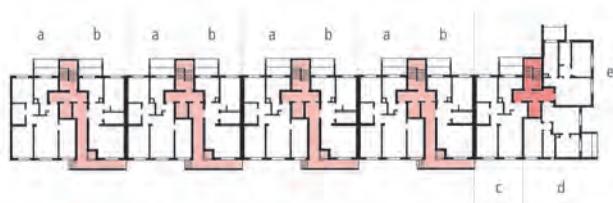
Havendo na origem desta diversidade a intenção de oferecer variações ao tipo e qualidade dos fogos, ou decorrendo esta diversidade, sobretudo, da gestão das circunstâncias, constrangimentos e dificuldades com que esses fogos foram desenhados, resulta interessante observar como um edifício de habitação coletiva pode incorporar, e oferecer às famílias alojadas, diferentes tipos de casa.

### Repetição e diversidade sem matriz evidente



[48.] Lisboa | Av. de Ceuta Norte | PER (URBAN) | 1999-2002 | Arq. João Paciência | 395 fogos, 6 a 8 pisos

### Repetição e diversidade a partir de uma matriz



[26.] Lisboa | Paço do Lumiar I | PER | 1997-2001 | Arq. Leopoldo Criner | 174 fogos, 6 a 7 pisos

A repetição é condição essencial do projeto de habitação coletiva. O sistema de suporte, conceptual e material, «recebe» um ou vários tipos de fogos, recorrendo por norma à repetição, e articulando, quando possível ou desejável, a diversidade programática necessária.

#### Espessura, quando a dimensão do edifício muda a expressão do fogo

Um outro aspecto de observação interessante é o da espessura dos edifícios, também designada como «profundidade de empena». Os casos observados oscilam entre a opção por edifícios de maior espessura, com fogos profundos orientados perpendicularmente às fachadas, e edifícios de espessura reduzida, com fogos estreitos e compridos, orientados ao longo das fachadas. Do ponto de vista das estratégias de agregação de fogos e montagem do edifício, a primeira opção incorpora maior número de fogos num menor comprimento do conjunto, relação inversa na segunda opção. Do ponto de vista da caracterização dos fogos e da qualificação do espaço doméstico, estas duas opções estabelecem diferenças expressivas entre casas profundas, com maior afastamento das fachadas exteriores e maior interioridade, e casas estreitas, com grande proximidade entre fachadas exteriores opostas e, consequentemente, maior e mais presente exposição ao exterior.

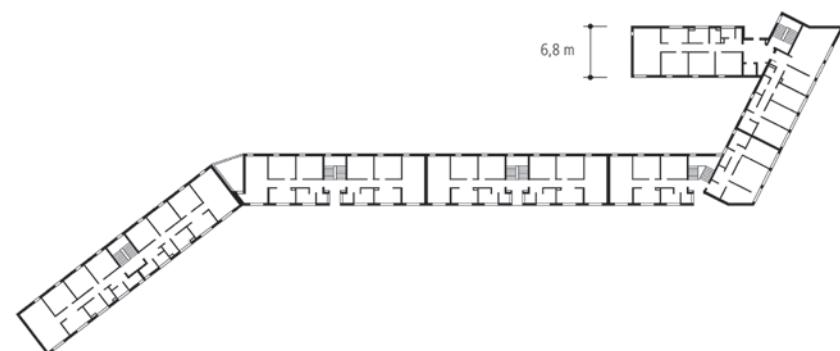
### Profundos

[7.] Covilhã | Nogueiras I | 2000 | Arqs. Luís M. Grilo, Gonçalo Saldanha, António C. Neves, Gonçalo M. Grilo, Sandra F. Ribeiro e Francisco Saldanha | 136 fogos, 4 a 6 pisos



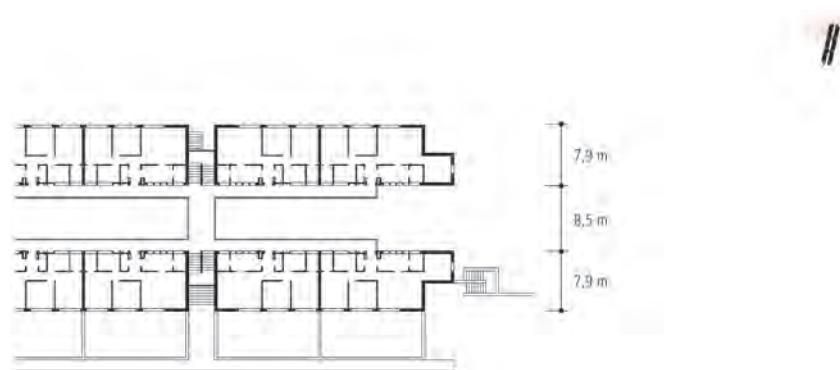
### Estreitos

[15.] Porto | Travessa de Salgueiros | PER | 2001-2008 | Arq. Carlos Veloso | 40 fogos, 6 a 8 pisos



### Estreitos em par

[2.] Matosinhos | Biquinha I | DL 226/87 | 1992 | Arq. Luís Miranda | 42 fogos, 4 pisos



A opção por fogos mais profundos, mais económica, por poupar em metros lineares de fachada compensando em empêna, colhe a maior parte das opções em causa.

Nas soluções que recorrem a edifícios de empêna mais estreitas, as soluções de agregação são mais diversas, recorrendo a distribuição em galeria ou a edifícios delgados que, com recurso ao mesmo corpo de acessos verticais, se aproximam, construindo um espaço intermédio a partir dessa tensão propulsiva.

Edifícios com empenas tendencialmente profundas, na senda da economia de custos, definem a maior parte dos casos de estudo. As experiências que trabalham empenas estreitas recorrem a soluções menos comuns e revelam acrescido interesse conceptual.

#### **Uma ideia de casa?<sup>5</sup>**

A sujeição da habitação a objetivos de redução de custos, através da racionalização e economia de meios e recursos, referencia os seus projetos em mínimos estabelecidos como garantia elementar de habitabilidade, conforto e eficiência funcional. A dotação, o dimensionamento e a articulação dos compartimentos e dos suplementos de área obrigatórios nos fogos referenciam-se fundamentalmente nos mínimos estabelecidos no Regulamento Geral de Edificação Urbana, publicado originalmente em 1951.

No contexto do apertado condicionamento dos projetos para habitação económica, vale a pena observar em particular as diferentes características e qualidades dos fogos projetados e construídos neste período. Esta observação constitui, justamente, um interessante ponto de partida para uma reflexão sobre as qualidades do espaço doméstico na habitação coletiva de promoção pública. Mais natural será usar pontualmente a expressão «casa» em lugar de «fogo».

#### **Organização do fogo e modos de vida doméstica**

Do ponto de vista da divisão do interior doméstico em compartimentos e do modo como estes são agrupados, na maioria dos casos observados é relativamente evidente um tipo comum subjacente. Este tipo estabelece uma divisão e zonamento da casa em áreas sociais, íntimas e de serviço, articuladas e distribuídas por uma circulação interior feita através de antecâmara e corredores. A divisão entre zona social e zona íntima é também considerada, embora com menor propriedade, como divisão entre zona diurna e zona noturna. Esta organização da casa tem raízes na primeira metade do século XX, nos contributos da arquitetura moderna para a resolução do problema da habitação urbana pós-Revolução Industrial e assume correntemente duas formas fundamentais: 1) zona social na entrada, zona íntima recolhida ao fundo da circulação interior, instalações sanitárias ao fundo ou na transição entre zona social e íntima; 2) zona social a partir da entrada, orientada para uma frente da casa, zona íntima recolhida na circulação interior e orientada para a frente oposta à da sala, instalações sanitárias na transição entre zona social e íntima. Nesta organização, a posição, a dimensão e a hierarquia dos compartimentos da casa decorre de um pensamento moderno, de base científica e orientado à otimização produtiva e funcional: as diferentes zonas da casa não se misturam nem se confundem; invariavelmente os espaços de circulação interior são elementares e não se cruzam com os espaços de estada;

---

<sup>5</sup> Todos os desenhos que ilustram este tema estão à escala 1/500.

[64.] Lisboa | Rua das Açucenas | PER | 2001-2004 | Arqs. António Maia e José Moore Vieira | 53 fogos, 2 a 4 pisos [figura à esquerda]

[36.] Matosinhos | Real de Cima | 2008-2013 | ABO Arquitetos, L.º | 35 fogos, 2 a 4 pisos [figura à direita]

**Divisão transversal: zona social à entrada; zona íntima ao fundo**



**Divisão longitudinal: zona social numa frente; zona íntima na frente oposta**



[15.] Porto | Travessa de Salgueiros | PER | 2001-2008 | Arq. Carlos Veloso | 40 fogos, 6 a 8 pisos [figura à esquerda]

[17.] Lisboa | Marquês de Abrantes I | PIMP | 1996-1997 | Arqs. José Moore Vieira, Margarida Lopes Alves e Pedro de Sousa Menezes | 242 fogos, 5 a 6 pisos [figura à direita]

**Sala transversal, zona íntima à entrada, zona social ao fundo, sem zonamento claro**



**Continuidade cozinha-sala**



**Articulação cozinha-sala com zona intermédia de refeição**



[1.] Oeiras | Luta pela Casa | CMO | 1985 | Arq. Manuel Madruga — IGAPHE | 100 fogos, 1 a 2 pisos

a sala é o maior dos compartimentos da casa e todos estes são concebidos sobre princípios de otimização dimensional e funcional.

Este tipo de organização da casa urbana generalizou-se ao longo do século XX e encontra-se subjacente na maioria dos fogos na habitação coletiva, tanto da promoção privada, mais conservadora, como na promoção pública aqui considerada.

Pode-se observar adiante, a propósito de outros temas de análise, que neste período se desenharam e construíram edifícios com fogos que escapam ao tipo de organização do espaço doméstico identificado anteriormente. Nestes casos, a estranheza que nos podem causar será também um estímulo para questionarmos convenções vigentes no espaço doméstico.

No projeto para a Travessa dos Salgueiros, no Porto, Carlos Veloso propõe numa casa estreita, já aqui referida, com uma entrada através da zona dos quartos

e do serviço doméstico, uma sala transversal, de duas frentes, ao fundo do corredor – uma inversão da organização corrente com entrada através da zona social.

Nos casos observados, a zona social da casa articula-se num compartimento de estar e de refeições (uma sala comum) servido por um compartimento de cozinha. A relação estreita entre estes dois compartimentos expressa-se na sua proximidade, adjacência e, em alguns casos, numa abertura franca entre eles, colocados assim em continuidade espacial.

Nesta relação entre sala e cozinha, alguns dos casos observados estabelecem um âmbito espacial intermédio, que corresponde a uma zona de refeições que se autonomiza relativamente à sala e à cozinha. Esta maior elaboração espacial acrescenta qualidade (e área útil) à casa, e é naturalmente pouco frequente em habitação económica.

A divisão entre as áreas social e íntima da casa é situação corrente também no mercado privado de habitação. Estes projetos, nessa matéria, tendem a seguir o modelo vigente, salvo poucas exceções.

Mais inovadora, verifica-se a articulação dos espaços sala-cozinha, seja de forma direta seja através de um espaço intermédio que assume um caráter ambivalente. Estas soluções respondem duplamente ao tema da vivência mais partilhada e coletiva (no seio da família) do espaço da cozinha, assim como à poupança nos espaços de circulação, habitualmente existentes entre estes compartimentos.

#### Sistemas de circulação e distribuição do espaço doméstico: Flexibilidade ou rigidez

No tipo corrente de organização da casa, subjacente, como vimos, à maioria da habitação coletiva produzida no período aqui abordado, a circulação e distribuição interior faz-se através de um vestíbulo de entrada ao qual se segue um corredor que nos conduz a uma antecâmara dos quartos. Com expressiva economia de meios, articulação funcional elementar, e redução da casa a dimensões mínimas, a habitação económica tende a simplificar este sistema, reduzindo ao mínimo a área afeta aos espaços de circulação. Isto acontece também porque os espaços de circulação no interior doméstico são encarados, a maioria das vezes, na sua função estrita de passagem, sem qualquer outra utilidade no interior doméstico, uma vez que pouco se explora o tema dos espaços complementares de arrumação, por exemplo. Esta visão moderna, de pendor funcionalista, criticada pelo pensamento pós-moderno por ser redutora da qualidade arquitetónica e do interesse espacial da casa, é ainda corrente no nosso pensamento, e tem particular expressão na habitação económica.

No universo de casos observados, é frequente a distribuição da casa por uma circulação estrita num único corredor. Em alguns casos, este corredor não tem qualquer inflexão nem alteração de largura, constituindo um dispositivo espacial único no interior da casa, de acesso linear e mecânico aos compartimentos que se organizam ao longo do seu comprimento.

Noutros casos, uma antecâmara de entrada e distribuição constitui o único espaço de circulação no interior da casa, à volta do qual se organizam todos, ou quase todos, os compartimentos. Este sistema, que dispensa a existência de corredor, tem por vezes uma variante que articula duas antecâmaras: uma delas como vestíbulo de entrada e acesso aos espaços sociais da casa; a outra como antecâmara da zona íntima e acesso aos quartos e respetiva instalação sanitária.

Mais elaborada, e com maior correspondência ao tipo corrente na habitação coletiva a que já nos referimos, é a distribuição que articula os dois dispositivos anteriores: uma antecâmara de entrada e acesso à zona social da casa conduz-nos à zona íntima através de um corredor, o qual, por vezes, culmina numa segunda antecâmara de acesso aos quartos.

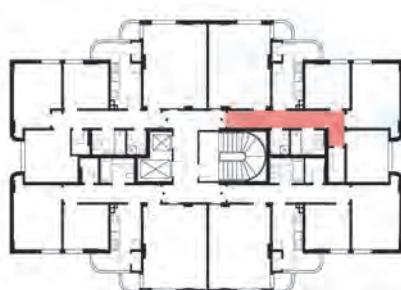
Dispensando qualquer destes dispositivos, identificam-se as soluções em que a circulação se faz através da cozinha ou da sala (ou de ambas complementarmente).

Esta circulação contínua, atrás referida, tem expressão particularmente singular em alguns dos fogos propostos para as Flamengas, em Chelas, Lisboa, nos quais é desenhado um circuito circular que contorna um núcleo de cozinha e instalações sanitárias, percorrendo sala, zona de refeições e corredor dos quartos. Em Matosinhos, Pedro Canedo propõe, no piso térreo de um duplex, um circuito similar em volta do núcleo de escadas.

Com maior economia de meios e redução de áreas estritamente afetas à circulação no interior da casa, encontramos os casos em que esta é feita essencialmente através do compartimento da sala, utilizando este compartimento como um espaço ambivalente de estada e distribuição. A redução da área de construção do fogo é aqui conseguida com a atribuição de dupla função a uma área de um compartimento. Nestas propostas, ainda, é curioso observar que, embora não exista um vestíbulo de entrada na casa, esta geralmente não prescinde de uma antecâmara, ou um corredor, de acesso aos quartos.

No caso dos sistemas de circulação e distribuição no interior dos fogos, a reprodução dos modelos vigentes no mercado privado associada à sempre

#### Corredor



[4.] Porto | Santa Luzia | 1993-1996 | Arqs. José Márcio de Freitas, Carlos Chaves de Almeida, Fernando Neves e José Lima Lobo | 890 fogos, 4 pisos

Vestíbulo único, sem corredor



Articulação de vestíbulos, sem corredor



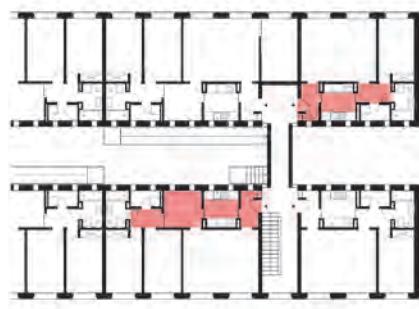
[11.] Matosinhos | Cruz de Pau Austrálias (projeto tipo C) | PER | 1998 | Arq.<sup>a</sup> Graça Diogo | 48 fogos, 4 pisos [figura à esquerda]

[32.] Matosinhos | Monte Espinho | PER | 2004-2005 | Arq.<sup>a</sup> Paula Petiz | 108 fogos, 3 pisos [figura à direita]

Vestíbulos e corredor



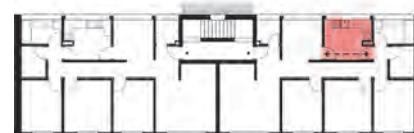
Ausência de corredor, espaços concatenados



[64.] Lisboa | Rua das Açucenas | PER | 2001-2004 | Arqs. António Maia e José Moore Vieira | 53 fogos, 2 a 4 pisos [figura à esquerda]

[30.] Matosinhos | Seara | PER | 2001-2004 | Arq. João Álvaro Rocha | 132 fogos, 3 pisos [figura à direita]

Cozinha «de passagem»

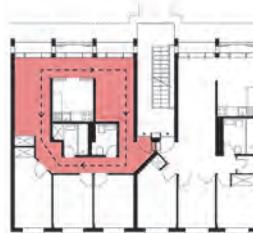


[15.] Matosinhos | Chouso (projeto tipo G) | PER | 1998-1999 | Arq. Luís Miranda | 60 fogos, 3 pisos

Dupla circulação, cozinha-sala



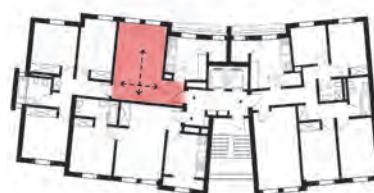
Circulação contínua — a casa infinita



[12.] Matosinhos | Estação (projeto tipo A) | PER | 1996-1998 | Arq. Luís Miranda | 40 fogos, 4 pisos [figura à esquerda]

[2.] Lisboa | Flamengas | PIMP | 1981-1996 | Arqs. Silva Gomes, Raul Cerejeiro, Sousa Afonso e Silva Carvalho | 1237 fogos, 5 pisos [figura à direita]

Sala distribuidora, circulação perimetral ou atravessamento



[28.] Lisboa | Qt.<sup>a</sup> das Lavadeiras | PER | 1997-1998 | Arq.<sup>a</sup> Margarida Lopes Alves | 35 fogos, 7 pisos

presente contenção da área de construção prejudica a organização global do fogo. As opções que elaboram em formas alternativas de distribuição revelam-se assim potencialmente mais interessantes.

#### A questão infraestrutural — Opções na economia de construção

O agrupamento e concentração dos espaços servidores da casa permite uma menor extensão das redes de infraestruturas e constitui uma estratégia de projeto orientada à racionalização da construção e à redução do custo de obra. Para além disso, a posição relativa dos espaços servidores e dos espaços servidos na casa constitui uma forma de organização e caracterização do espaço doméstico.

Nos casos observados é recorrente o agrupamento da cozinha e das instalações sanitárias: a primeira relacionada com a sala; as segundas com a antecâmara dos quartos, ou, genericamente, com o espaço de circulação e distribuição da casa, seja este um corredor ou um simples vestíbulo de entrada. Este agrupamento revela diferentes formas: na maioria dos casos relacionadas com eixos de simetria de fogos; adjacência de edifícios, nas empênas; ou ainda alinhamentos e planos de fachada.

Em edifícios com distribuição dos fogos em esquerdo-direito e maior espessura, e também em edifícios em torre com quatro fogos por piso, é frequente encontrarmos a cozinha e as instalações sanitárias agrupadas e adjacentes ao núcleo de circulação vertical do edifício ou em frente e oposição a este, adjacentes à parede separadora dos fogos. Em qualquer dos casos, a cozinha tem contacto com a fachada enquanto as instalações sanitárias têm posição interior, sem luz nem ventilação natural direta. A cozinha, ainda, tem geralmente a mesma dimensão em fogos de dimensão diferente, correspondendo eventualmente a uma conceção elementar, sem margem para diferenciação em função da dimensão do fogo e do grupo de ocupantes.

Quando o agrupamento de cozinhas e instalações sanitárias se faz em simetria de posição, a partir da parede comum no par de fogos espelhados, como é exemplo o caso do Alto da Loba ou da Outurela-Portela, ambos em Oeiras, verifica-se, ao nível da organização do edifício, uma maior concentração dos espaços servidores infraestruturados e, potencialmente, uma maior concentração das redes de infraestruturas.

Em alternativa à adjacência ao núcleo de circulação vertical, o agrupamento dos espaços servidores faz-se também recorrentemente adjacente à empêna do edifício, ao fundo da casa. Esta forma de agrupamento liberta a projeção do núcleo de escadas na fachada oposta para aí posicionar um compartimento extra – estabelecendo uma assimetria no par de fogos espelhados, na qual um passa a ser maior que o outro – ou dois compartimentos espelhados a partir do eixo de circulação vertical e de simetria do edifício.

Uma outra forma de agrupamento, com maior expressão nos edifícios longilíneos, em banda, é a do alinhamento dos espaços servidores ao longo de uma

das fachadas. Como vimos, a propósito da organização dos edifícios e da sua repercussão nos fogos, este tipo de organização potencia, no interior doméstico, uma expressiva polaridade em ordem a cada uma das frentes opostas da casa, a partir das quais, como também já referimos, se estabelecem as relações significativas com o exterior, visuais, lumínicas e de exposição solar, e ainda de ventilação natural.

No caso singular de uma das propostas para as Flamengas, em Lisboa, cozinha e instalações sanitárias agrupam-se no interior da casa, constituindo um núcleo servidor, central concentrado, em torno do qual, como já vimos, se organiza a casa, distribuída num percurso circular. Este núcleo servidor orienta cozinha para a zona social, separada entre sala e área de refeições, e orienta instalações sanitárias para a zona íntima, dos quartos.

Apesar das recorrências de agrupamento anteriormente observadas, reconhece-se uma dinâmica de articulação, na procura da separação entre zonas sociais e íntimas da casa, que privilegia, por vezes, não o agrupamento mas a dispersão dos espaços servidores pelas zonas que especificamente se supõe servirem. Aqui afastamo-nos das lógicas de economia de meios e recursos, mais expressivas na habitação económica, para nos aproximarmos dos tipos correntes na habitação de mercado livre e promoção privada, nos quais se encontram convencionados e instituídos os vínculos de proximidade entre a sala e a cozinha, entre os quartos e as instalações sanitárias, somando-se a conveniência de uma instalação sanitária intermédia na posição, na dimensão e no equipamento, com dupla função – social (de visitas e cortesia) e íntima (para os habitantes da casa). Nesta disjunção entre cozinha e instalações sanitárias, é curioso observar como uma instalação sanitária – a única ou a de menor dimensão na casa – se posiciona na transição entre zona social e zona íntima, servindo ambas.

Sendo pouco frequente, neste período, a duplicação das instalações sanitárias, com ou sem a diferenciação atrás referida, e independentemente da maior ou menor dimensão dos fogos (e do número de ocupantes que esta dimensão pressupõe), é também pouco frequente a subdivisão da instalação sanitária única. Esta variante, prevista no artigo 68.º do Regulamento Geral de Edificações Urbanas, vigente desde 1951, consiste na subdivisão da instalação sanitária única em dois compartimentos: um com uma banheira e um lavatório como equipamento mínimo; outro, com uma bacia de retrete, um bidé e um lavatório. Estas soluções, embora pontualmente, foram identificadas em Matosinhos e Lisboa.

A questão infraestrutural, mais uma vez, por economia de meios, tende a ser rentabilizada através do seu agrupamento, seja em que modelo for. Nestes fogos não se duplicam instalações sanitárias, independentemente da dimensão do fogo (ainda que tenha três ou quatro quartos). É, eventualmente, o critério de análise que menos segue os padrões da promoção privada, que tende a multiplicar os

**Cozinha + instalações sanitárias na entrada da casa, adjacentes ao núcleo de acesso**

[21.] Lisboa | Benfica-Buraca | PER | 1997 |  
Arqs. Ana Barbosa e Manuel P. Ayres | 101 fogos,  
4 a 6 pisos



[6.] Oeiras | Alto da Loba | CMO | 1991-1993 |  
Arqs. Nuno Teotónio Pereira e Pedro Viana Botelho |  
440 fogos, 2 a 5 pisos

**Agrupamento simétrico entre fogos, de cozinhas + instalações sanitárias**



**Cozinha + instalações sanitárias no fundo da casa, adjacente à empêna**

[8.] Covilhã | Vila do Carvalho | 2000-2002 |  
Arquitectura CONEGIL — Empreiteiros, S. A. |  
24 fogos, 4 pisos



[11.] Matosinhos | Cruz de Pau Austrália  
(projeto tipo C) | PER | 1998 | Arq.º Graça Diogo |  
48 fogos, 4 pisos

**Cozinha + instalações sanitárias na fachada da casa, adjacente a uma das frentes**



**Banda servidora espaços de serviço alinhados ao longo de uma das fachadas**



[16.] Matosinhos | Seixo II (projeto tipo G) | PER |  
1997-1999 | Arq. Luís Miranda | 94 fogos, 3 pisos

**Cozinha + instalações sanitárias nucleares**



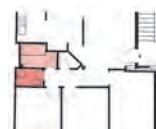
[2.] Lisboa | Flamengas | PIMP | 1981-1996 |  
Arqs. Silva Gomes, Raul Cerejeiro, Sousa Afonso e  
Silva Carvalho | 1237 fogos, 5 pisos

[2.] Évora | Corunheiras | PER | 2004 |  
38 fogos, 4 pisos

**Instalação sanitária em zona intermédia**



**Subdivisão da instalação sanitária**



[1b.] Matosinhos | Barranha B | 1989-1991 |  
60 fogos, 5 pisos

espaços de higiene, tanto na área social quanto nas áreas privadas da casa, constituindo critério de valoração da casa.

Constata-se então da liberdade que o sujeito sempre deverá sentir para pensar e ocupar com as suas escolhas a (sua) casa. Casa que terá tido na sua origem um programa de ação social, um programa de promoção habitacional e um projeto de arquitetura, eventualmente, também este com uma ideia de casa.

### **Velhas obras, novos projetos!**

A criação do IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, em 2007, atual instituição pública responsável pela definição das políticas e programas dedicados à habitação, revela a mudança de paradigma quando se redefine e insere na sua designação o tema «Reabilitação».

A reabilitação e a promoção pública de habitação encontram-se, então, num momento-chave. Para além de todas as razões de ordem social e/ou política, uma razão simplesmente de ordem técnica impõe este movimento em direção à reabilitação: uma boa parte do património habitacional construído ao longo dos últimos 100 anos pelo setor público requer intervenção. A vivência intensiva dos espaços associada a uma qualidade de construção relativamente fraca, a sua adequação a novos modos de vida ou a simples e natural degradação tornam indispensável a reabilitação do tecido urbano existente, incluindo o espaço público e o espaço edificado.

A reflexão que se propõe decorre de visitas a diversos bairros e edifícios nas cidades em análise, acompanhadas de conversas com os responsáveis pela manutenção do parque habitacional por parte das câmaras ou empresas municipais, assim como da análise dos projetos. Deste modo, foi possível obter uma visão da prática corrente neste tipo de gestão por parte das autarquias, bem como da persistência que é, muitas vezes, necessária para manter a qualidade dos espaços e, consequentemente, a qualidade urbana e de vida não só dos que habitam os edifícios municipais como dos restantes habitantes da cidade. Em diálogos espontâneos com alguns moradores, foi possível visitar algumas habitações e conhecer também a realidade da vida daqueles para quem os espaços são projetados.

Importa então identificar as práticas em curso, associadas à reabilitação dos espaços urbanos e edificados, destinados à promoção pública de habitação.

Identificam-se duas grandes tendências na abordagem à reabilitação como política social de habitação. Por um lado, a intervenção em bairros originalmente concebidos para este fim – os vulgarmente designados «bairros sociais», com o objetivo de aumentar a qualidade de vida urbana e doméstica dos seus habitantes. Por outro lado, a intervenção em património disperso do Estado,

adaptando-o a este fim e assumindo, nestes casos, um verdadeiro sentido estratégico, construindo uma política social de habitação, em que a desconcentração/dispersão deste património é condição fundamental a uma integração também social.

### **Que reabilitação?**<sup>6</sup>

Transversalmente a todas as cidades, é evidente a necessidade de ações de reabilitação do edificado e espaço público dos ditos bairros sociais. Esta necessidade incide igualmente em conjuntos edificados pelos primeiros programas de promoção pública, como seja o Programa das Casas Económicas (construídos nos anos 40), como em conjuntos que resultam de programas mais recentes, como por exemplo o Programa Especial de Realojamento. Existem também projetos de reabilitação dedicados a edifícios do Estado (ou até, em alguns casos, adquiridos pelo Estado) cuja origem não é a habitação apoiada, e que agora se destinam a este fim.

A partir da leitura e análise de projetos e obras, podem identificar-se diferentes formas de intervenção, em função da sua natureza e complexidade. A intervenção mais frequentemente realizada pelos municípios e empresas municipais, que gerem este património, é dedicada a ações de manutenção do património edificado. Consideram-se aqui as ações pontuais no edificado e espaços adjacentes como a reparação de campainhas, intercomunicadores, substituição de lâmpadas, pintura de fachadas ou reparação e substituição de elementos técnicos (por exemplo, elevadores) no interior e/ou exterior dos edifícios. Neste contexto, as ações de manutenção não são consideradas como processo de reabilitação, que se entende mais vasto. No contexto dos processos e ações de reabilitação, identificam-se três formas de atuação de ordem distinta:

#### **Intervenção infraestrutural, para uma maior eficiência (também energética)**

Integram este tema as intervenções relacionadas com a substituição de infraestruturas por outras mais eficientes e a reconversão de áreas comuns, na sua configuração e natureza formal. Na sua maioria, estas intervenções estão associadas à promoção de melhores padrões de eficiência energética e consequente aumento do conforto habitacional. Enquadram-se nesta categoria os casos de encerramento de galerias comuns de distribuição, instalação de painéis solares, isolamento de fachadas, impermeabilização de coberturas e terraços, instalação de ascensores, reparação da rede de abastecimento de água, esgotos, gás ou eletricidade.

Estas intervenções acontecem sobre o património habitacional do Estado, ou seja, estão em curso de forma generalizada nos bairros construídos pelos programas de promoção pública de habitação, de norte a sul do País. De entre as várias

<sup>6</sup> Os desenhos que ilustram este tema não estão todos à mesma escala.

intervenções que configuram estes casos, o encerramento, total ou parcial, de galerias exteriores de distribuição é uma das práticas mais solicitadas por moradores. Esta opção foi assumida nos municípios do Porto e Lisboa e rejeitada no município de Matosinhos. Os argumentos são diversos e as soluções adotadas também.

No Porto, no caso do Carvalhido, promove-se o encerramento, apenas parcial, dos espaços de galeria comum de distribuição. Desta linha de ação e neste caso particular, parece ter resultado de forma equilibrada, mantendo o acesso vertical aberto e, portanto, naturalmente ventilado, assim como o acesso à galeria. Nesta, são instaladas estruturas de encerramento que correm numa calha, permitindo espaços abertos e encerrados, em continuidade ou de forma intercalada, em função da utilização dada pelos moradores. Também no Porto, o caso de Ramalde promove toda a reconfiguração das áreas comuns, nomeadamente da entrada no edifício, configurando um espaço de mediação interior/exterior através de um pórtico coberto que assume tanto um papel de composição estética, valorizando os edifícios, como um papel de aumento de conforto na prática quotidiana através deste espaço de transição. Aqui, todas as infraestruturas foram renovadas e foi promovido um plano de aumento do conforto térmico e

#### Intervenção infraestrutural

ANTES



CMP/AHMP

DEPOIS



Porto | Carvalhido | c: 1958 | r: 2007 | Projeto Domus Social | 264 fogos, 4 pisos

ANTES



Google street view

DEPOIS



Porto | Ramalde | c: 1979 | r: 2014 | Eng. Vasco Peixoto Freitas e Arq. Nuno Valentim | 272 fogos, 4 pisos

energético dos edifícios a partir da instalação de painéis solares na cobertura, assim como do isolamento de fachadas. Estas ações decorreram a par de uma intervenção (ainda que leve) de reconfiguração do espaço público, que traduz a intenção de uma ação de reabilitação integrada.

Em Évora, o Bairro Cruz da Picada, localizado no eixo oeste da cidade, construído em 1977, com 479 fogos (72 espaços comerciais e 261 fogos já alienados), organizados em edifícios de 4 a 12 pisos, foi intervencionado, numa ação abrangente de reabilitação (Habévora, 2007). O bairro encontrava-se em processo de degradação e a intervenção passou pela demolição de palas das fachadas devido ao risco iminente de ruir, reparação e substituição dos ascensores (adequando-os à legislação atual), impermeabilização de coberturas e fachadas, pintura dos edifícios e requalificação dos espaços públicos, entre 2009 e 2012. Igualmente em Matosinhos, o conjunto habitacional Caixa Têxtil, construído no ano de 1958 e com 86 habitações da gestão da Matosinhos Habit, passou por um processo de reabilitação, que para além da impermeabilização de coberturas e fachadas e pintura dos edifícios, assume também uma redefinição leve de algumas tipologias – por serem casas com áreas muito pequenas –, com as naturais obras de requalificação do espaço da casa.

#### Redefinição funcional e/ou tipológica, para novas formas de habitar

A reconfiguração tipológica acontece tanto em património construído ao abrigo dos programas habitacionais de promoção pública quanto noutro património que, operacionalizando a política de desconcentração desta forma de promoção, recorre ao património disperso do Estado, adequando-o a novas funções e/ou tipologias habitacionais.

Incluem-se nesta forma de reabilitação urbana e do edificado os casos cuja intervenção requer uma alteração do tipo de uso e/ou uma nova ordenação dos espaços internos relativamente à sua disposição ou função original. Os projetos que exemplificam estas formas de atuação pressupõem alterações significativas na organização espacial e funcional do edifício (além da necessária adequação infraestrutural). Nestes casos, concebe-se todo um novo projeto habitacional. A maioria dos processos desta natureza consiste em alterações aos fogos como resposta às necessidades atuais de habitabilidade, reconversão de espaços comerciais (que não se revelaram viáveis e/ou rentáveis) em fogos para realojamento, adaptação de fogos para pessoas com mobilidade reduzida e alteração de imóveis devolutos, em áreas consolidadas da cidade, para posterior integração no parque habitacional público.

São casos paradigmáticos desta prática o Convento das Bernardas, construído na segunda metade do século XVII, em Lisboa, e posteriormente ocupado informalmente por moradores de baixos recursos económicos no século XIX. Neste projeto, de 1999-2001, os moradores são realojados no local, agora em

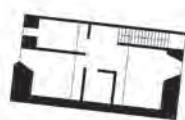
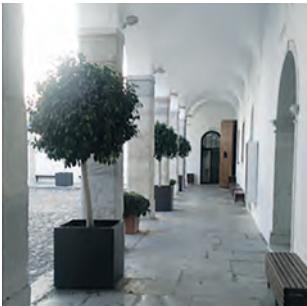
**Redefinição funcional e/ou tipológica**

ANTES

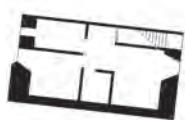


ARQUISOMA

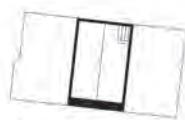
DEPOIS



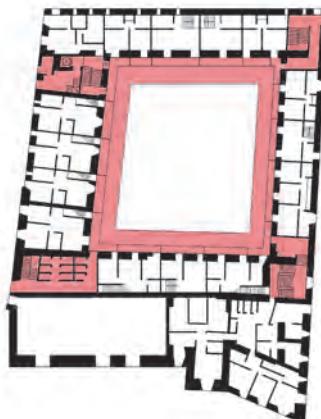
T2 dúplex | piso inferior



T1



T2 dúplex | piso superior



Lisboa | Convento das Bernardas | c: 1758 | r: 1999-2001 | Arqui III — João de Almeida, Pedro Ferreira Pinto & Pedro Emauz Silva, L.<sup>da</sup> | 35 fogos, 3 a 5 pisos | Desenho adaptado de ARQUISOMA — Gabinete de Arquitetura

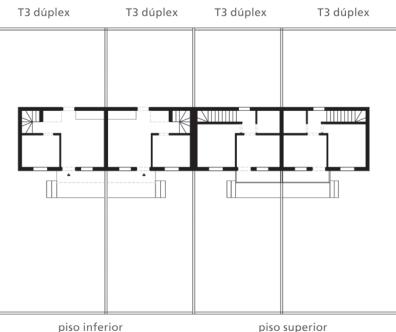
fogos constituídos como tal, coordenando esta função residencial com funções comerciais e culturais, no centro da cidade de Lisboa. O caso das Musas, no Porto, promove a adaptação de um edifício em núcleo histórico consolidado a um conjunto de fogos dedicados ao arrendamento apoiado. As novas formas edificadas mantém a configuração original do edifício, promovendo um conjunto de apartamentos com acesso direto à rua, ou seja, num tipo edificado que reconfigura o modo de viver unifamiliar. O caso do projeto do Bairro D. Leonor, no Porto, alvo de concurso público e amplamente divulgado, reconfigura as tipologias unifamiliares dos bairros camarários de promoção municipal, com o objetivo de os adequar às exigências contemporâneas, nomeadamente de área. Finalmente, o caso de Ferreiros, no centro histórico de Vila Real, em Trás-os-Montes, consiste na materialização de uma política municipal de incentivo à reabilitação urbana do centro histórico, a partir da compra, pelo município, de património devoluto para reabilitação e arrendamento apoiado. Esta intervenção pública pretende dar o exemplo e abrir caminho à participação dos privados neste processo que se quer abrangente.

**Redefinição funcional e/ou tipológica**

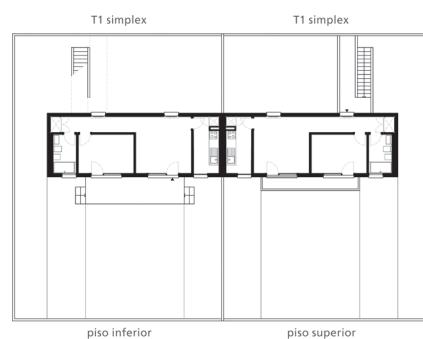
ANTES



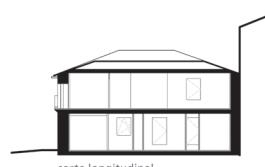
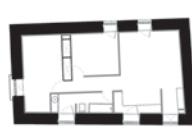
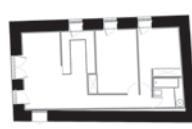
afaconsult



DEPOIS



Porto | Rainha D. Leonor | c: 1953-1955 | r: 2007-2009 | Inês Lobo Arquitectos, L.º | 42 fogos, 2 pisos



Vila Real | Ferreiros, Rua da Guia | r: 2010 | Arqs. Jorge Trindade, Henrique Pinto e Bruno Cardoso | 4 fogos, 2 a 3 pisos

### Demolição, uma opção!

Além de todas as ações que visam reabilitar o edificado, foram ainda considerados os casos em que a opção pela demolição do edificado faz parte de uma estratégia mais abrangente de reabilitação urbana e social.

Três casos ilustram esta ideia, tendo promovido a demolição de edifícios ou parte deles, justificada por ordens distintas. No caso do Bairro das Laranjeiras, em Lisboa, a demolição de dois edifícios de um conjunto maior é justificada pela deterioração construtiva, dando espaço a uma necessária e almejada remodelação do espaço público. Neste caso, é a partir da demolição de edifícios que a renovação urbana assume espaço físico e social. No Bairro da Biquinha I, em Matosinhos, a demolição proposta tem um caráter estratégico de segurança. A forma do conjunto edificado configurava um espaço urbano entre edifícios cujas dimensões (comprimento e afastamento entre edifícios) não favoreciam a segurança urbana, colocando em causa a estabilidade social no bairro. A demolição de um corpo central do conjunto, organizado em galeria, abre o espaço interior a partir da definição de um espaço público central, que corta a configuração em corredor que existia anteriormente. Já nos conhecidos casos das Torres do Aleixo, no Porto, ou do «corredor da morte» na zona J, em Chelas, Lisboa, a demolição foi proposta cumulativamente por uma situação de intensa degradação social associada à droga e consequente exclusão urbana.

A partir da identificação de edifícios ou bairros em situação construtiva degradada e/ou contexto social extremo e cuja manutenção gera insegurança grave, a opção pela demolição de edifícios, não sendo corrente, é, efetivamente, uma prática no nosso país.

Sistematizada a leitura sobre o percurso da reabilitação urbana e do edificado, ainda em curso, verifica-se que as estratégias, natureza e escala de intervenção são diversas, respondendo a contextos urbanos, económicos e sociais diversos, a património e a problemáticas materiais também distintas. Esta resposta particular terá de ser definida a nível local, município a município.

Os exemplos que aqui ilustram as tendências, no que à reabilitação do património público edificado respeita, são bem ilustrativos dessa diversidade, incidindo sobre património de períodos de construção compreendidos entre os séculos XVIII e XXI. Tanto se reabilita património histórico, em áreas centrais das cidades numa perspetiva de promover as dinâmicas de reabilitação dos centros históricos (o Estado dando o exemplo), como revelam os casos de Vila Real, Porto ou Lisboa, como também se reabilitam bairros e edifícios construídos ao abrigo do mais recente programa de realojamento, o PER, cuja degradação física do edificado e espaço público decorre da fraca qualidade construtiva global; ou ainda os bairros de «casas económicas» construídos nos anos 40, como é o caso do Bairro D. Leonor, adequando-o às exigências, nomeadamente de áreas, do habitar contemporâneo.

### Demolição

ANTES



Matosinhos HABIT



Matosinhos HABIT



DEPOIS



Matosinhos | Biquinha I | c: 1992 | r: 2013 | 16 fogos,  
4 pisos



ANTES



GEBALIS



GEBALIS



DEPOIS



Lisboa | Qt.<sup>a</sup> das Laranjeiras | c: 1976-1983 | r: 2009 |  
8 pisos



Além da reabilitação do edificado, também o espaço público, em contexto habitacional, tem sido alvo de atenção, tanto com o enfoque na sua reabilitação como na própria criação *ex novo*, quando este não existia.

Verifica-se, então, que a reabilitação em contexto de promoção pública de habitação passa não só pela intervenção no edificado como pela reconfiguração do espaço público que o envolve, mas assumindo-se, sobretudo, como uma forma de ação também social.

### **Uma leitura a partir do projeto e para o projeto**

O exercício de análise desenvolvido a partir dos projetos de arquitetura e urbanismo da habitação de promoção pública construída nos 36 anos, compreendidos entre 1982 e 2018, requer o enquadramento da sua prática. Desde sempre o projeto habitacional público se constituiu como um campo experimental aberto e promotor de avanços conceptuais de referência, tanto na configuração da cidade como nas formas do habitar.

A ausência de um cliente direto, condição que a habitação promovida pelo Estado encerra, associada às circunstâncias e constrangimentos de redução de custos de construção e disponibilidade de terrenos, tende, por um lado, a libertar os arquitetos (e os seus projetos) das convenções normalmente presentes na promoção privada de mercado livre, tendencialmente conservadoras e que pouco terão a ver com genuínas interrogações sobre as qualidades fundamentais do espaço urbano e doméstico, obrigando, por outro, à busca de soluções experimentais e inovadoras.

No entanto, não existindo esses clientes diretos, existirão sempre utilizadores cuja satisfação constituirá indicador de eficácia social da promoção habitacional e da boa utilização dos dinheiros públicos. No exercício do projeto será ainda necessário aceitar que a arquitetura, por si só, não resolve problemas sociais, tendo, eventualmente, o papel de os não potenciar, e que as aspirações dos utilizadores da habitação de promoção pública não se desligam das tendências de mercado livre já referidas.

Assim, do ponto de vista do projeto urbano e da arquitetura, a habitação de promoção pública joga-se entre uma certa liberdade conceptual, uma responsabilidade social, e um expressivo constrangimento material, nos recursos disponíveis. Esta condição constitui talvez o maior (e o melhor) dos desafios.

Tendo o período em análise sido de grande intensidade de construção, associada ao imenso objetivo de acabar com as barracas, fundamentalmente nas Áreas Metropolitanas, resultou num vasto e diverso património edificado onde se identificam algumas recorrências e também excepcionalidades tanto ao nível

do projeto urbano como do projeto doméstico, tanto na construção nova como na reabilitação.

Analizado o conjunto dos projetos, nas suas várias escalas de definição – desde a urbana à doméstica –, verifica-se uma vasta experimentação, que resulta num património muito diverso. Ainda assim, podem identificar-se alguns projetos que, de facto, correspondem a uma ideia coletiva do que é o projeto de habitação apoiada, dedicada ao realojamento – o conhecido «bairro social», grande, segregado em termos urbanos (e sociais) e tipológica e funcionalmente pouco rico. O projeto do Bairro da Ameixoeira, em Lisboa, ou o dos Navegadores, em Oeiras, correspondem, em grande medida, a estes temas, sendo difícil compreender como estes modelos foram construídos no arrancar do século XXI.

No entanto, estes exemplos não são representativos da globalidade dos projetos, identificando-se uma procura conceptual de novas e mais adequadas soluções urbanas e arquitetónicas, resultando em alguns projetos de elevada qualidade. São casos representativos desta busca os projetos de Real de Cima ou Seara, em Matosinhos, ou da Unidade Residencial Madre Maria Clara, em Oeiras.

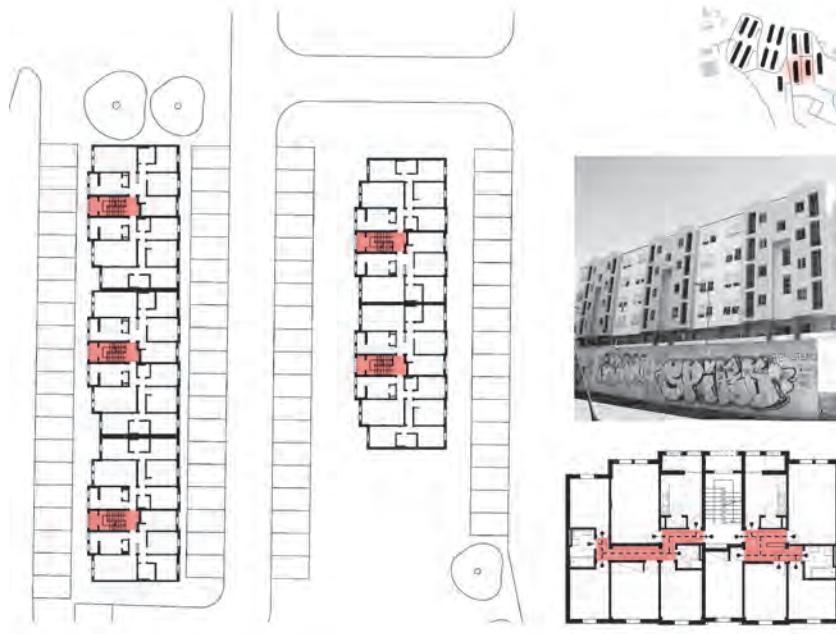
Desta leitura – urbana e arquitetónica, mas também social e política –, alguns critérios evidenciam-se chave na promoção de nova habitação por parte do setor público, procurando a ideia de uma política do *habitat* ao invés de uma política simplesmente focada no alojamento.

Em termos urbanos, a questão da dimensão dos conjuntos habitacionais, habitualmente associada à questão da localização, tem um papel decisivo e primário, no duplo sentido de que é a primeira decisão e de que constitui a base de todo o processo, na capacidade de integração urbana e social dos empreendimentos e seus moradores. Nesta matéria, importa apostar em ações de integração urbana e, a par, social, dos grandes conjuntos existentes. Esta intervenção terá de passar, em grande medida, por apostas de natureza territorial que estão para além da área estrita destes bairros e que promovam a continuidade urbana.

Consideram-se, portanto, atributos relevantes: a continuidade dos traçados e a diversidade tipológica e funcional do conjunto na relação com a sua envolvente direta. O projeto de espaço público e dos conjuntos edificados assume, nesta fase, um papel determinante na configuração dos suportes de vida social que promove, buscando a ideia de *fazer cidade* ao invés de apenas *fazer habitação* (Serpa, 2015).

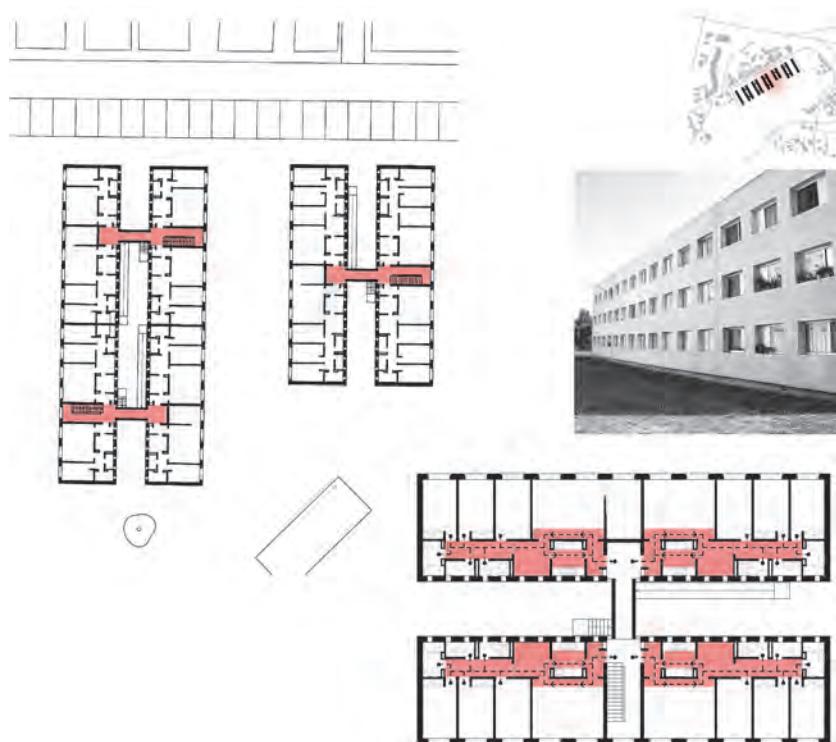
Estes atributos – localização, dimensão, continuidade e diversidade – relevam-se mais alcançáveis nos projetos de reabilitação urbana em edificado existente, pela própria natureza do objeto, ou em pequenos novos conjuntos localizados em áreas relativamente centrais, do que em grandes conjuntos habitacionais, que requerem grandes terrenos, mais eficazes em termos da disponibilização de uma maior quantidade de fogos. A estes, já existentes, há que dedicar uma nova abordagem, a da regeneração urbana, mais completa e abrangente.

Ideia coletiva de «habitação social»



[17.] Oeiras | Navegadores | PER | 1999 |  
Arqs. Júlio e Pedro Neuparth | 441 fogos, 5 pisos

Experimentalismo e procura tipológica



[30.] Matosinhos | Seara | PER | 2001-2004 |  
Arq. João Álvaro Rocha | 132 fogos, 3 pisos

O desígnio terá de passar pela ideia de enquadrar a habitação apoiada no contexto da construção de uma melhor cidade, impregnada de urbanidade.

Ao nível da conceção dos fogos, tanto em novas promoções como em termos da reabilitação, identificam-se muitos projetos que procuram oferecer, ao setor público, uma habitação que cumpra as aspirações vigentes no mercado livre. A partir de fogos e composições urbanas mais «comerciais» reproduzem-se modos de habitar convencionais. Neste contexto, ajustam-se os requisitos programáticos aos constrangimentos já mencionados, com especial repercussão na dimensão dos compartimentos. Mais ricos na sua conceção, revelam-se os projetos que assumem o tal desígnio de trabalhar a partir dos constrangimentos como um momento de oportunidade (e necessidade) de questionar e a partir daí experimentar novas formas de organizar a casa. O projeto de Seara, em Matosinhos, traduz essa procura recorrendo a formas de circulação alternativas, tanto na distribuição coletiva como no interior do fogo, que promovem poupanças de área permitindo outros investimentos, nomeadamente material e conceptual.

A prática do projeto habitacional, neste contexto particular e neste período específico, revela-nos ainda alguma continuidade na reflexão conceptual acerca das formas de habitar, tanto em contexto urbano, do habitar coletivo, como em contexto doméstico.

Neste sentido, sob diversos pontos de vista e em contramão com o preconceito generalizado, regressa-se à ideia inicial, quando se reconhece no projeto de habitação económica, promovido pelo Estado, um campo experimental valioso na oportunidade para a exploração, inovação e questionamento sobre uma ideia urbana e de casa. Tanto nas soluções correntes quanto nas excepcionais, encontramos pistas para se questionar, continuamente, as escolhas e práticas no espaço urbano e no espaço doméstico e, portanto, a nossa abordagem ao tema da Habitação.

*Nota final.* — Todos os projetos foram redesenhados a partir dos desenhos originais consultados nos arquivos municipais, no Arquivo do IHRU ou nos sites dos ateliers/arquitetos autores. Todas as fotografias não referenciadas pertencem aos autores deste trabalho.

## Referências bibliográficas

- BAEZA, Alberto Campo, 2011. *A Ideia Construída. Pensar Arquitectura*. Lisboa: Caleidoscópio.
- , 2017. «Projetar é investigar.» Conferência. Lisboa: Faculdade de Arquitetura, Universidade de Lisboa.
- Boletim do Departamento de Gestão Social do Parque Habitacional — 1*, 1997. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa/Departamento de Gestão Social do Parque Habitacional.
- BOURDIN, Alain, 1987. «Urbanité et Spécificité de La Ville», in *Espaces et Sociétés*. Paris: Éd. Anthropos, n.º 48-49, pp. 245-58.

- BUSQUETS, Joan, e Felipe CORREA, 2006. *Ciudades X Formas: Una Nueva Mirada Hacia El Proyecto Urbanístico*. Cambridge, MA: Harvard University, Graduate School of Design: Nicolodi editore.
- CHOAY, Françoise, 2003. *O Urbanismo. Utopias e Realidades, Uma Antologia*. 5.ª ed. Coleção «Estudos». São Paulo: Perspectiva.
- COELHO, António Baptista, e Pedro Baptista COELHO, 2009. *Habitação de Interesse Social em Portugal — 1988-2005*. 1.ª ed. Lisboa: Horizonte.
- COELHO, Carlos Dias, 2001. «A complexidade dos traçados». Tese de Doutoramento. Lisboa: Faculdade de Arquitetura, Universidade Técnica de Lisboa.
- , 2007. *A Praça em Portugal: Inventário de Espaço Público: Continente*. 1.ª ed. Lisboa: Direção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, 3 vols.
- CULLEN, Gordon, 1993. *Paisagem Urbana*. São Paulo: Martins Fontes.
- Diagnóstico Social, Bairros Sociais, Freguesia da Malagueira, Évora*, 2007. 1.ª ed. Évora: Habévora, in <<http://www.habevora.pt/assets/diagnósticosocialdosbairrossociasdamalagueira.pdf>>.
- FERREIRA, António Fonseca, 1989. «PIMP — O realojamento tardio, lento e desastrado», in *Sociedade e Território*. Lisboa: Edições Afrontamento, n.º 10-11, pp. 67-9.
- , 2013. «Uma nova geração de políticas urbanas», in <<http://www.fonsecaferreira.net>>.
- GEORGE, Pedro, Filomena GERARDO e Ricardo Sousa LOPES, 2009. *A Concepção do Espaço Público em Bairros de Realojamento como Pressuposto Estruturador dos Processos de Inserção Social — Relatório Final*. Lisboa: Centro de Estudos Territoriais, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.
- GIL, Mariana, 2013. «O Convento das Bernardas: Um caso de recuperação e reutilização do património edificado». Dissertação de Mestrado. Lisboa: Universidade Lusíada de Lisboa.
- LAMAS, José Ressano Garcia, 1993. *Morfologia Urbana e Desenho da Cidade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- LYNCH, Kevin, 1999. *A Imagem da Cidade*. Lisboa: Edições 70.
- MEYER, Han, 2005. «Del Plan Al Proyecto Y Hacia La Perspectiva — From Plan Vía Projects to Perspectives», in *Los Territorios Del Urbanista — 10 Años Máster UPC En Proyectación Urbanística*, Barcelona: Edicions UPC, pp. 41-9.
- PANERAI, Philippe, 2006. *Análise Urbana*. Coleção «Arquitectura e Urbanismo». 1.ª ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- PEREIRA, Nuno Teotónio, 1969. «Habitação para o maior número», in *Arquitectura, revista de arte e construção*. Lisboa, n.º 110, pp. 181-3.
- PEREIRA, Sandra Marques, 2011. «Cenários do quotidiano doméstico: Modos de habitar», in *História da Vida Privada em Portugal, Os Nossos Dias*, edição de José Mattoso e Ana Nunes de Almeida, Lisboa: Círculo de Leitores, pp. 16-41.
- , 2016. «Mass Housing in Lisbon: Sometimes It Works», in *Journal of Housing and the Built Environment*, 32 (3), pp. 513-32, in <<https://doi.org/https://doi.org/10.1007/s10901-016-9525-2>>.
- PINHO, Ana Cláudia, 2009. «Conceitos e políticas europeias de reabilitação urbana. Análise da experiência portuguesa dos gabinetes técnicos locais». Tese de Doutoramento. Lisboa: Faculdade de Arquitetura, Universidade Técnica de Lisboa.
- PINTO, Teresa Costa, 1994. «A apropriação do espaço em bairros sociais: O gosto pela casa e o desgosto pelo bairro», in *Sociedade e Território*. Lisboa: Edições Afrontamento, n.º 20, pp. 36-43.
- PORTAS, Nuno, 1998. «A arquitectura da habitação no século xx português», in *Arquitectura do Século XX: Portugal*. München: Prestel, pp. 116-22.
- ROSSI, Aldo, 2001. *A Arquitectura da Cidade*. 2.ª ed. Lisboa: Edições Cosmos.
- SABATÉ, Joaquin, 2010. «De la Cartografía Urbana al Proyecto Territorial», in *Café de Las Ciudades*, in <[http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes\\_93\\_1.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_93_1.htm)>.
- SANTOS, Marta, 2013. *Inquérito de Satisfação Residencial e Participação Cívica aos Moradores dos Bairros Municipais de Lisboa*. Lisboa: GEBALIS.
- SERPA, Filipa, 2015. «Entre Habitação e Cidade. Lisboa, os Projetos de Promoção Pública: 1910 | 2010». Tese de Doutoramento. Lisboa: Faculdade de Arquitetura, Universidade de Lisboa.

- SOLÀ-MORALES, Manuel de, 1997. *Les Formes de Creixement Urbà*. Barcelona: Edicions UPC.
- , 2010. «La Urbanitat de L'arquitectura: Conferencia Inaugural Del Curs 2009-2010», in *Visions 8*. Barcelona: Edicions Escola Tècnica Superior d'Arquitectura de Barcelona, pp. 7-25.
- VILAÇA, Eduardo, 2001. «O 'Estado da habitação'. Medidas sem política num país adiado», in *Cidades, Comunidades e Territórios*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Instituto Universitário de Lisboa, n.º 3, pp. 83-92.

## Legislação

- Decreto n.º 4137, de 25 de abril de 1918. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 87. Presidência do Ministério.
- Decreto-Lei n.º 38 382, de 7 de agosto de 1951. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 166 (suplemento). Ministério das Obras Públicas — Gabinete do Ministro.
- Decreto-Lei n.º 217/82, de 31 de maio. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 123. Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes.
- Portaria n.º 1077/83, de 31 de dezembro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 301. Ministérios das Finanças e do Plano e do Equipamento Social.
- Despacho n.º 4/SEHU/85. *Diário da República*, 2.ª série, n.º 29, de 4 de fevereiro de 1985. Ministério do Equipamento Social — Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo.
- Decreto-Lei n.º 110/85, de 17 de abril. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 89. Ministério do Equipamento Social.
- Decreto-Lei n.º 366/85, de 11 de setembro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 209. Ministério do Equipamento Social.
- Decreto-Lei n.º 226/87, de 6 de junho. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 130. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.
- Decreto-Lei n.º 4/88, de 14 de janeiro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 11. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.
- Decreto-Lei n.º 278/88, de 5 de agosto. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 180. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.
- Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de maio. *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 106. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.
- Decreto-Lei n.º 105/96, de 31 de julho. *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 176. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.
- Decreto-Lei n.º 106/96, de 31 de julho. *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 176. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000. *Diário da República*, 1.ª série-B, n.º 112, de 15 de maio de 2000. Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 39/2001, de 9 de fevereiro. *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 34. Ministério do Equipamento Social.
- Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3 de junho. *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 130. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2005. *Diário da República*, 1.ª série-B, n.º 172, de 7 de setembro de 2005. Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 54/2007, de 12 de março. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 50. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.
- Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 206. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.
- Decreto-Lei n.º 163/2013, de 6 de dezembro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 237. Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 52-A/2015. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 142 (suplemento), de 23 de julho de 2015. Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2016. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 168, de 1 de setembro de 2016. Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução da Assembleia da República n.º 48/2017. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 56, de 20 de março de 2017. Assembleia da República.

## Agradecimentos

Ao IHRU pela iniciativa, pelo convite a participar e pelo financiamento e ao CIAUD-FAUL pelo financiamento para o desenvolvimento da investigação que deu origem a este texto.

Aos municípios e empresas municipais que nos cederam informação, receberam e guiaram em visitas aos bairros, nomeadamente:

Câmara Municipal de Lisboa, na pessoa da Dr.ª Isabel Costa e do Dr. Luís Desterro.

GEBALIS, na pessoa do engenheiro Pedro Tomás e da engenheira Marta Santos.

Domus Social, na pessoa do engenheiro José Ferreira, do arquiteto David Viana e da engenheira Ana Rita Rodrigues.

Matosinhos Habit, na pessoa da engenheira Olga Maia, do arquiteto Pedro Canedo, da arquiteta Ana Teresa Osório e do engenheiro Luís Magalhães.

Câmara Municipal de Oeiras, na pessoa do arquiteto Pedro Carrilho e do arquiteto Nuno Freitas Lopes.

Câmara Municipal de Vila Real, na pessoa do engenheiro Adriano Sousa.

Vila Real Social, na pessoa do engenheiro Jair Caramelo.

Câmara Municipal da Covilhã, na pessoa do Dr. Hélio Fazendeiro, da engenheira Isabel Matias, da Dr.ª Anabela Garcia e da Dr.ª Sandra Ferreira.

Câmara Municipal de Évora, na pessoa do arquiteto Paulo Esperança.

Habévora, na pessoa do engenheiro Nuno Montijo.

Câmara Municipal de Faro, na pessoa da arquiteta Sandra Roberto.

Câmara Municipal de Olhão, na pessoa da arquiteta Ana Margarida Clara, da Dr.ª Dina Correia e da Dr.ª Sandra Santos.



# A política de habitação em Portugal de 2002 a 2017

Programas, políticas públicas  
implementadas e instituições  
envolvidas

Este capítulo analisa a última década e meia das principais medidas e dos agentes intervenientes nas políticas públicas de habitação em Portugal. São identificados três grandes eixos de ação: a habitação social, a reabilitação urbana e o arrendamento. Contudo, a relativa escassez de dados estatísticos para o horizonte temporal em estudo assim como a quase inexistência de avaliações *a posteriori* das várias iniciativas públicas, implementadas desde 2002, impedem uma retrospectiva mais detalhada do que foi a política de habitação nos anos mais recentes. Não obstante estas limitações, este capítulo apresenta os resultados de uma análise às Grandes Opções do Plano e à legislação sobre habitação produzida neste período, o que permite não apenas identificar uma taxonomia como ainda apresentar algumas críticas e sugestões para o que pode vir a constituir a Nova Agenda para a Política de Habitação em Portugal.

## Introdução

O início deste século foi marcado por várias mudanças que condicionaram a intervenção do Estado no âmbito da habitação. A promoção do acesso a casa própria gerou a diminuição do arrendamento e o aumento dos alojamentos ocupados por proprietários, em muitos casos com hipoteca. Esta tendência, que caracterizou o sistema de habitação ao longo de várias décadas, foi uma

**Romana Xerez**  
**Pedro G. Rodrigues**  
**Francielli D. Cardoso**

Universidade de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Centro de Administração e Políticas Públicas,  
Rua Almerindo Lessa,  
1300-663 Lisboa, Portugal

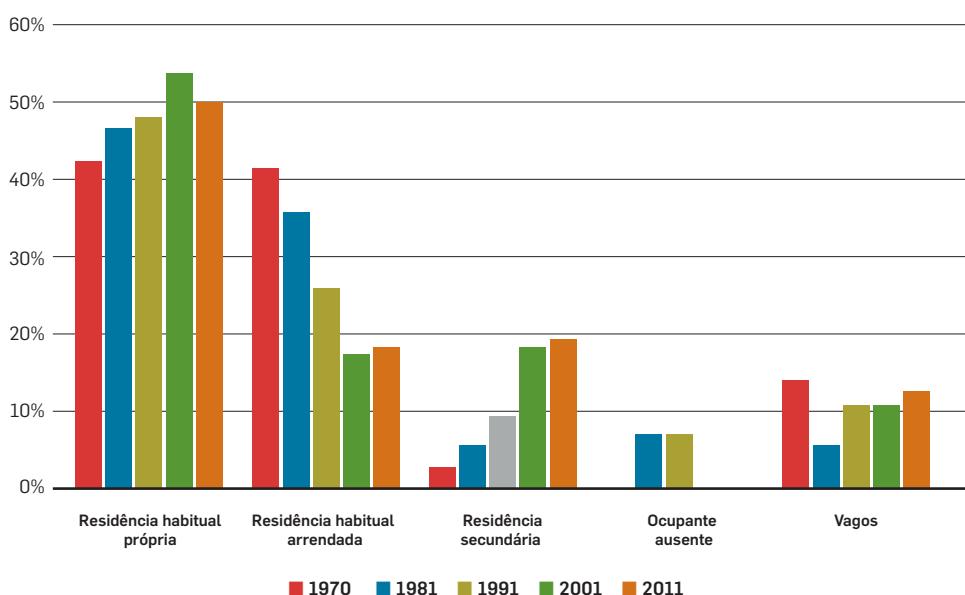
<  
«Fotografia aérea do bairro de Alvalade»,  
Lisboa [c. 1953]. CML/AML. Abreu Nunes

das maiores mudanças sociais do século XX em Portugal. Apesar desta tendência, que teve particular importância na política de habitação em muitos países, como foi o caso de Portugal e dos países do Sul da Europa, assistimos atualmente a uma mudança naquilo a que se designou a ideologia<sup>1</sup> da casa própria (Ronald, 2009).

Ao longo do século XX, o acesso à habitação tornou-se um pilar fundamental do Estado Social. O direito a uma habitação e a sua acessibilidade são direitos sociais consagrados ao mais alto nível, quer nacional quer internacionalmente. Para além de estar contemplado no artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa, aparece também na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que data de 1948, e ainda no artigo 31.º da Carta Social Europeia, de 1961.

Em Portugal, à semelhança do que aconteceu noutras países do Sul da Europa, o Estado Social surgiu com um atraso de algumas décadas (Castles, 1995; Ferrera, 1996; Rhodes, 1996; Allen *et al.*, 2004; Gal, 2010). Há várias características que identificam o sistema de habitação nestes países e a intervenção do Estado nesta área. A habitação nos países do Sul da Europa, como é designada<sup>2</sup>, caracteriza-se por níveis muito elevados de alojamentos ocupados por proprietários e por baixos níveis de habitação social. Aqui, a família desempenha um papel importante na provisão de habitação, bem como na sua autopromoção (Allen 2006; Allen *et al.*, 2004), sendo também característico um elevado número de habitações vagas e de segundas habitações.

**FIGURA 1 Alojamentos familiares clássicos por forma de ocupação**



1 O forte crescimento, nos países industrializados, do número de alojamentos ocupados por proprietários tem sido matéria de profunda investigação no âmbito da política de habitação. Este fenómeno está associado a fatores culturais, sociais e políticos, que sustentam uma ideologia sobre a posse de habitação, geralmente associada aos benefícios e vantagens da posse de uma habitação, conduzindo as famílias à procura de crédito e os governos a proporem incentivos à compra de habitação.

2 O desenvolvimento recente da análise comparativa de política de habitação beneficiou dos trabalhos desenvolvidos na década de 90 do século passado sobre os regimes do Estado Social e a sua ligação ao sistema de habitação (Esping-Andersen, 1990; Ferrera, 1996; Castles e Ferrera, 1996; Kemeny, 2001; Allen, 2006). A existência de um sistema de habitação do Sul da Europa, tal como é amplamente divulgado e mais recentemente investigado pelo grupo da European Network for Housing Research (ENHR), criado em 2016, resulta da evidência científica desenvolvida, que considera que as características da política de habitação nestes países, nomeadamente Portugal, Espanha, Itália e Grécia, está associada ao mercado, ao Estado, à sociedade e à família. Este conceito, amplamente difundido no âmbito académico e político, analisa comparativamente a provisão de habitação, em diferentes sistemas, de modo a adequar as respostas do Estado nesta área.

Fonte: INE — Censos 1970, 1981, 1991, 2001 e 2011.

A figura 1 apresenta a evolução da habitação em Portugal, por forma de ocupação, nas últimas quatro décadas, revelando a crescente popularidade da residência habitual própria e o declínio da residência habitual arrendada, bem como o crescimento da residência secundária e dos alojamentos vagos. Entre 2001 e 2011, registou-se uma inversão da tendência de crescimento da residência habitual própria, tendo esta reduzido o seu peso de 54 % para 50 %, enquanto a habitação arrendada aumentou de 17 % para 18 %. Neste mesmo período, manteve-se a tendência anterior de crescimento nas residências secundárias, de 18 % para 19 %, embora a um ritmo menos pronunciado, e nas residências vagas, aumentando também de 11 % para 13 %. Esta redução do peso da habitação própria e o aumento do peso do arrendamento quebraram uma tendência que persistiu durante quatro décadas. Condições económicas mais incertas, o fim do crédito bonificado, a maior regulamentação do crédito bancário, uma maior exigência das instituições bancárias na concessão de crédito à habitação e, por fim, a crise financeira de 2008-2010 são fatores que explicam esta nova tendência no mercado de habitação.

Este capítulo analisa a última década e meia da intervenção do Estado na habitação e tem como objetivo inventariar e classificar as políticas públicas de habitação em Portugal a partir de 2002. Este trabalho foi desenvolvido através de uma metodologia qualitativa — análise de conteúdo, quer da legislação vigente e da já revogada quer de uma extensa lista de documentos oficiais. Esta investigação sobre a intervenção das políticas públicas integrou também a análise de dados estatísticos sobre habitação, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), pelo Eurostat, pelo Banco de Portugal e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), relativas ao mercado de habitação, ao financiamento da habitação, à habitação social e às despesas com a construção e conservação da habitação. Foi também elaborado um inventário dos novos empreendimentos construídos no âmbito do Programa Especial de Realojamento (PER), de modo a analisar o desenvolvimento de programas e políticas públicas desenvolvidas nesta área.

Conclui-se que na última década e meia a governação neste domínio desenvolveu-se em torno de três eixos: habitação social, reabilitação urbana e, por fim, promoção do arrendamento. No rol de iniciativas inventariadas inclui-se a descrição de programas como o PER, o Programa de Financiamento para Acesso à Habitação (PROHABITA), o Mercado Social de Arrendamento (MSA), o Porta 65, o Programa Reabilitar para Arrendar, o regime jurídico da reabilitação urbana e ainda as sucessivas alterações ao Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU).

Este capítulo está organizado em sete secções principais. A primeira secção apresenta um enquadramento nacional sobre as políticas de habitação, seguida de uma análise ao crédito bonificado e às Grandes Opções do Plano (GOP) para

o desenvolvimento das políticas de habitação. A terceira secção analisa o surgimento do Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) e a quarta secção foca a habitação social, através da intervenção dos principais programas de realonjamento social, o PER e o PROHABITA, bem como das alterações ao arrendamento apoiado. A secção seguinte trata a reabilitação urbana e os instrumentos financeiros que surgiram nesta área. A secção seis é dedicada ao arrendamento, através da discussão dos Programas que surgiram neste período: o Porta 65, destinado ao arrendamento jovem, e o MSA, que surgiu depois da crise de 2008; esta secção integra ainda uma análise sobre uma das maiores mudanças ocorridas durante o período deste estudo: o NRAU. Finalmente, na secção sete são apresentadas as principais conclusões gerais sobre as políticas públicas de habitação. Por fim, tecem-se algumas considerações críticas, mas necessariamente muito gerais, sobre o que tem sido o papel do Estado neste setor, e apontam-se algumas sugestões para o que pode integrar a Nova Agenda de Habitação em Portugal a partir de 2018.

### **Enquadramento nacional das políticas de habitação**

Para um melhor entendimento das razões que levaram ao desenvolvimento de muitas das medidas de política para a habitação, que foram tomadas em Portugal ao longo da última década e meia, referem-se aqui os principais marcos do enquadramento nacional no qual estas foram implementadas.

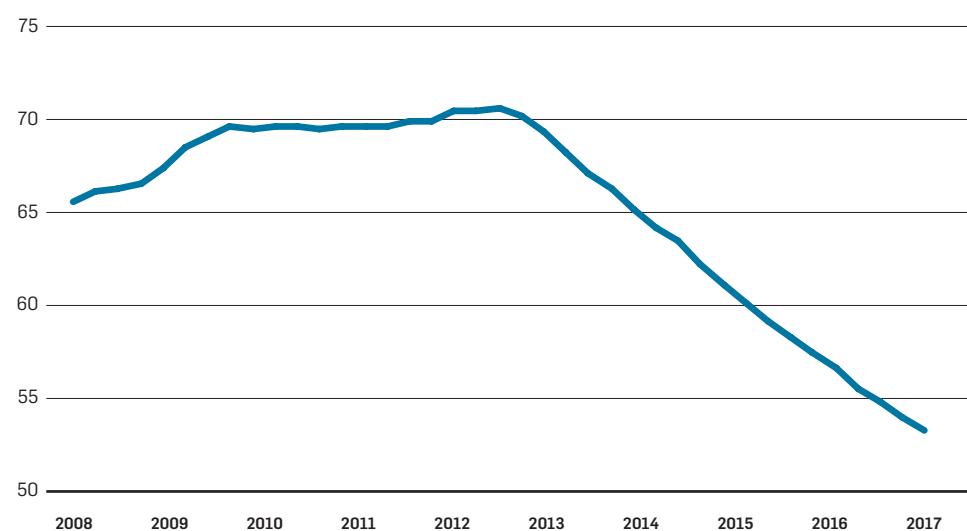
O ano de 2002 ficou marcado pela entrada em circulação das notas e moedas de euro em Portugal. Com a integração de Portugal na União Económica e Monetária (UEM), a inflação passou a ser um problema do passado, mas o País continuava obrigado a controlar as contas públicas, devendo para isso cumprir as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O ano de 2002 marcou também o inicio de um período de menor intervenção pública no setor da habitação e o fim do crédito jovem bonificado.

Pouco depois da viragem do século, o crescimento da economia portuguesa abrandou estruturalmente e Portugal entrou num período de estagnação do seu nível de vida, pautado também por uma maior precariedade no mercado de trabalho e um aumento da taxa de desemprego. Neste contexto de maior incerteza, onde a confiança de todos os agentes económicos – e em particular das famílias – retraiu, registou-se uma forte redução não só nas vendas como também no número de novos licenciamentos de habitação, invertendo a tendência de crescimento do mercado de habitação e promoção do acesso à compra de habitação – um ciclo que teve a sua origem nas duas décadas anteriores.

A crise financeira global que chegou a Portugal em 2010 com a crise das dívidas soberanas na Europa obrigou à disciplina do Programa de Ajustamento

Económico e Financeiro (PAEF), cuja implementação, a partir de meados de 2011, foi supervisionada pela Troika – Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional. Ficaram como características do PAEF a austerdade orçamental que visou a inversão de uma tendência de endividamento público excessivo e, ainda, um extenso rol de medidas de política económica que visavam criar as condições para – a prazo – acelerar o fraco crescimento económico que persistia. Com o benefício de saber hoje o que na altura não era tão óbvio: a Troika deveria ter dado uma maior atenção à fragilidade do sistema bancário nacional, que ainda hoje lida com elevadas taxas de incumprimento. Neste contexto, assistimos à progressiva redução do volume de crédito dirigido à habitação, como pode ser verificado na figura 2.

**FIGURA 2 Empréstimos para habitação a particulares, em percentagem do PIB**



**Fonte:** Banco de Portugal, 2017.

A orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social, identificada através de uma análise às GOP, é fundamental para compreender a evolução da política de habitação desenvolvida pelos cinco últimos governos constitucionais. O XV Governo Constitucional iniciou funções em 2002, teve como Primeiro-Ministro José Manuel Durão Barroso, foi caracterizado pela mudança de políticas dos dois governos anteriores, liderados por António Guterres, entre 1995 e 2002. Entre 2002 e 2017, verificaram-se várias mudanças importantes na política de habitação, para a caracterização das quais e compreensão da intervenção do Estado nesta área é importante analisar de forma detalhada as alterações no regime de crédito bonificado, bem como as GOP, conforme iremos verificar nas duas secções seguintes.

### Sobre o regime de crédito bonificado

O crédito bonificado para a compra de casa própria existe em Portugal desde 1976. Posteriormente reformulado, em 1983 e 1984, é em 1986, pelo Decreto-Lei n.º 328-B/86, de 30 de setembro, que se criam três regimes de crédito – o regime geral, o regime bonificado e o regime bonificado jovem. Os regimes de crédito bonificado (doravante designados por RCB) tinham como objetivo permitir, quer às pessoas com menor rendimento quer aos jovens, um maior acesso ao crédito para a compra de residência própria. Quem beneficiasse do crédito bonificado não podia vender a sua casa sem ser por razões relacionadas com a mudança de emprego.

Uma política pública que promove o «ter casa própria» é um desiderato legítimo, à luz de estudos como, por exemplo, o de Glaeser e Shapiro (2002) que referem que os proprietários não só cuidam melhor das suas casas e jardins como também tendem a ser cidadãos mais ativos e mais envolvidos com a comunidade onde estão inseridos, ao ponto de quem procura casa estar disposto a pagar mais por uma habitação onde os vizinhos são donos das suas próprias casas.

No último trimestre de 1998, o RCB foi reformado, com efeitos a partir do 3.º trimestre de 1999. No preâmbulo da lei (Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro) referia-se que as elevadas taxas de juro que em 1986 tinham impedido muitos de aceder ao crédito eram então algo do passado e que esta reforma era também um imperativo da consolidação orçamental. Com esta alteração legislativa, restringiu-se a elegibilidade ao RCB à compra de casas até determinado valor, sendo que este teto dependia não só do rendimento tributável como também do tamanho do agregado familiar.

Para além de estarem tabelados na lei os valores máximos da habitação a adquirir, havia quatro classes de apoio do Estado em função do rendimento anual bruto declarado e da constituição do agregado familiar. A título de exemplo, em 2002, um agregado familiar de dois que declarasse um rendimento anual bruto até 15 834 euros pertenceria à classe 1 e poderia comprar casa até 78 560 euros. Os agregados familiares com um rendimento bruto anual superior a 4,5 vezes o salário mínimo anual não tinham direito ao regime de crédito bonificado.

Durante os primeiros dois anos da hipoteca, assinada pelo agregado familiar com um rendimento até 3,25 vezes o salário mínimo anual (pertencente à classe 1), o subsídio começava em 44 % da componente dos juros pagos. Nos três anos seguintes, a respetiva percentagem caía ao ritmo de 1 ponto percentual por ano, de 43 % para 41 %. A partir do sexto ano, o subsídio caía novamente ao ritmo de 2 pontos percentuais por ano até ao fim do prazo do empréstimo. Na classe 2, o agregado familiar tinha um rendimento anual bruto entre 3,25 e 2,5 vezes o salário mínimo anual, e o subsídio começava em 32,5 % dos juros pagos. Na classe 3, o respetivo intervalo ia de 3,5 a 4,25 vezes o salário mínimo anual, com um subsídio inicial de 21 %. Por fim, na classe 4, o rendimento bruto anual estava no inter-

valo entre 4,25 e 4,5 vezes o salário mínimo anual e o subsídio começava em 10 %. Nas classes 3 e 4, o subsídio era posteriormente ajustado em baixa, em 8 e 4 pontos percentuais. Segundo cálculos apresentados em Martins e Villanueva (2009), o apoio dado pelo Ministério das Finanças à instituição que concedia o empréstimo subsidiava em média 24 % dos juros pagos.

No final de 2002, através do artigo 5.º da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de março, o RCB foi extinto, sendo que a bonificação do juro deixou de existir para todas as escrituras realizadas a partir de 1 de outubro de 2002. De fora da extinção deste apoio para a aquisição de habitação própria permanente ficaram as pessoas portadoras de deficiência com um grau de incapacidade igual ou superior a 60 %.

Segundo o Orçamento do Estado, em 2001, os encargos anuais com as bonificações ao crédito para habitação foram de 387,4 milhões de euros. De todo o crédito à habitação concedido no mesmo ano, 43 % foi ao abrigo do regime bonificado, a que corresponderam 67 mil contratos celebrados e um montante de crédito de 1,9 mil milhões de euros. Isso significa que, nesse ano, em média, o empréstimo concedido ao abrigo do RCB foi de 28 350 euros.

Foram várias as razões que levaram à extinção do RCB em 2002. Contudo, antes de as elencar, vale a pena caracterizar o contexto no qual esta medida foi tomada. Com a adesão de Portugal à UEM e a entrada no euro em 1999, eliminou-se o risco cambial em relação a outros países. Com a estabilização da inflação e a compressão das margens de intermediação bancária, entre 1998 e 2002, as taxas de juro baixaram de forma substancial, tornando o crédito ainda mais acessível. Com efeito, o endividamento das famílias aumentou significativamente, agravando assim um dos desequilíbrios macroeconómicos, porque a produtividade do fator trabalho não acompanhava o aumento do endividamento.

Em 2001, Portugal registou um défice orçamental, que ultrapassou o limite dos 3 % do PIB, definidos pelo Pacto de Estabilidade e abriu-se uma crise política, que conduziu a eleições legislativas. O novo governo tomou posse em abril de 2002, com a economia a desacelerar e a tentar o ajustamento, face a vários desequilíbrios macroeconómicos, num contexto de fraca procura externa (FMI, 2003). Um mês depois da tomada de posse, a extinção do RCB foi anunciada como uma das medidas de um vasto pacote de contenção orçamental, que incluía também o aumento da taxa geral do IVA de 17 % para 19 %, com vista a reduzir o elevado nível de endividamento público e privado.

Mas a necessidade de consolidar as finanças públicas ou de promover o ajustamento macroeconómico não foram as únicas razões para a extinção do RCB. De facto, para além de a redução das taxas de juro já permitir um acesso mais generalizado ao crédito à habitação sem apoio estatal houve mais fatores que pesaram na decisão.

Em primeiro lugar, de acordo com os relatos da imprensa da altura, havia alguma fraude na atribuição e no controlo do juro bonificado, sendo que o apoio

do Estado era, em alguns casos, suportado por declarações que escondiam altos rendimentos. Por outro lado, o RCB era um programa público, muito pouco eficaz, dado que dele beneficiava uma larguíssima maioria dos Portugueses. Segundo Martins e Villanueva (2006), 83% dos indivíduos com idades compreendidas entre os 18 e os 55 anos de idade eram elegíveis a algum tipo de apoio ao abrigo do RCB<sup>3</sup>. Vale a pena recordar que o objetivo do RCB era permitir aos jovens e às pessoas com menor rendimento um maior acesso ao crédito para a compra de residência própria. Conclui-se assim que, ao contrário do seu propósito inicial, o RCB não era um programa dirigido aos mais desfavorecidos.

A evidência empírica internacional, sobre os efeitos deste tipo de programas de crédito bonificado, também abona pouco a seu favor (v., por exemplo, Bouressa *et al.*, 2013, Glaeser e Shapiro, 2002, e mais recentemente Gruber *et al.*, 2017). Estes estudos sugerem que apoios do Estado como o RCB não tiveram um efeito estatisticamente diferente de zero na promoção da «casa própria».

Muito provavelmente quem mais beneficiou do RCB em Portugal foram todos aqueles cujos rendimentos estão relacionados com a venda de casas, a saber: as construtoras, os agentes imobiliários, os intermediários financeiros e os bancos que concedem os empréstimos. É assim porque o RCB não só encorajava as famílias a sobreinvestir em habitação, a crédito, como ainda fazia aumentar o preço das casas. Ao dar um impulso do lado da procura de casa, especialmente em zonas onde a oferta é inelástica – como é o caso de zonas próximas das áreas urbanas onde os terrenos residenciais são particularmente escassos –, a bonificação inflaciona os preços das habitações, agravando a desigualdade de património a favor dos proprietários<sup>4</sup> e dificultando o acesso aos mais pobres (Bronchi e Gomes-Santos, 2002). Torna também mais difícil a sua mobilidade para zonas onde há mais oportunidades de emprego (Glaeser, 2009).

O fim do RCB em 2002 acabou por não ser tão dramático quanto alguns vaticinavam. Com a devida preparação, os bancos ajustaram-se ao novo enquadramento, propondo um conjunto de inovações financeiras para amortecer o seu impacto como: *i*) prestações mensais crescentes; *ii*) empréstimos com prazo de carença de capital; *iii*) alargamento do prazo dos empréstimos, e ainda *iv*) reforço da figura do fiador (v. Banco de Portugal, 2003). Os produtos de inovação financeira desenvolvidos neste período favoreceram o aumento do crédito à habitação e contribuíram para que o abrandamento do mercado imobiliário não fosse mais acentuado (Xerez e Fonseca, 2016).

A extinção do RCB deveria ter ocorrido um a dois anos mais cedo do que foi, na altura em que as taxas de juro estavam a cair e antes de o preço das casas ter subido, se bem que uma parte desta apreciação foi o resultado da antecipação do fim do regime bonificado.

Mais criticável é, como alguns economistas referiram na altura, o facto de não ser um programa de apoio social à habitação para famílias carenciadas.

<sup>3</sup> Este é mais um exemplo da chamada «Lei do Diretor», onde a redistribuição é desenhada de forma a favorecer o votante mediano.

<sup>4</sup> Nesses casos, o crédito bonificado não torna a habitação mais acessível, apenas transfere recursos financeiros dos compradores para os vendedores.

O RCB teve efeitos redistributivos negativos porquanto não beneficiaram deste programa os mais desfavorecidos (Bronchi e Gomes-Santos, 2002). Embora não tenha sido tão grave em Portugal, como noutras países, por haver tetos para o preço da habitação a comprar, o RCB ainda redistribuía recursos para contribuintes relativamente mais ricos, que já comprariam habitações mesmo que não houvesse qualquer bonificação.

Os economistas (v., por exemplo, Glaeser, 2009) são geralmente da opinião de que em vez de um apoio estatal como o crédito bonificado, que tem as características de um abatimento, do qual beneficiam mais quem mais tem, seria preferível atribuir um valor fixo em euros, direcionado às famílias mais desfavorecidas, que servisse de entrada inicial num crédito à habitação própria.

### **Das Grandes Opções do Plano ao desenvolvimento da política de habitação**

As GOP fundamentam a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social do governo em funções e são discutidas regularmente as suas atualizações na Assembleia da República, conjuntamente com a proposta de lei do Orçamento do Estado. Estes foram alguns dos documentos de grande importância para o objeto de estudo desta secção – uma retrospetiva da política pública de habitação. Segue-se um breve inventário, por quinquénio desde 2002, das principais áreas de intervenção focadas nas GOP. De 2015 em diante, discriminamos com maior detalhe as medidas preconizadas.

A figura 3 sintetiza os principais acontecimentos e programas de habitação desenvolvidos entre 2002 e 2017. O início desta análise é marcado por dois acontecimentos muito importantes: o início do euro e o fim do crédito à habitação, ambos surgiram em 2002, e cujas consequências influenciaram a política e o mercado de habitação nos anos seguintes. Nesta data, surgiram também algumas alterações das instituições no âmbito da habitação que importa referir – em particular, a fusão do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) com o Instituto Nacional de Habitação (INH). Em 2003, foi revisto o PER, que tinha sido iniciado na década anterior. Em 2004, surgiu o Programa PROHABITA, na área da reabilitação, e no ano seguinte a Iniciativa Bairros Críticos, destinada a três bairros (Cova da Moura, Lagarteiro e Vale da Amoreira), foi considerada uma experiência de intervenção socioterritorial. Em 2006, inicia-se o NRAU, revisto em 2012, 2014 e mais recentemente em 2017. Ao longo deste período, surgiram mais programas destinados ao arrendamento, como foi o caso do Porta 65, para os jovens, o MSA e, mais recentemente, em 2013, o Reabilitar para Arrendar. É de referir ainda alguns documentos de intervenção estratégica, como o Plano Estratégico de Habitação, em 2008, e a Estratégia Nacional para a Habitação, em 2015. A reabilitação urbana e os meca-



**FIGURA 3 Linha do tempo das políticas e programas de habitação, 2002-2017**

nismos de intervenção financeira nesta área marcaram os últimos anos da política de habitação.

De acordo com as GOP, a partir de 2002, verificou-se uma reorientação estratégica na política de habitação em Portugal, sendo que o incentivo à aquisição de habitação própria deu lugar à promoção da reabilitação e arrendamento. Passou-se igualmente a recomendar uma maior participação dos municípios na política de habitação, concretizada pela transferência do património do IGAPHE, extinto em 2002, em resultado da sua fusão com o INH. Passou também a ser prioridade a modernização da legislação do arrendamento, a criação de um regime de renda comparticipada e ainda o combate aos fogos devolutos. Foi também apresentada uma sugestão para a criação de programas de financiamento de apoio à reabilitação de habitações, especialmente nos centros históricos, com vista a inverter o despovoamento destas zonas. Além disso, pretendia-se também a requalificação e inclusão de infraestruturas nos bairros sociais.

Em 2004, foi apresentado um regime de incentivos ao arrendamento jovem. A partir da segunda metade da década passada, começou a ser visível a preocupação com a dinamização do mercado do arrendamento, mantendo-se a política de reabilitação urbana. Em 2008, as GOP indicavam a implementação do Programa Porta 65 e o relançamento da política de reabilitação urbana.

Há ainda a destacar, em 2008, os «Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008-2013» (CET-ISCTE, IRIC-UPORTO e A. Mateus Associados, 2008), que apontam a necessidade de uma maior integração dos poderes central e local no desenho das políticas de habitação, não limitando os municípios apenas à



execução de programas. Como resposta a esta questão, surge o Programa Local de Habitação (PLH), adotado pelo município de Lisboa, no mesmo ano. Oliveira (2013) aponta que, a partir do levantamento das necessidades e com a participação de vários atores, em Lisboa, o PLH resultou na criação de diversos programas e é considerado um instrumento de mudança inovador, permitindo adequar as respostas às necessidades locais.

Nos primeiros anos da década de 2010, as GOP apontavam a necessidade de dinamizar os instrumentos para a reabilitação urbana, para além do combate às deficiências do mercado do arrendamento, que visavam o aumento da confiança dos proprietários para colocarem os seus imóveis no mercado. Em 2014, surgiu a criação de áreas de reabilitação urbana e a reabilitação de edifícios habitacionais para arrendamento. Em 2015, foi criado o MSA e o Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU, 2020), que pertence ao novo período de programação dos fundos europeus estruturais e de investimento.

Entre 2016 e 2017, aumentou a aposta na reabilitação urbana, tanto dos edifícios como dos espaços públicos, apontando para novas formas de financiamento dessas ações, nomeadamente através de verbas do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, ou através de um concurso para os 25 planos de ação locais, voltados para os centros históricos e áreas desfavorecidas ou ilegais. Continuou a preocupação em alargar o mercado do arrendamento e em fomentar o arrendamento apoiado – uma medida destinada à habitação social. Em 2016, foi introduzida uma alteração legislativa, na qual o cálculo da renda da habitação social deixou de ser efetuado a partir do valor do rendimento bruto do agregado

e passou a ter como base o valor do rendimento líquido. O impacto desta medida levou à diminuição do valor de muitas rendas no mercado social de habitação. Foi também prorrogado o período de atualização das rendas, no âmbito da alteração do NRAU, de modo a garantir o direito à habitação, em especial dos idosos.

Em 2017, pretendeu-se melhorar a eficiência energética dos edifícios de habitação particular, com a implementação do Programa Casa Eficiente; foi também reforçado o Programa Porta 65 e procedeu-se à revisão do NRAU. No que se refere à questão da habitação social, pretendeu-se relançar os Programas PER e PROHABITA.

Além das GOP, destaca-se também a existência de vários planos com impacto e relevância no âmbito da política de habitação no período aqui em análise. São exemplo disso o Plano Nacional de Ação para a Inclusão para 2003-2005, que visava criar alternativas no acesso à habitação, em particular as alternativas relacionadas com a dinamização do mercado do arrendamento e a reabilitação das habitações. Para o período de 2006 a 2008, as principais metas diziam respeito à reabilitação, à requalificação e ao realojamento habitacional. Em 2004, o Plano 100 Compromissos para Uma Política da Família apontava já a necessidade da alteração do regime jurídico do arrendamento urbano. Em 2007, o Plano para a Integração dos Imigrantes sugeria também o acesso dos imigrantes aos programas de habitação e ao crédito bancário. No Segundo Plano para a Integração dos Imigrantes (2010-2013), eram apontadas soluções através da habitação social, acesso aos instrumentos de apoio ao arrendamento e reabilitação urbana. A Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (2013-2020) tinha como principais objetivos: assegurar a igualdade de tratamento das comunidades ciganas no acesso à habitação e promover o acesso ao mercado de arrendamento e à propriedade privada. Em 2015, a Estratégia Cidades Sustentáveis 2020 recomendava operações integradas de regeneração e revitalização de áreas urbanas. Finalmente, a Estratégia Nacional para a Habitação, definida em 2015 para o período de 2015-2031, apontava a necessidade de um novo modelo de financiamento, que garantisse a sua sustentabilidade, além de destacar a importância da regeneração e reabilitação dos centros urbanos, bem como a dinamização do mercado de arrendamento urbano.

### **Criação do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana**

Em 2006, numa reorganização estrutural do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, foram ampliadas as funções do Instituto Nacional de Habitação, passando a ser conhecido como Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU). O IHRU foi criado, em 2007, com a missão de «assegurar a concretização da política definida pelo Governo para as

áreas da habitação e da reabilitação urbana, de forma articulada com a política de cidades e com outras políticas sociais e de salvaguarda e valorização patri-mônial, assegurando a memória do edificado e da sua evolução» (Decreto-Lei n.º 223/2007, de 30 de maio), e resulta da intervenção de várias instituições que surgiram a partir do final dos anos 60. A primeira foi o Fundo de Fomento da Habitação, criado em 1969. Nos anos 80, outras instituições como o IGAPHE e o INH, criado em 1984, tiveram um papel muito importante na promoção e desenvolvimento da política pública de habitação, nomeadamente no desenvolvimento de vários programas de realojamento, reabilitação urbana e habitação social. Esta ação irá ser desenvolvida no período em análise nesta secção, através do IHRU.

O quadro n.º 1 analisa a legislação principal, publicada entre 2002 e 2017, que deu origem às instituições com intervenção na área da habitação.

**QUADRO N.º 1 Instituições com intervenção na área da habitação**

Legislação	Área	Objetivos
Decreto-Lei n.º 243/2002, de 5 de novembro	Fusão	Fusão do IGAPHE com o INH.
Decreto-Lei n.º 223/2007, de 31 de maio	Criação	Criação do IHRU, para assegurar a concretização das políticas de habitação e reabilitação urbana definidas pelo Governo.
Decreto-Lei n.º 99/2017, de 18 de agosto	Criação	Criação da Secretaria de Estado da Habitação.

Entre as principais atribuições do IHRU, sempre nos setores da habitação e da reabilitação urbana, destacam-se o planeamento, a definição e avaliação de políticas, a coordenação e a preparação de medidas de política financeira do setor, bem como o financiamento de programas habitacionais de interesse social. Além disso, deve acompanhar a execução dos projetos financiados ou subsidiados pelo próprio Instituto.

Especificamente em relação às funções financeiras, o IHRU concede participações e empréstimos e atribui subsídios e outras formas de apoio e incentivo ao arrendamento urbano. Está, portanto, apto a contrair empréstimos ou a realizar outras operações que estejam ligadas com a sua atividade.

Neste âmbito, em 2009, o IHRU contraiu um empréstimo junto ao Banco Europeu de Investimento (BEI), no valor de 200 milhões de euros, destinado ao financiamento de operações de renovação e reabilitação urbana, incluindo a construção de habitação de custos controlados, inseridos nos Programas PROHABITA, PER, Iniciativa Bairros Críticos e ainda o Programa de Habitação Social Municipal para Arrendamento (PHSMA). Outros dois empréstimos foram contraídos, em 2015, junto ao BEI, no valor de 25 milhões de euros, e junto ao Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB), no valor de 15 milhões de euros. Foram ambos destinados ao Programa Reabilitar para Arrendar – Habitação Acessível.

Em 2017, foi criada a Secretaria de Estado da Habitação, no âmbito do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, através da alteração à Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional (Decreto-Lei n.º 99/2017, de 18 de agosto)<sup>5</sup>. O IHRU está atualmente inserido nesta nova Secretaria de Estado.

### Habitação social

O conceito de «habitação social» foi introduzido em Portugal em 1983 mas a intervenção pública do Estado nesta área é vasta e muito anterior a esta data. A habitação social é também designada por vezes como «habitação de interesse social», «habitação pública» e ainda «habitação a custos controlados». Apesar da falta de clarificação deste conceito e a sua abrangência, é vulgarmente entendida como habitação construída e comprada com o apoio financeiro do Estado, através de benefícios fiscais e financiamento para aquisição de terras, construção e promoção de habitação (CECODHAS, 2017). Este tipo de habitação destina-se especialmente a famílias de baixos recursos económicos e representa cerca de 2% (OCDE, 2016) da habitação existente. Este valor é baixo, à semelhança do que acontece nos restantes países do Sul da Europa, contrariamente ao que acontece noutras países, como é o caso dos países nórdicos, Reino Unido, França ou Holanda, onde a habitação social tem maior dimensão, representando em alguns destes casos cerca de 18% da habitação existente e pode destinar-se a outros grupos sociais, além das famílias de baixos recursos económicos (Scanlon *et al.*, 2014).

Em Portugal, o Estado tem sido o principal promotor e gestor de habitação social; o IHRU tem um papel central na sua gestão, financiamento e promoção. O IHRU é responsável por 15 512 fogos e 231 bairros de habitação social. Os municípios são os principais proprietários de habitação social. Além destes, há ainda as cooperativas de habitação, apoiadas pelo Estado, que fornecem habitação a custos controlados, e as instituições particulares de solidariedade social (IPSS). Ao contrário de vários países europeus, em Portugal não há proprietários privados que atuem sem fins lucrativos na provisão da habitação social.

Os Programas PER e PROHABITA têm sido recentemente dos mais importantes no desenvolvimento desta área. Surgiram na sequência do Projeto de Intervenção a Médio Prazo (PIMP), criado nos anos 80, com base no Decreto-Lei n.º 226/87, de 6 de junho. Desde esta altura, o desenvolvimento da habitação social procurou dar resposta aos graves problemas de habitação, nomeadamente o realojamento de muitas famílias que viviam em barracas, em alguns casos, situação agravada pela entrada de muitos imigrantes, oriundos dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), a partir da década de 70. No início dos anos 2000,

<sup>5</sup> Não é a primeira vez que Portugal tem uma secretaria neste âmbito. Já em 1972, o Presidente Américo Thomaz — o último do Estado Novo — criou a Secretaria de Estado do Urbanismo e Habitação (SEHU) (Decreto-Lei n.º 283/72, de 11 de agosto).

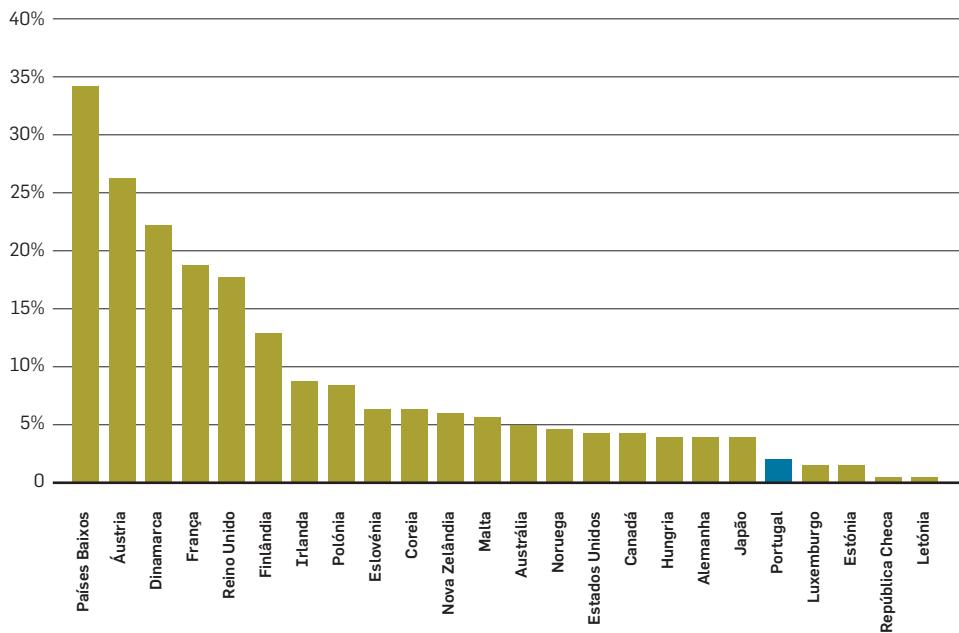
o problema da erradicação de barracas estava extinto em alguns municípios, como foi o caso de Lisboa, e noutras, muito melhorado. Depois dos anos 2000, verificou-se uma alteração de intervenção na habitação social, na medida em que o realojamento deu lugar à reabilitação.

O quadro n.º 2 analisa a principal legislação publicada no âmbito da habitação social. A secção da habitação social integra, também, o realojamento social, que inclui o PER, o PROHABITA, o arrendamento apoiado, o arrendamento social e a renda condicionada.

**QUADRO N.º 2 Principal legislação no âmbito da habitação social**

Legislação	Programa	Área	Objetivos
Decreto-Lei n.º 226/87, de 6 de junho	—	Realojamento	Habitação social municipal para arrendamento, destinado ao realojamento da população residente em barracas.
Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de maio	PER	Realojamento	Erradicação das barracas nos municípios das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto.
Decreto-Lei n.º 79/96, de 20 de junho	PER Famílias	Realojamento	Acelerar o processo de erradicação de barracas. Comparticipação e financiamento às famílias.
Decreto-Lei n.º 271/2003, de 28 de outubro	PER	Realojamento	Reabilitação urbana em detrimento da aquisição ou construção de fogos novos. Permitir o financiamento de equipamento social (para integrar as famílias).
Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3 de junho	PROHABITA	Realojamento/reabilitação urbana	Resolução de situações de grave carência habitacional. Possibilitar acesso dos outros municípios a condições de empréstimos similares ao PER. Reabilitação em detrimento de novas construções.
Decreto-Lei n.º 54/2007, de 12 de março	PROHABITA	Realojamento/reabilitação urbana	Apoio para a reabilitação dos bairros sociais/criação de equipamentos em bairros sociais.
Lei n.º 80/2014, de 19 de dezembro	Renda condicionada	Arrendamento social	Renda calculada com base numa fórmula que considera o valor imóvel, construído pelo setor público, ou por organizações do terceiro setor que tenham recebido subsídios ao financiamento.
Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro	Arrendamento apoiado	Arrendamento social	Renda calculada com base nos rendimentos do agregado familiar, para habitações do setor público ou financiadas com dinheiro público.
Resolução da Assembleia da República n.º 48/2017, de 20 de março	Recomendações para novo programa de realojamento	Realojamento	Levantamento das necessidades de realojamento e proteção social em matéria de habitação. Avaliação da execução do PER. Criação de um novo programa que garanta o efetivo acesso ao direito à habitação.

**FIGURA 4 Habitações de renda social, em percentagem do número total de habitações**



Fonte: OCDE *Affordable Housing Database*, 2015 [PH4.2].

A responsabilidade dos municípios na habitação social aumentou a partir das décadas de 80 e 90 (Pereira e Pato, 2013; Pinto, 2017). O financiamento de programas, através do estabelecimento de acordos, bem como a transferência de habitações da administração central para a local, implicou a ampliação do papel dos municípios na construção e gestão da habitação.

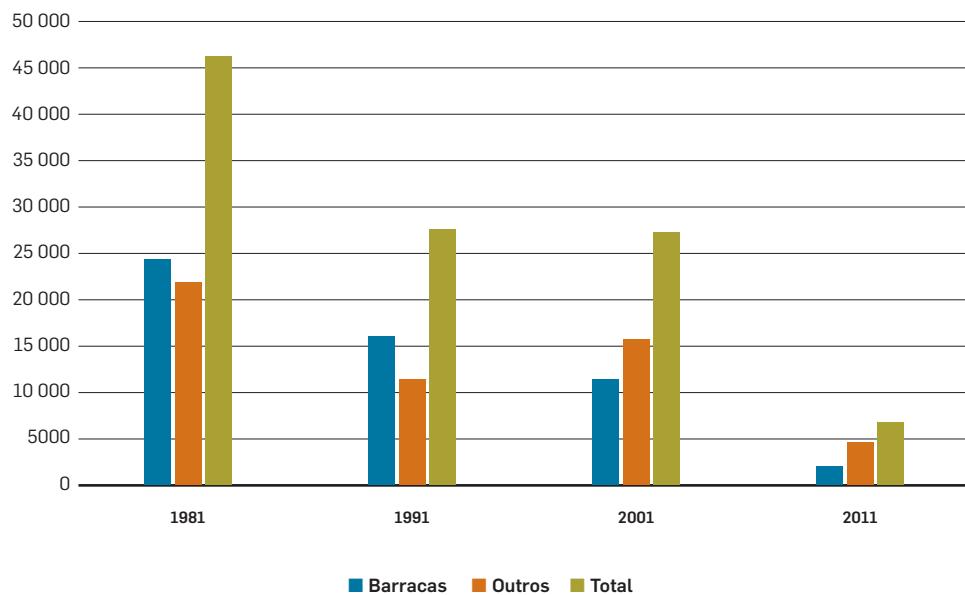
As GOP para 2003 (Lei n.º 32-A/2002, de 30 de dezembro) apontaram a transferência gratuita do património edificado do IGAPHE para a propriedade dos municípios, proporcionando uma maior eficiência na gestão do parque habitacional, quer pela maior proximidade geográfica destes em relação aos bens a transferir quer pelo melhor conhecimento das realidades sociais.

### Realojamento social

As necessidades de realojamento em Portugal voltaram a ser discutidas a partir de 2017, através de uma resolução recente da Assembleia da República (Resolução da Assembleia da República n.º 48/2017), reintroduzindo a necessidade da criação de um programa nesta área, tal como tinha acontecido nas décadas anteriores.

A figura 5 apresenta um decréscimo significativo no número de habitações precárias desde a década de 80. Os principais programas, responsáveis por esta diminuição, foram o PER e o PROHABITA, cujo objetivo era solucionar os graves problemas e necessidades de habitação. O PER destinou-se ao realojamento e o

**FIGURA 5 Número de alojamentos não clássicos em Portugal**



Fonte: INE — Censos 1981, 1991, 2001 e 2011.

PROHABITA, ao apoio financeiro para a construção e reabilitação nos casos de carências graves de habitação.

#### Programa Especial de Realojamento

O surgimento do PER está ligado ao PIMP. O PIMP foi criado no final dos anos 80, na cidade de Lisboa, com base no Decreto-Lei n.º 226/87, de 6 de junho, e visava principalmente o realojamento dos moradores residentes em terrenos destinados à construção de infraestruturas rodoviárias, como a CRIL e o Eixo Norte-Sul (Rodrigues, 2012). Porém, a insuficiência do PIMP (Costa e Subtil, 2013) e a pouca adesão de outros municípios ao Decreto-Lei n.º 226/87 (Vilaça, 2001) fizeram surgir o PER.

O PER foi criado em 1993 para as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, onde se encontrava a quase totalidade das barracas. Outros fatores para o surgimento do PER foram a valorização dos terrenos nos quais os bairros clandestinos estavam construídos e a Exposição Internacional de Lisboa — Lisboa Capital Europeia da Cultura em 1994 e a Expo'98 (Cachado, 2013). O PER nasceu da necessidade política de solucionar o problema da proliferação de bairros degradados às portas das principais cidades (Guerra, 2011). A redução na oferta de habitações sociais pelo Estado fez aumentar o número de alojamentos informais, especialmente na Área Metropolitana de Lisboa (Guerra, 2011; Cachado, 2013; Varady e Matos, 2017).

A legislação do PER trazia como objetivo principal do programa a erradicação das barracas, considerando-as como «uma chaga ainda aberta no nosso tecido social» (Decreto-Lei n.º 163/93, p. 2381). Este objetivo foi praticamente cumprido, com a erradicação de um grande número de alojamentos precários num curto espaço de tempo (Vilaça, 2001; Costa e Subtil, 2013).

A partir da revisão do PER, em 2003, a reabilitação urbana e o realojamento ficaram aparentemente mais ligados. A partir de então, houve a possibilidade de reabilitação de imóveis para realojamento, sendo que o Decreto-Lei n.º 271/2003, de 28 de outubro, apontava para a prioridade desta forma de oferta de habitações, em detrimento de novas construções. Costa e Subtil (2013, p. 38) afirmam que «a reabilitação é o novo desafio que se impõe após a erradicação das barracas», herdado do abandono do património habitacional que aconteceu durante muitos anos.

Apesar dos problemas que muitos bairros de realojamento social enfrentam, tais como a falta de qualidade do seu edificado, a degradação e a falta de manutenção, assim como fatores como a segregação do território (Pato e Pereira, 2016), e o isolamento, entre outros, estas iniciativas públicas tiveram um impacto positivo na integração de muitas famílias, com particular importância nas áreas da educação, trabalho e imigração. Portugal tem sido sistematicamente avaliado, no índice MIPEX, nos primeiros lugares ao nível da política de imigração (MIPEX, 2015). O acesso à habitação por parte de muitas famílias imigrantes dos PALOP, através de vários programas como foi o caso do PER, são exemplos que devem ser avaliados de forma mais aprofundada por constituírem exemplos relevantes de intervenção das políticas públicas de habitação.

Uma das recomendações da já referida Resolução da Assembleia da República n.º 48/2017 é a avaliação da execução do PER. A análise do que correu bem e deve ser mantido e o que correu mal e deve ser corrigido, na implementação do PER, é importante para a criação do novo programa de realojamento. Embora os dados da população atendida pelos PER e PROHABITA sejam escassos, sabe-se que muitos dos beneficiários destes Programas eram imigrantes (OECD, 2008), sendo que muitos chegaram a Portugal, principalmente os que chegaram na década de 80, sem condições financeiras nem rede de contactos e consequentemente acabaram por ir viver em bairros de barracas.

De acordo com o relatório de finalização do PER e do PIMP, as barracas na cidade de Lisboa foram erradicadas com a concretização dos programas de realojamento (Costa e Subtil, 2013). Apesar da erradicação destas barracas ter acontecido no inicio dos anos 2000, subsistem ainda atualmente em alguns municípios nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto várias situações de carências habitacionais graves, que carecem de respostas de realojamento.

Em 2017, a questão do realojamento social voltou à agenda política, com a Resolução da Assembleia da República n.º 48/2017, conforme já analisado ante-

riamente, que recomenda ao Governo o levantamento das necessidades de relojamento, a avaliação do PER e a criação de um novo programa que garanta o direito à habitação.

#### PER Famílias

Costa e Subtil (2013) referem que, já no início do PER, se falava de um programa que tivesse «menos riscos sociais» e que permitisse a compra de habitações pelas famílias recenseadas no PER. Este Programa viria a ser aprovado em 1996 e ficou conhecido como PER Famílias, com o objetivo de acelerar o processo de erradicação das barracas (Decreto-Lei n.º 79/96, de 20 de junho). O PER Famílias previa a aquisição ou reabilitação de habitações por famílias recenseadas no PER. Em relação à reabilitação, esta era permitida para uma habitação de propriedade do agregado familiar, em qualquer localidade, destinada à habitação permanente. O apoio financeiro consistia numa comparticipação a fundo perdido do INH e um empréstimo contraído junto da Caixa Geral de Depósitos, ambos de 20 % do valor, conforme a Portaria n.º 187/96, de 30 de maio.

Apesar do incentivo, não houve grande adesão a este Programa no município de Lisboa (Costa e Subtil, 2013). Para os autores, um dos motivos para o mau resultado foi a falta de motivação das famílias para saírem da cidade e pelo facto de o Programa ter sido lançado num período muito próximo do PER, sendo que as pessoas optaram por receber uma habitação social dentro do município.

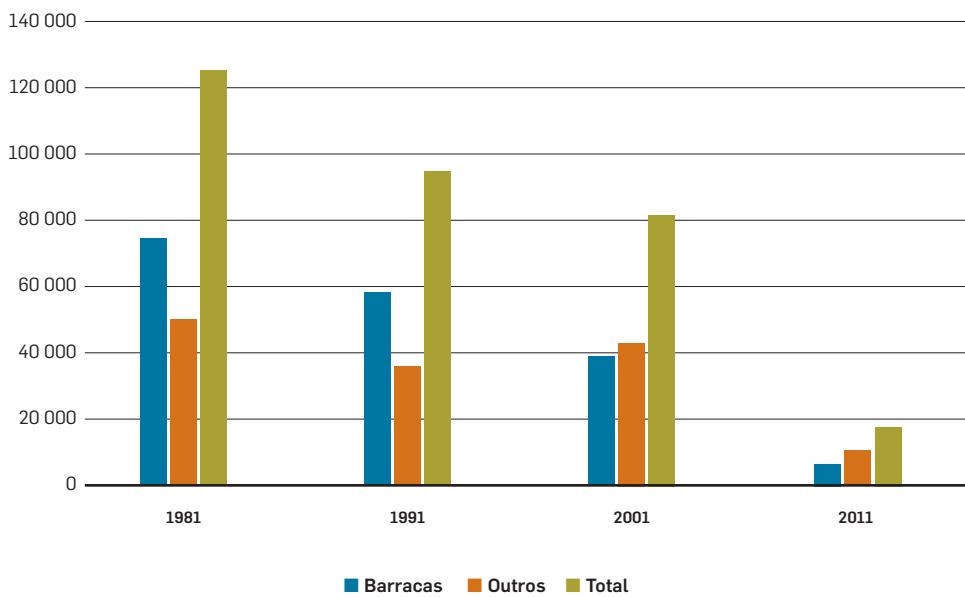
#### PROHABITA

Em 2004, foi criado o PROHABITA, estendendo-se a todos os municípios do País. O novo Programa visava, através da reabilitação urbana, resolver «situações de grave carência habitacional» e não apenas erradicar barracas como o Programa anterior. No entanto, o caráter estatizado verificado nos programas anteriores permaneceu no PROHABITA (Rodrigues, 2012).

O Programa PROHABITA foi criado em 2004 para responder aos problemas das famílias em situação de grave carência habitacional, através da concessão de apoio financeiro para construção e reabilitação de habitações e da utilização de prédios devolutos, com condições mais favoráveis de financiamento para os dois últimos. Foi desenvolvido através da celebração de acordos de colaboração entre o IHRU e os municípios ou as associações de municípios. Os municípios ou Regiões Autónomas deveriam fazer um diagnóstico das necessidades de grave carência habitacional e os financiamentos eram concedidos sob a forma de comparticipação e/ou empréstimos pelo IHRU ou por instituições de crédito que celebrassem um protocolo com o IHRU e a Direção-Geral do Tesouro.

Na figura 6 podemos analisar a diminuição do número de barracas.

**FIGURA 6 Número de residentes em alojamentos não clássicos em Portugal**



Fonte: INE — Censos 1981, 1991, 2001 e 2011.

### Arrendamento apoiado

O regime do arrendamento apoiado foi aprovado em 2014 (Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro), tendo depois sido alterado em 2016. Consiste no arrendamento, ou subarrendamento, de habitações públicas ou financiadas com o apoio do Estado; a renda é calculada em função dos rendimentos dos agregados familiares a que se destinam. O cálculo do valor da renda considera o rendimento mensal líquido do agregado familiar. A taxa de esforço, definida como o peso que uma prestação mensal com a renda da habitação tem no rendimento mensal líquido familiar, é no máximo de 23 %. A atribuição das habitações ocorre através de concurso por classificação, sorteio ou inscrição. Há um regime excepcional para pessoas em situação de necessidade habitacional urgente e/ou temporária, como são os casos de vítimas de desastres naturais ou de marcada vulnerabilidade social.

Este novo regime unificou as diferentes legislações sobre arrendamento social, revogando três diplomas, e trazendo também uma maior justiça social ao considerar a dimensão do agregado familiar e a idade dos arrendatários para o cálculo das rendas (Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho). O regime de arrendamento apoiado foi uma das principais alterações, no âmbito da habitação social, depois de 2002.

### Renda condicionada

Também, no âmbito da habitação social, foi aprovado em 2014 o regime de renda condicionada (Lei n.º 80/2014, de 19 de dezembro), em que as rendas são calculadas com base no valor do imóvel. Antes da aprovação desta lei, a renda condicionada era obrigatória nos arrendamentos realizados por força do direito a novo arrendamento (como a morte do arrendatário, por exemplo). No entanto, a obrigatoriedade em utilizar a renda condicionada manteve-se apenas para as habitações detidas pelo setor público e misericórdias que tenham sido, ou estejam a ser, vendidas aos inquilinos, ou para habitações construídas por cooperativas que tenham recebido apoio do Estado. Um exemplo atual que utiliza este regime de renda é o Programa Reabilitar para Arrendar.

### Reabilitação urbana

A partir de 2002, a reabilitação urbana assume grande importância no âmbito das políticas públicas de habitação, conforme podemos analisar na discussão das GOP, no início deste capítulo. No entanto, é na análise realizada aos dados disponíveis no quadro n.º 3, sobre a legislação produzida entre 2004 e 2017 e os vários programas que são implementados em diferentes domínios, que esta questão se torna mais evidente. Em determinadas cidades, como foi o caso de Lisboa, o problema dos alojamentos precários e das barracas foi resolvido até ao início dos anos 2000. No entanto, o programa persistiu ainda noutras cidades na periferia e nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Ao longo da primeira década deste século, assistimos ao desenvolvimento de vários programas no âmbito da reabilitação urbana, transformando-se numa das principais áreas de intervenção das políticas públicas de habitação. No entanto, as primeiras intervenções remontam aos anos 70, com o Fundo de Fomento à Habitação e a criação do Programa Especial para Reparação de Imóveis em Degradação (PRID), que surgiu em 1976 (Decreto-Lei n.º 704/76, de 30 de setembro). Nos anos 90, foram desenvolvidas várias iniciativas e programas no âmbito da reabilitação, como por exemplo a criação, em 1996, do Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas (REHABITA) e o Programa Polis, em 2000, para a requalificação urbana e valorização ambiental.

O quadro n.º 3 apresenta os programas desenvolvidos depois de 2002, no âmbito da reabilitação urbana. A resposta ao problema do despovoamento do centro histórico das cidades, que já se tinha iniciado nos anos anteriores, foi um dos objetivos da reabilitação urbana para as zonas históricas. As sociedades de reabilitação urbana e o aumento da responsabilidade dos municípios neste processo foram outros dos objetivos. O regime jurídico da reabilitação urbana, implemen-

tado através do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, e da Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto, reforçou a autonomia dos municípios e estabeleceu medidas para agilizar esta área.

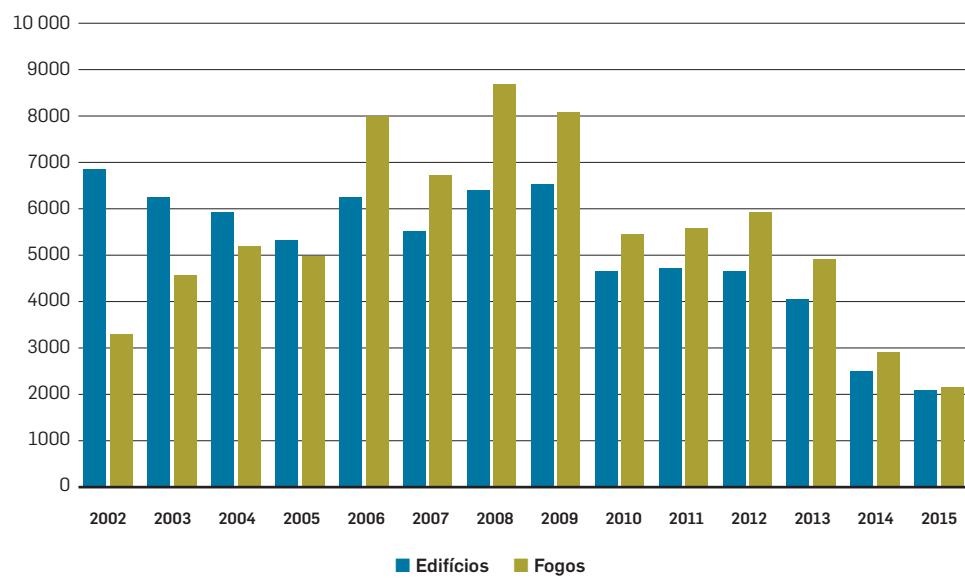
A criação do Regime Excepcional de Reabilitação Urbana permitiu a reabilitação de edifícios com mais de 30 anos. A criação, em 2016, do Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado alargou os objetivos e áreas de intervenção da reabilitação para o comércio tradicional, introduziu o conceito de arrendamento acessível, recentemente discutido em Portugal, bem como o acesso à habitação da classe média no centro das cidades. Este Fundo tem ainda como objetivos apoiar a retoma do setor da construção e criação de emprego na área da reabilitação urbana. Algumas destas medidas, como o apoio ao comércio tradicional e o acesso da classe média à habitação no centro das cidades, sugerem uma mudança de política, face ao governo anterior, do XXI Governo, que iniciou

QUADRO N.º 3 **Reabilitação urbana**

Legislação	Programa	Área	Objetivos
Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de maio	Regime Excepcional de Reabilitação Urbana para as Zonas Históricas e Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística	Reabilitação urbana	Atribuir mais responsabilidade pelo procedimento de reabilitação urbana aos municípios (através das sociedades de reabilitação urbana).
Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro	Regime jurídico da reabilitação urbana	Reabilitação urbana	Trazer uma abordagem mais ampla à reabilitação urbana. Maior autonomia aos municípios no estabelecimento dos objetivos e de meios para intervenção nas áreas de reabilitação urbana.
Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto	Regime jurídico da reabilitação urbana	Reabilitação urbana	Medidas para agilizar e dinamizar a reabilitação urbana.
Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril	Regime Excepcional da Reabilitação Urbana (RERU)	Reabilitação urbana	Reabilitação de edifícios ou de frações cuja construção tenha sido concluída há pelo menos 30 anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2016, de 1 de setembro	Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado	Reabilitação urbana	Reabilitação de edifícios. Regeneração urbana. Combater o despovoamento dos centros urbanos e promover o acesso à habitação, em particular à classe média. Dinamizar o setor do arrendamento acessível para habitação permanente. Apoiar e dinamizar o comércio de proximidade, em particular o comércio tradicional. Apoiar a retoma do setor da construção, a criação de emprego e a sua reorientação para a reabilitação.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 84-O/2016, de 30 de dezembro	Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU)	Reabilitação urbana	Financiamento (diversas fontes) de reabilitação e revitalização urbana.

funções em 2015. Estas novas medidas sugerem ainda uma resposta às principais críticas efetuadas aos efeitos do NRAU, que permitiu a liberalização do mercado do arrendamento e o aumento acentuado do preço da habitação, no centro das grandes cidades, e levou a uma mudança de residentes (a saída daqueles que não conseguem pagar o aumento das rendas e a entrada de novos residentes com poder económico, que compram ou arrendam as habitações reabilitadas, um processo designado de «gentrificação»). Nalguns casos, também tem havido uma mudança no uso dado aos edifícios, com a transformação de edifícios de habitação em hotéis e alojamento local. O Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU), destinado ao financiamento da reabilitação e revitalização urbana, sugere o aumento da gentrificação destes territórios.

**FIGURA 7 Obras de reabilitação urbana concluídas**

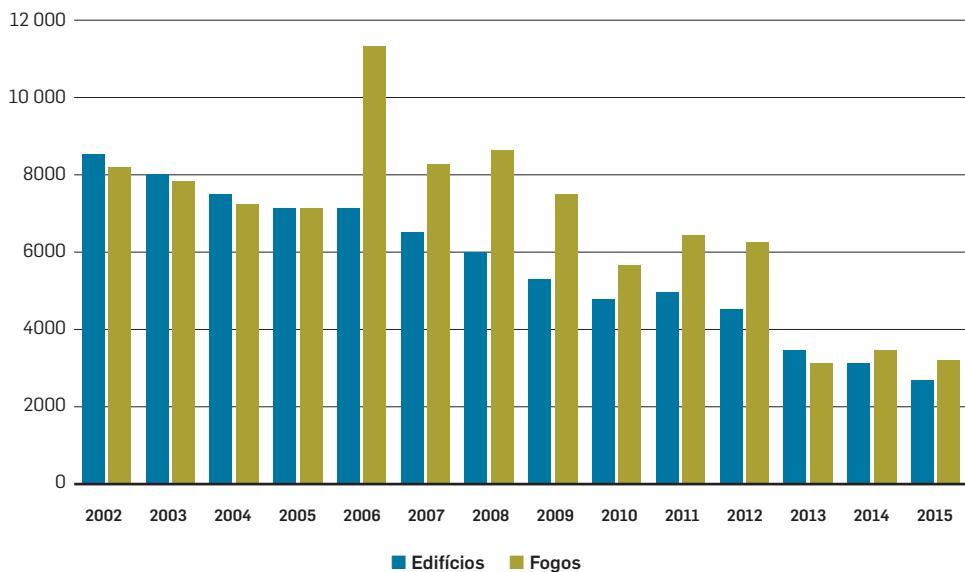


**Fonte:** INE — Estatísticas da construção e habitação — 2002 a 2015.

As figuras 7 e 8 revelam que apesar de ter existido um crescimento nas obras de reabilitação urbana concluídas nos fogos, depois de 2002, esta tendência não se manteve, por exemplo, na reabilitação dos edifícios e diminuiu, depois de 2008, quer ao nível das obras construídas quer ao nível das obras licenciadas. Esta situação é explicada por alguns fatores, como, por exemplo, os efeitos da crise de 2008-2010, que teve profundos impactos no mercado de habitação, bem como pelas restrições do crédito de habitação que vigoraram neste período.

A figura 8 mostra que o número de obras de reabilitação urbana, em particular nos edifícios, tem diminuído em Portugal apesar dos incentivos e da importância dada ao tema nas políticas de habitação no País.

**FIGURA 8 Obras de reabilitação urbana licenciadas**



Fonte: INE — Estatísticas da construção e habitação — 2002 a 2015.

A reabilitação urbana surge associada a várias intervenções, como foi o caso da Iniciativa Bairros Críticos, criada em 2005, com o objetivo de estimular e testar novas soluções institucionais, procedimentais e tecnológicas em termos da conceção, implementação e avaliação da ação pública em áreas urbanas críticas. Nesta Iniciativa, o conceito de reabilitação urbana aparece alargado, englobando os aspectos económico, social e ambiental, através da participação de um conjunto diverso de atores que contribuem para a coesão social com a aplicação da inovação organizacional e de modelos de governação (Sousa, 2008).

#### **Reabilitar para Arrendar**

O Programa Reabilitar para Arrendar foi criado, em 2013, através da contração de empréstimos de longo prazo destinados ao financiamento de intervenções em áreas de reabilitação urbana, ou — quando estas não existam — para a reabilitação de edifícios enquadráveis no Regime Especial de Reabilitação Urbana. Foram beneficiários deste Programa municípios, sociedades de reabilitação urbana (SRU), empresas municipais, serviços da administração direta do Estado, institutos públicos, Regiões Autónomas, associações de municípios e ainda entidades públicas empresariais de capitais exclusivamente públicos. As candidaturas eram apresentadas pelas entidades gestoras, que eram os municípios, as SRU e as empresas municipais. As outras entidades juntavam-se às entidades gestoras como entidades associadas. Os empréstimos iam até 50 % do valor final do investimento total de cada intervenção, devendo 10 % ser assegurado por capitais próprios. O prazo

perfazia até 30 anos, com início na data da primeira utilização. A dotação inicial do Programa foi proveniente de um empréstimo no valor de 50 milhões de euros, concedido pelo BEI (IHRU, 2016).

#### **Reabilitar para Arrendar — Habitação Acessível**

Este Programa ocorreu através de empréstimos de longo prazo (com um período máximo de 180 meses) para financiamento de operações de reabilitação de edifícios com idade igual ou superior a 30 anos, destinados a fins habitacionais após reabilitação. As frações habitacionais deveriam ser arrendadas em regime de renda, apoiada ou condicionada, ou qualquer regime de arrendamento, desde que o valor da renda praticada não excedesse o valor da renda condicionada. Destinava-se a pessoas singulares ou coletivas, de natureza privada ou pública, que fossem proprietárias de edifícios ou de parte dos edifícios a reabilitar. O empréstimo podia cobrir até 90 % do investimento total. A realização das obras podia iniciar-se até 90 dias e terminar até 12 meses após a assinatura do contrato de financiamento. A candidatura podia ser efetuada através de formulário eletrónico disponibilizado pelo IHRU. Possuía uma dotação de 50 milhões de euros, apoiado financeiramente pelo BEI e do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (IHRU, 2017).

#### **Casa Eficiente**

Nas GOP para 2017 é apontado um novo programa denominado Casa Eficiente, que se destina à realização de obras com vista à melhoria no desempenho ambiental de edifícios de habitação particular, especialmente no que diz respeito à eficiência energética e hídrica, e na gestão de resíduos urbanos. O projeto está em análise pelo BEI, para o qual foi solicitado um financiamento de aproximadamente 100 milhões de euros. O financiamento dos agentes privados será realizado através de entidades intermediárias (EIB, 2017).

#### **Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado**

Em 2016, foi recomendada a criação do Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE) com o objetivo da reabilitação de edifícios, a promoção do arrendamento acessível, o desenvolvimento do comércio local e a recuperação do setor da construção através da reabilitação urbana (Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2016, de 1 de setembro). É destinado a entidades públicas e do terceiro setor, permitindo a obtenção de rendimentos por estas organizações sem aumentar os seus níveis de endividamento. Em outubro de 2017, um comunicado do Conselho de Ministros informou que foi aprovado um decreto-lei para esta-

elecer um regime especial de identificação, seleção e integração de imóveis do domínio privado da administração direta e indireta do Estado ao FNRE de forma a aumentar a oferta de habitação (Comunicado do Conselho de Ministros de 4 de outubro de 2017).

#### **Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas**

O IFRRU surgiu através da iniciativa do Programa Europeu Portugal 2020 e é um instrumento financeiro para investimentos em reabilitação urbana. O quadro de funcionamento foi estabelecido, em 2015, e a estrutura de gestão funciona junto do IHRU. Em 2016, houve o lançamento dos procedimentos financeiros, cujo montante corresponde aos fundos de várias instituições: fundos europeus estruturais e de investimento (FEEI), BEI e CEB, e de uma contrapartida pública nacional. A reabilitação pode acontecer em edifícios de habitação própria, atividades económicas ou equipamentos de uso coletivo e as operações devem ser apreciadas pelo município correspondente. Os beneficiários são variados, podendo ser pessoas singulares ou coletivas, públicas ou privadas, incluindo os proprietários de habitação social.

#### **Arrendamento**

No início dos anos 2000, assistiu-se a uma mudança das políticas públicas de habitação – a importância dada à promoção da aquisição de habitação, verificada nas décadas anteriores, deu lugar à promoção do arrendamento. Apesar de algumas intervenções no período anterior, que pretendiam incentivar o arrendamento, é só a partir desta altura que assistimos a uma efetiva mudança de orientação das políticas. Em 2002, o Programa do XV Governo referia que 80 % do financiamento público à habitação destinava-se a apoios à aquisição de habitação e que esta postura desequilibrada aumentava a especulação e descurava o arrendamento. Em 2002, terminou o crédito bonificado à habitação (Lei n.º 16-A/2002, de 31 de maio), e em 2003, os regimes de crédito bonificado foram revogados (Decreto-Lei n.º 305/2003, de 9 de dezembro). Também as GOP de 2003 referem a prevalência do binómio «reabilitação/arrendamento» em detrimento do binómio «construção/aquisição». Em 2004, o Programa do XVI Governo referia que as políticas habitacionais contribuíram para o estímulo público à aquisição de casa própria, o que absorveu 90 % de todo o esforço financeiro que o Estado dedicou à política de habitação. Este documento refere também que a inexistência de um verdadeiro mercado de arrendamento e a falta de alternativa à aquisição de casa própria originaram um sobre-endividamento das famílias, que cresceu de 20 % para 100 % numa década.

O quadro n.º 4 apresenta uma síntese dos principais diplomas, criados entre 2003 e 2017, relativamente à dicotomia «arrendamento/habitação própria». O fim do crédito bonificado iniciou o processo de promoção do arrendamento, em detrimento da aquisição da casa própria. Mas é com o NRAU,

**QUADRO N.º 4 Arrendamento versus habitação própria**

Legislação	Programa	Área	Objetivos
Decreto-Lei n.º 305/2003, de 9 de dezembro	Crédito bonificado	Habitação própria	Revogar os regimes de crédito bonificado (o acesso ao regime já havia sido vedado com a alteração ao OE para 2002 — artigo 5.º da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de maio).
Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro	NRAU	Mercado livre de arrendamento	Dinamizar o mercado de arrendamento. Criação do regime especial para atualização das rendas antigas.
Decreto-Lei n.º 308/2007, de 3 de setembro	Porta 65 Jovem	Arrendamento jovem	Emancipação dos jovens adultos. Dinamizar o mercado de arrendamento. Reabilitação urbana (objetivo secundário).
Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto	NRAU	Mercado livre de arrendamento	Dinamizar o mercado de arrendamento através da liberalização do mercado. Aumentar a liberdade das partes na celebração dos contratos de arrendamento. Reforçar a transição dos contratos antigos para o novo regime. Criar um procedimento especial de despejo.
Lei n.º 58/2012, de 9 de novembro	Regime extraordinário de proteção de devedores de crédito à habitação	Habitação própria	Medidas para proteção em caso de incumprimento do crédito à habitação para os devedores em situação económica muito difícil.
Lei n.º 64/2014, de 26 de agosto	Crédito bonificado à habitação a pessoa com deficiência	Habitação própria	Concessão de crédito bonificado à pessoa com deficiência para compra ou construção de habitação própria permanente.
Lei n.º 79/2014, de 19 de dezembro	NRAU	Mercado livre de arrendamento	Limitar despejos nos fogos reabilitados. Aumentar a responsabilidade dos senhorios na comunicação da atualização das rendas antigas. Possibilitar os inquilinos de serem reembolsados pelas obras realizadas, até as não autorizadas.
Decreto-Lei n.º 156/2015, de 10 de agosto	Subsídio de renda	Mercado livre de arrendamento	Regime do subsídio de renda a atribuir aos arrendatários com contratos de arrendamento antigos (antes de 1990) em processo de atualização de renda.
Lei n.º 43/2017, de 14 de junho	NRAU	Mercado livre de arrendamento	Alargar o período de atualização das rendas antigas para as famílias de baixos recursos, idosos e pessoas com deficiência.
Lei n.º 87/2017, de 18 de agosto	Porta 65 Jovem	Arrendamento jovem	Aumentar a idade máxima dos beneficiários de 30 para 35 anos.

iniciado em 2006, que este processo se desenvolve. As alterações de 2012 visaram dinamizar o mercado de arrendamento, através da liberalização do mercado. Foram ainda efetuadas alterações ao NRAU, em 2014 e 2017. Em 2007, foi criado o Programa Porta 65, destinado ao arrendamento jovem, com os objetivos de emancipar os jovens, dinamizar o mercado de arrendamento e a reabilitação urbana. Neste período, a intervenção das políticas públicas na área da habitação própria é apenas no âmbito da proteção do incumprimento do crédito à habitação dos devedores em situação económica difícil. A crise de 2008-2010 e a posterior intervenção da Troika marcaram algumas das medidas e programas da política de habitação.

#### **Programa Porta 65**

O Programa Porta 65 Jovem, aprovado em 2007, foi uma atualização do Incentivo ao Arrendamento Jovem, criado em 1992. Teve como objetivos, para além de promover a autonomia dos jovens, dinamizar o mercado do arrendamento, revitalizar espaços degradados e ainda combater o despovoamento em lugares com perda demográfica (Decreto-Lei n.º 308/2007, de 3 de setembro).

Concretizou-se através de uma subvenção mensal, que correspondia a uma percentagem do valor da renda mensal, fixada com base na relação entre o rendimento mensal bruto dos jovens ou agregados jovens e a renda máxima admitida na zona específica (com taxa de esforço máxima de 60%). Inicialmente, o Programa abrangia jovens entre os 18 e os 30 anos, que recebiam apoio financeiro durante 12 meses, renovável até 36 meses. Com a alteração da legislação, em 2017, o Programa passou a abranger jovens até aos 35 anos e o apoio passou a poder ser renovado até 60 meses.

De acordo com dados fornecidos pelo IHRU, desde o início do Programa (2007), o Porta 65 Jovem teve uma dotação orçamental total de 195,8 milhões de euros e atendeu 123 499 jovens, que receberam uma subvenção média anual no valor de 1585 euros.

A dotação orçamental do Programa diminuiu depois de 2011. Em 2008, o primeiro ano do Programa com todas as candidaturas abertas, a dotação foi de 35 milhões de euros. Em 2012, apesar de ter havido alguma redução nos anos anteriores, caiu para 13,4 milhões de euros. A diminuição na dotação orçamental do Programa é compreensível, levando em conta o contexto da crise e a necessidade da aplicação do PAEF, já discutidos anteriormente.

Todavia, chama-se a atenção para o facto de um grande número de jovens que se candidataram pela primeira vez, as candidaturas não receberam subvenção por falta de dotação orçamental. Desde 2015, a percentagem de candidaturas não atendidas por falta de dotação tem sido maior do que a de jovens que receberam a subvenção, conforme podemos analisar no quadro n.º 5.

**QUADRO N.º 5 Programa Porta 65**

Ano	Número de novas candidaturas que receberam subvenção	Número de candidaturas que não receberam subvenção por falta de dotação	Candidaturas que não receberem subvenção por falta de dotação (percentagem)	Dotação total (milhões de euros)
2017*	2022	2036	50	12,5
2016	3 302	7 102	68	12,2
2015	3 886	5 777	60	13,5
2014	4 293	3 533	45	13,5
2013	4 886	1 592	25	13,7
2012	3 773	2 147	36	13,4
2011	3 187	8 169	72	20
2010	6 408	3 927	38	20
2009	6 857	—	0	30
2008	7 955	—	0	35
2007	1 544	—	0	12
<i>Total</i>	48 113	34 283	42	195,8

\* Dados referentes ao primeiro período de candidaturas, abril de 2017.

Fonte: IHRU.

### Mercado Social de Arrendamento

O MSA foi uma das medidas do Programa de Emergência Social, criado em 2011, como resposta à crise de 2008. O MSA foi criado com o objetivo de servir os agregados familiares de baixos rendimentos mas que não são elegíveis para receber uma habitação social. Foi influenciado pelo Programa Arco-Íris – Horizontes para o Arrendamento, da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia e do Grupo Caixa Geral de Depósitos. Este programa surgiu através da parceria com entidades privadas e públicas que disponibilizam imóveis para arrendamento, com valores inferiores ao mercado. Em 2012, foi criado um protocolo com o Ministério da Solidariedade e da Segurança Social, para a criação do Fundo de Investimento Imobiliário para Arrendamento Habitacional, chamado Solução Arrendamento.

O programa foi implementado através de parceiros locais como municípios, empresas municipais, IPSS, ou outras entidades públicas ou privadas. Estas recebem os pedidos de candidatura e fazem a pré-seleção dos candidatos e encaminham os selecionados para as entidades gestoras, que farão a análise final e tomada de decisão.

### Novo Regime do Arrendamento Urbano

O NRAU foi criado em 2006 com a aprovação da Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro, sofrendo alterações em 2012, 2014 e 2017. O NRAU foi um dos maiores impulsionadores na transformação da política de habitação, depois de 2002, levando a

uma das maiores mudanças no arrendamento ao atualizar as rendas que se mantiveram congeladas durante muitas décadas.

O NRAU pretendeu dinamizar o mercado de arrendamento, objetivo evidenciado nas GOP para a política habitacional. Esta legislação estabeleceu um regime especial de atualização de rendas antigas, que aconteceria de forma faseada e com base num cálculo realizado a partir do valor do imóvel. Criou um subsídio de renda para agregados familiares de baixos rendimentos e para arrendatários com mais de 65 anos. Conferiu também uma maior liberdade à denúncia do contrato pelo senhorio e constituiu as comissões arbitrais municipais.

Para complementar o NRAU, foi necessário um conjunto de decretos-leis que regularam especificidades relacionadas ao contrato de arrendamento (Decreto-Lei n.º 160/2006, de 8 de agosto) e ao grau de conservação dos prédios arrendados (Decreto-Lei n.º 156/2006, de 8 de agosto). Foi aprovado um regime jurídico de obras em prédios arrendados através do Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de agosto, como também um diploma para responsabilizar proprietários de prédios devolutos (Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto). A atribuição do subsídio de renda, bem como o regime de determinação do rendimento anual bruto, foi regulada pelo Decreto-Lei n.º 158/2006, de 8 de agosto.

O PAEF, aplicado entre 2011 e 2014, pela Troika, esteve na base das alterações de 2012 do NRAU. Esta revisão do NRAU (Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto) tinha por objetivo aprofundar a dinamização do mercado de arrendamento urbano. A alteração foi uma resposta ao PAEF, mais especificamente às recomendações do Memorando de Entendimento, assinado em 17 de maio de 2011, que previa para o mercado de arrendamento em Portugal direitos e obrigações mais equilibrados entre senhorios e inquilinos, salvaguardando, porém, os grupos mais vulneráveis (agregados familiares com baixos rendimentos, que possuem rendimento anual bruto corrigido inferior a cinco remunerações mínimas nacionais anuais, idosos com idade igual ou superior a 65 anos e as pessoas com grau de incapacidade superior a 60 %).

A nova lei confere, portanto, maior liberdade às partes na estipulação das regras relativas à duração dos contratos de arrendamento e reforça a negociação entre as partes para a transição dos antigos contratos ao Novo Regime, ao alterar o regime transitório de atualização das rendas. Além disso, cria o procedimento especial de despejo e o Balcão Nacional do Arrendamento, para que o imóvel seja desocupado de forma mais célere quando o arrendatário não o fizer na data prevista. No caso de denúncia do contrato pelo senhorio para demolição ou realização de obra de remodelação ou restauro profundos, passou a ser necessária a apresentação de comprovativos da intervenção a ser realizada. Em relação à legislação complementar, o governo teve 90 dias para fazer as adaptações necessárias. As medidas preconizadas pelo Memorando de Entendimento, e o insucesso da lei de 2006 na atualização das rendas, serviram como base para a alteração de 2012.

As alterações vieram para tornar este mercado mais liberalizado, sempre com o objetivo declarado de o dinamizar.

Em 2014, foram efetuadas alterações posteriores ao NRAU. A Lei n.º 79/2014, de 19 de dezembro, aumentou a responsabilidade do senhorio nas comunicações para atualização de renda, sob pena de ineficácia da mesma e eliminou a obrigatoriedade de apresentação anual de prova de rendimentos dos arrendatários com baixos rendimentos, para fins de atualização das rendas antigas. O procedimento especial de despejo só pode ser utilizado em contratos de arrendamento cujo imposto do selo tenha sido liquidado ou cujas rendas tenham sido declaradas para efeitos de IRS ou IRC. Também passou a permitir que o arrendatário tenha direito a compensação pelas obras realizadas, mesmo as que não tenham sido aprovadas pelo senhorio. Outra alteração introduzida por esta lei foi em relação ao regime jurídico das obras em prédios arrendados, em que o conceito de obras de remodelação e restauro profundos deixou de ser obras que previam a desocupação do locado, passando para obras sujeitas a controlo prévio. Tal tem implicações para a denúncia do contrato pelo senhorio no uso desta justificativa.

Em 2017, Portugal observa novas alterações ao regime jurídico do arrendamento urbano, sendo a principal delas a extensão do prazo para atualização das rendas antigas. No caso de agregados familiares de baixos rendimentos, o prazo para os contratos serem submetidos ao NRAU passou a ser de oito anos, três a mais do que o previsto anteriormente. Se o arrendatário tiver mais que 65 anos ou um grau de incapacidade de pelo menos 60 %, além da baixa renda, o período passa a ser de 10 anos. Em relação ao prazo dos contratos, se nada for acordado entre as partes, o período da sua duração subiu de três para cinco anos. As obras de remodelação ou restauro profundo também sofreram modificações, o seu conceito ficou ligado ao regime jurídico da urbanização e da edificação (Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro), e nos casos de alteração ou ampliação, as obras devem resultar num nível bom ou superior no estado de conservação do locado, e o custo da obra corresponder a, pelo menos, 25 % do valor patrimonial do imóvel.

### **Considerações gerais sobre as políticas públicas de habitação em Portugal depois de 2002**

Ao longo de mais de uma década e meia, as políticas públicas de habitação evidenciaram menor intervenção do Estado, maior dependência do mercado, maior participação dos municípios e uma mudança que inverteu a tendência de décadas, baseada no incentivo à compra de habitação própria. A promoção do arrendamento e da regeneração dominaram a política de habitação neste período. O financiamento do Estado à promoção de habitação própria representou a generalidade destes apoios, tal como podemos analisar através do estudo do

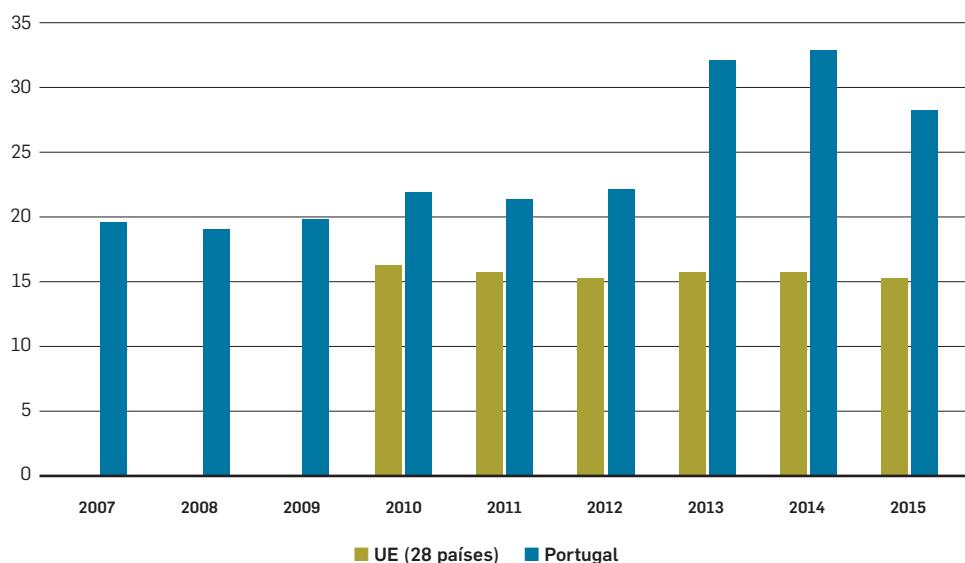
IHRU (2015), a bonificação dos juros à construção representou o principal apoio (73%), seguiu-se o realojamento (14%) e o arrendamento (8%).

Entre 1987 e 2011, «o Estado Português despendeu 9,6 mil milhões de euros, dos quais 73,3% se referem a bonificações de juros do crédito à construção ou à aquisição de habitação, ou seja, quase três quartos do esforço realizado neste período. Em segundo lugar, surgem os programas de realojamento, onde se verifica um peso de 14,1%, seguindo-se os incentivos ao arrendamento, com 8,4%. Os restantes programas têm uma expressão residual e juntos só representam 4,1% do total.» (IHRU, 2015.)

Nestes dados do estudo longitudinal que analisou o Orçamento do Estado com habitação, desde 1987 a 2011, o período de maior desenvolvimento e transformação das políticas públicas de habitação sugerem que a principal intervenção do Estado nesta área destinou-se a promover a compra de habitação, seguindo-se o realojamento através da construção de novos bairros de habitação social. Os apoios ao arrendamento surgiram em terceiro lugar, tendo sido bastante menores que os apoios financeiros concedidos ao crédito para a compra de casa.

A partir de 2002, a intervenção no âmbito da habitação social destinou-se a concluir alguns dos processos de realojamento social, tendo sido poucos os novos realojamentos sociais, ao contrário do que surgiu nas décadas anteriores. Com o problema do realojamento terminado, em muitos municípios, a reabilitação urbana tornou-se uma prioridade.

**FIGURA 9 Percentagem da população a viver num alojamento com infiltrações no teto, paredes, pisos ou fundação húmidos ou caixilhos das janelas ou piso apodrecidos**

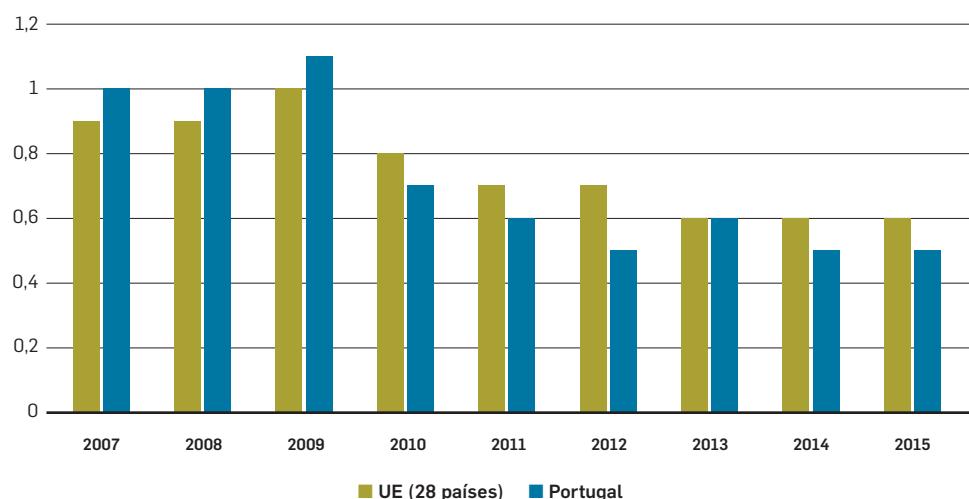


Fonte: Eurostat-SILC [ilc\_mdho01].

Apesar da melhoria da habitação, como ilustra a figura 9, Portugal apresenta ainda um número elevado de edifícios com problemas, como, por exemplo, infiltrações, humidade ou janelas partidas, uma situação mais preocupante que a média europeia e que se acentuou depois da crise de 2008.

Muitos edifícios revelam problemas de conservação, apresentando necessidades de reparação. Na figura 9 pode-se verificar que em 2015 mais de um quarto da população (28,1%) vivia com infiltrações no teto, humidade nas paredes ou janelas partidas. Este valor aumentou depois de 2009, sendo superior à média europeia, cujo valor no mesmo ano era 15,2 %.

**FIGURA 10 Despesa pública com habitação e equipamentos, em percentagem do PIB**



**Fonte:** Eurostat-SILC [gov\_10a\_exp].

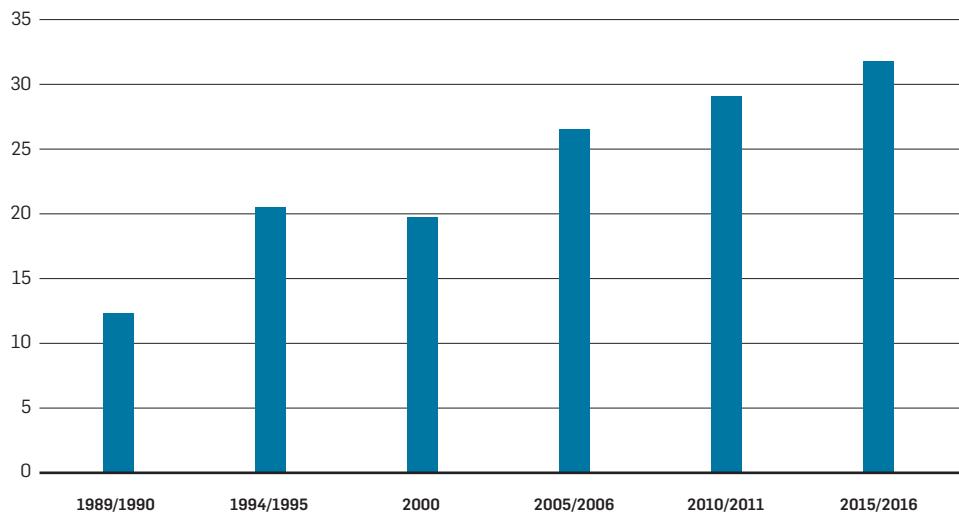
De acordo com a figura 10, as despesas públicas com habitação e equipamentos (iluminação, esgotos, etc.) em Portugal foram mais altas do que na UE até 2009. Depois da crise, estas despesas registaram uma descida em Portugal, bem como na UE. Contudo, a partir deste período, Portugal passou a gastar ainda menos que a UE em habitação. É também importante destacar que as despesas com habitação<sup>6</sup> representam o menor investimento público entre as despesas sociais, totalizando em 2015 cerca de 0,5 % do PIB.

As despesas com habitação (figura 11) aumentaram de forma muito acentuada no final dos anos 80, representavam 12 % das despesas e passaram a representar 32 % em 2015-2016. Os gastos com habitação foram no conjunto de todas as despesas as que mais subiram. Portugal foi um dos países da UE onde estas despesas mais aumentaram.

Recentemente, houve um aumento acentuado no número de agregados com muitas dificuldades em pagar os gastos com alojamento e que enfrenta também

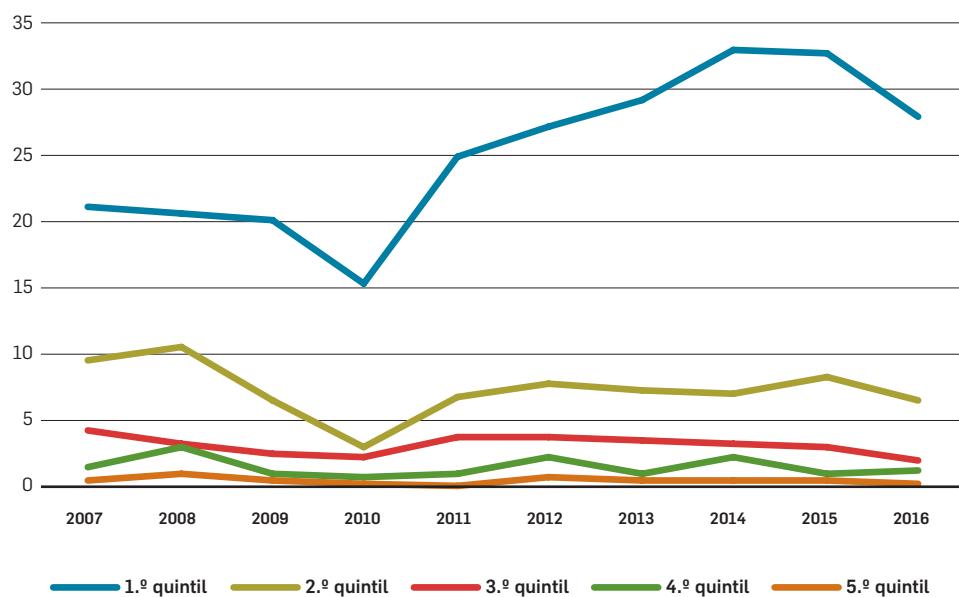
<sup>6</sup> De acordo com o Eurostat, as despesas com habitação e equipamentos incluem: desenvolvimento de habitações; desenvolvimento de comunidades; provisão de água; iluminação pública, e investigação e desenvolvimento com habitação e equipamentos.

**FIGURA 11 Evolução das despesas com habitação, eletricidade, gás e outros combustíveis em Portugal**



Fonte: INE — Inquérito às despesas das famílias — 2015-2016.

**FIGURA 12 Sobre carga das despesas com habitação por quintil de rendimento**



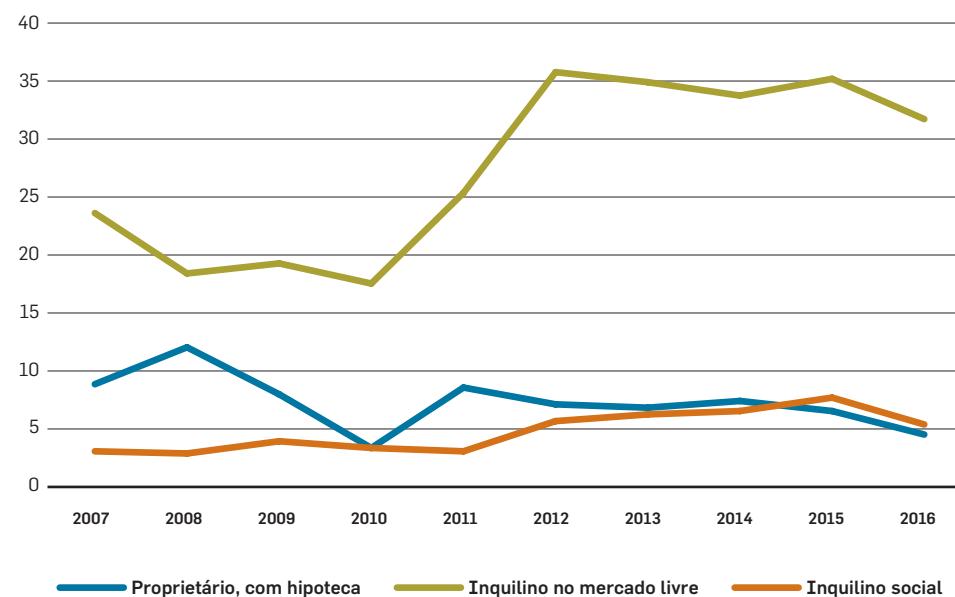
Fonte: Eurostat-SILC [ilc\_lvho07b].

<sup>7</sup> De acordo com o INE (2015), define-se sobre carga de despesas com habitação como a circunstância em que as despesas com habitação correspondem a mais de 40% do rendimento disponível das famílias. As despesas com a habitação incluem as despesas com água, eletricidade, gás ou outros combustíveis, condomínio, seguros, saneamento, pequenas reparações, bem como as rendas e os juros relativos ao crédito à habitação principal.

uma sobre carga nas despesas de habitação<sup>7</sup>. Em 2014, cerca de 9% da população vivia em agregados com sobre carga de despesas com habitação (um aumento de mais de 2 pp em relação a 2011). A figura 12 apresenta a sobre carga de despesas com habitação relativamente aos diferentes quintis de rendimento. O primeiro

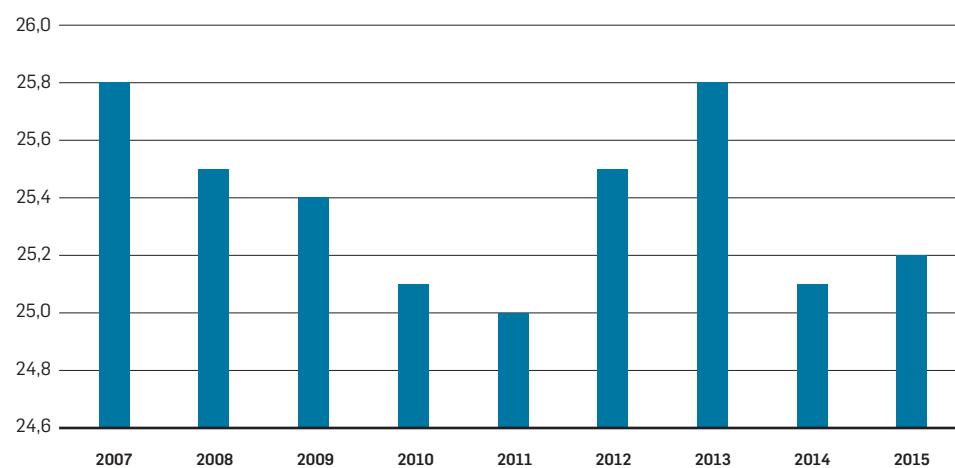
quintil corresponde à população com os rendimentos mais baixos, o quinto à população com os rendimentos mais elevados. O terceiro quintil corresponde à classe média. Cerca de 32% dos inquilinos, no mercado livre de arrendamento, têm sobrecarga de despesas com habitação (figura 13). O valor subiu, depois de 2010, e sugere que as alterações do NRAU, destinadas ao mercado livre de arrendamento, tiveram efeitos na sobrecarga destas despesas.

**FIGURA 13 Sobre carga das despesas com habitação por regime de ocupação de habitação**



Fonte: Eurostat-SILC [ilc\_lvho07c].

**FIGURA 14 Distribuição da população por regime de ocupação: Inquilinos**

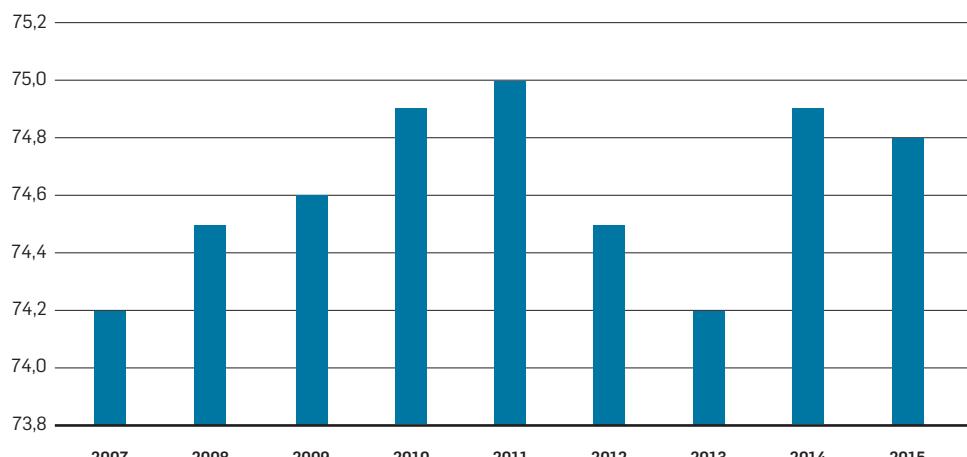


Fonte: Eurostat-SILC [ilc\_lvho02].

Não obstante o objetivo da política de habitação ter sido, no decorrer deste período, o fomento e aumento do mercado do arrendamento e a diminuição da promoção da habitação própria, os dados revelam uma situação diferente. Em 2007, os inquilinos que representavam 25,8 % do setor já só representavam 25,2 % em 2015, como ilustra a figura 14.

A figura 14 sugere que o aumento no número de inquilinos em 2012 e 2013 não está ligado às alterações do NRAU. As condições socioeconómicas, nomeadamente a crise e o aumento do desemprego, foram também responsáveis pelo crescimento deste regime de ocupação neste período. Em 2014, o decréscimo no número de inquilinos acompanhou os primeiros sinais de melhoria do mercado de habitação.

FIGURA 15 Distribuição da população por regime de ocupação: Proprietários

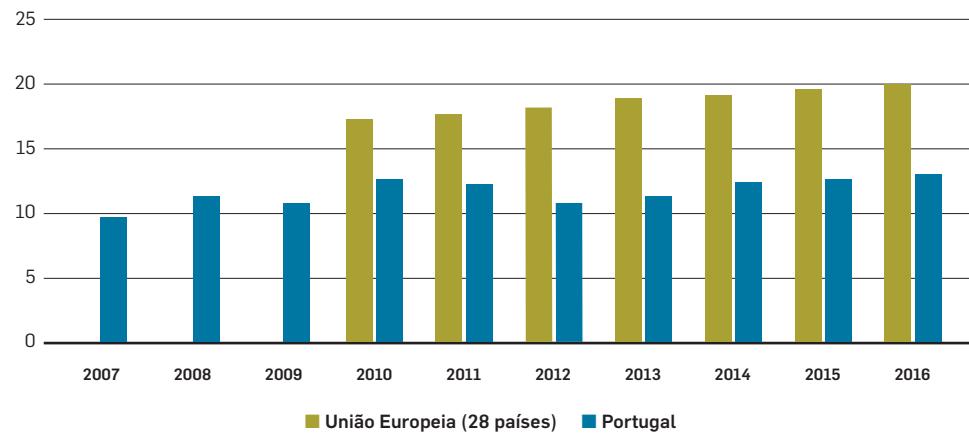


Fonte: Eurostat-SILC [ilc\_lvho02].

A figura 15 evidencia um crescimento no número de proprietários de habitação em Portugal, entre 2007 e 2011. A ligeira diminuição neste número, em 2012 e 2013, deveu-se à crise e ao PAEF. Todavia, a partir de 2014, o número de proprietários de habitação retomou o nível em que estava antes, devido a maior procura, à falta de casas para arrendar, ao aumento do valor das rendas e à maior facilidade no acesso ao crédito à habitação. Apesar das alterações no NRAU, o número de proprietários de habitação não parece ter tendência a diminuir.

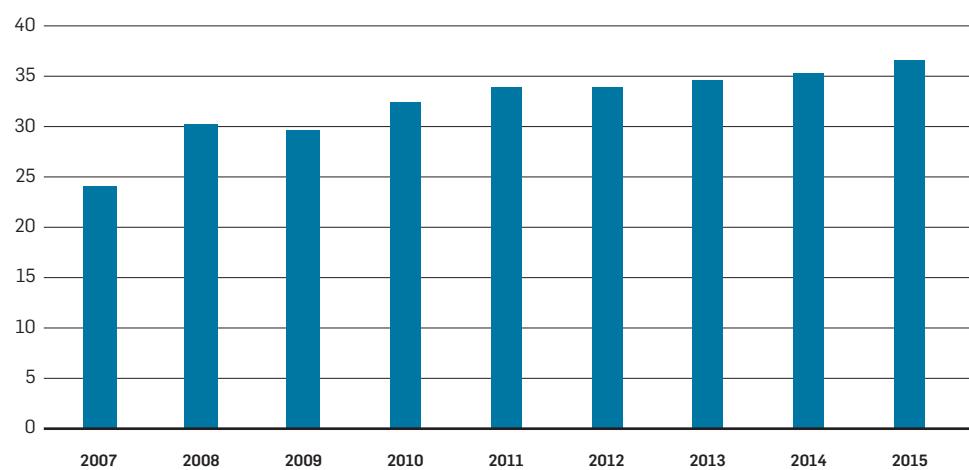
Portugal possui uma baixa percentagem de inquilinos, menor que a UE, como observado na figura 16. O impacto das políticas públicas para o desenvolvimento do mercado livre de arrendamento parece ainda não ter alterado de forma significativa esta situação.

**FIGURA 16 Inquilinos no mercado livre de habitação, em percentagem da população**



Fonte: Eurostat-SILC [ilc\_lvho02].

**FIGURA 17 Proprietários, com hipoteca ou empréstimo, em percentagem da população**



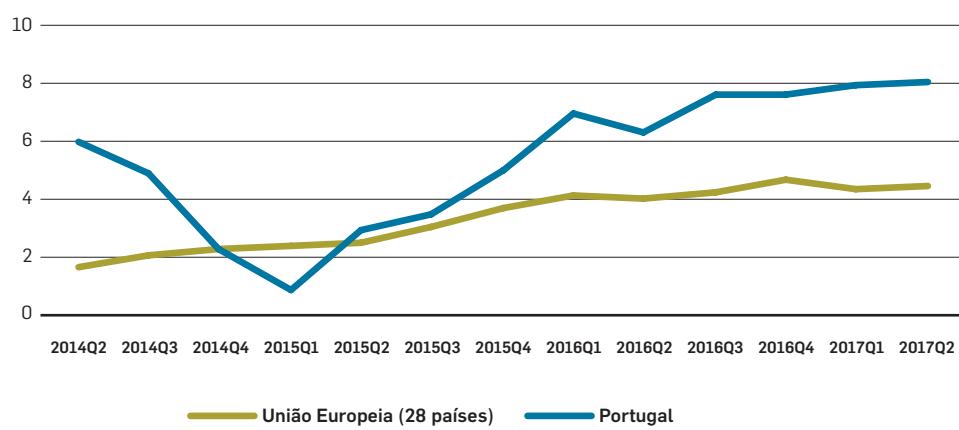
Fonte: Eurostat-SILC [ilc\_lvho02].

De acordo com a figura 17, o número de proprietários de habitação, com hipoteca ou empréstimo, está a crescer em Portugal. Isto é o oposto ao pretendido por sucessivos governos e mais especificamente das recomendações da Troika. Esta situação revela que a cultura de casa própria está muito enraizada em Portugal e que, além disso, os elevados preços das rendas, a falta de casas para arrendar, especialmente nas grandes cidades, as baixas taxas de juro e o aumento das facilidades de concessão de crédito dos bancos explicam esta tendência.

De acordo com as Estatísticas de Habitação e Construção do INE (2016; 2017), a partir de 2014, registou-se uma variação positiva no Índice de Preços da Habitação, ao contrário do que vinha a acontecer desde 2010, altura em que as taxas

de variação homóloga apresentavam um sinal negativo<sup>8</sup>. Destaca-se ainda que os preços dos alojamentos existentes subiram mais que os preços dos alojamentos novos. Relativamente ao número de alojamentos transacionados, aumentou entre 2009 e 2010, diminuiu no período de 2010 a 2012 e está a subir desde 2013, chegando ao final de 2016 com o número trimestral mais alto de toda a série disponível. Importa observar que em 2016 todas as regiões tiveram um maior número de transações de alojamentos, sendo que na Área Metropolitana de Lisboa e na Região Autónoma dos Açores este número ficou acima da média nacional (INE, 2017).

**FIGURA 18 Índice dos preços de habitação (2015 = 100), taxa anual de variação**



Fonte: Eurostat — Dados trimestrais [prc\_hpi\_q].

Ao longo do período analisado nesta investigação (2002-2017), verificamos a existência de várias instituições que desempenharam um papel fundamental no desenvolvimento e transformação da política de habitação ao nível dos principais eixos da nossa análise: 1) habitação social; 2) reabilitação urbana, e 3) arrendamento.

No quadro n.º 6 podemos verificar que para além das instituições públicas, como o IHRU e outros institutos públicos, os municípios, as empresas municipais, as instituições privadas de solidariedade social, as cooperativas de habitação e construção, os Ministérios das Finanças e da Segurança Social têm todos tido um papel determinante nesta área. Mais recentemente, surgiram novas instituições privadas — como é o caso dos fundos de investimento imobiliário — que têm assumido um papel intervventivo na reabilitação e no arrendamento. Em muitos casos, a total concentração da intervenção nestas instituições tem relegado a intervenção pública e o papel do Estado para uma atuação marginal. Nalguns casos, verificamos mesmo a inexistência e o total desconhecimento sobre o impacto de programas importantes, que surgiram neste período, da responsabilidade destas instituições, especialmente aqueles que pretendiam dar respostas às consequências da crise de 2008, como foi o caso do MSA.

<sup>8</sup> A partir de 2009, o Instituto Nacional de Estatística (INE) criou o Índice de Preços da Habitação, inicialmente introduzido pelo Eurostat. É um indicador importante nesta análise e resulta da compilação dos dados fornecidos pela Autoridade Tributária e Aduaneira, referente ao imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT) e ao imposto municipal sobre imóveis (IMI). Tem como principal objetivo medir a evolução dos preços dos alojamentos familiares adquiridos no mercado residencial em Portugal.

QUADRO N.º 6 **Instituições intervenientes na política de habitação**

Eixo	Instituições	Público	Privado
Habitação social	Agregados familiares	•	
	Associações de municípios	•	
	Cooperativas de habitação e de construção	•	
	Direção-Geral do Tesouro	•	
	Empresas públicas municipais	•	
	Entidades públicas empresariais de capitais exclusivamente públicos	•	
	IGAPHE	•	
	IHRU	•	
	INH	•	
	Instituições de crédito	•	
	IPSS	•	
	Instituições privadas sem fins lucrativos	•	
	Institutos públicos	•	
	Membro do governo com tutela da habitação	•	
	Ministério do Emprego e da Segurança Social	•	
	Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Habitação	•	
	Municípios	•	
	Pessoas coletivas de utilidade pública administrativa	•	
	Regiões Autónomas	•	
	Serviços da administração direta do Estado	•	
Reabilitação urbana	Associações de municípios	•	
	Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa	•	
	Banco Europeu de Investimento	•	
	Empresas municipais	•	
	Entidades gestoras	•	
	Entidades públicas empresariais de capitais exclusivamente públicos	•	
	Fundos de investimento imobiliário	•	
	Fundos europeus estruturais e de investimento	•	
	IHRU	•	
	Institutos públicos	•	
	Municípios	•	
	Proprietários	•	
	Regiões Autónomas	•	
	Serviços da administração direta do Estado	•	
	Sociedades de reabilitação urbana	•	
	Terceiros que promovam ações de reabilitação urbana	•	

Eixo	Instituições	Público	Privado
	Agregados familiares de baixo rendimento mas que não se enquadram para receber uma habitação social	.	.
	Banca comercial (Banco Comercial Português, Banco Espírito Santo/Novo Banco, Banco Internacional do Funchal, Banco Popular Portugal, BANIF, Caixa Económica Montepio Geral, Caixa Geral de Depósitos, Santander Totta)	.	.
	Conselho Nacional de Juventude	.	.
	Empresas de construção/remodelação	.	.
	Empresas municipais	.	.
	IHRU	.	.
	IPSS	.	.
Arrendamento	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS)	.	.
	Instituto Português do Desporto e da Juventude	.	.
	Ministério da Solidariedade e da Segurança Social	.	.
	Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia	.	.
	Municípios	.	.
	NORFIN (Sociedade Gestora de Fundos de Investimento Imobiliário)	.	.
	Proprietários de imóveis	.	.
	Regiões Autónomas	.	.
	Solução Arrendamento (Fundo de Investimento Imobiliário para Arrendamento Habitacional)	.	.

Existe ainda a intervenção de instituições financeiras, nacionais, como é o caso dos bancos, e internacionais, como é o caso dos fundos europeus de investimento e do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa, cuja intervenção tem sido ao nível da habitação social e da reabilitação.

### Conclusões e sugestões

A análise da intervenção dos diferentes governos e instituições na área da habitação, depois de 2002, sugere a liberalização e mercantilização da habitação. A intervenção de muitas instituições privadas no âmbito da habitação sem a coordenação devida, como as diferenças das políticas locais, pode acentuar assimetrias regionais, aumentar as diferenças no acesso à habitação e agravar os riscos de exclusão.

Aumentou a importância atribuída ao mercado na resposta às necessidades de habitação. O acesso à habitação tornou-se mais difícil para alguns grupos, como por exemplo os jovens entre os 18 e os 35 anos, os que têm rendimentos mais baixos (em particular do primeiro quintil), os inquilinos, quem procura uma casa no mercado livre de arrendamento e ainda os agregados que em virtude dos baixos rendimentos enfrentam um grave problema de sobrecarga de despesas com habitação.

Apesar da importância dos programas desenvolvidos ao longo deste período, como o Porta 65, destinado ao arrendamento jovem, ou os programas de realojamento social desenvolvidos nas décadas anteriores, como o PER, os problemas nesta área ainda persistem e estas intervenções continuam a ser necessárias em 2018.

A falta de dados e estudos de avaliação deixam necessariamente incompletas as implicações de algumas políticas de habitação e a sua relevância noutras áreas, como, por exemplo, a educação, o emprego ou a imigração. Apesar da massificação das respostas de realojamento, nas décadas anteriores, e da segregação do território, o acesso à habitação de muitas famílias, através do PER e do PROHABITA, melhorou a vida de muitos portugueses.

A falta de dados sobre habitação em Portugal condiciona muito uma análise séria e baseada na evidência sobre a intervenção do Estado nesta área, especialmente ao nível dos destinatários e da avaliação dos programas desenvolvidos<sup>9</sup>. Ao longo do período analisado, o foco da intervenção das políticas públicas tem destacado os aspetos físicos da habitação, como o edificado, em detrimento das pessoas.

Apesar da principal mudança na política de habitação, colocando menos ênfase na promoção da habitação própria para depois incentivar o arrendamento, as alterações legislativas ainda não conseguiram inverter a tendência de crescimento dos proprietários e do crédito à habitação. As respostas dadas, através de alguns programas e medidas, depois da crise de 2008, destinaram-se a segmentos restritos, dificultaram o acesso à habitação e aumentaram de forma acentuada as despesas das famílias nesta área.

Os resultados deste trabalho sugerem a necessidade de:

- 1) Clarificar o papel do Estado na habitação – como deve ser a regulação do mercado de habitação;
- 2) Adequar o stock de habitação às necessidades existentes – sendo determinante identificar as situações socialmente mais prementes;
- 3) Redefinir o papel e âmbito da habitação social – em particular, como intervir e a quem se deve destinar;
- 4) Avaliar de forma sistemática a intervenção do Estado na área da habitação – focando não apenas o edificado em quantidade e em qualidade mas também focando os beneficiários e como as intervenções públicas melhoraram as suas vidas;
- 5) Analisar todos os apoios e programas existentes na habitação a nível nacional e local, em áreas diversas como os sem-abrigo, rendimento social de inserção, programas locais de habitação, habitação social, arrendamento, deficientes, etc.;
- 6) Uniformizar e desenvolver estatísticas sobre habitação, nomeadamente ao nível do financiamento da habitação, da fiscalidade da habitação, dos apoios públicos e privados à habitação e da habitação social;

<sup>9</sup> Alguns dos dados em questão referem-se aos apoios à habitação (*housing allowances*), habitação social, mercado de habitação, habitação acessível, sem-abrigo, impostos e financiamento da habitação e qualidade da habitação. Além destes dados, fundamentais para análise comparativa da política de habitação, há ainda a referir a importância de realização e divulgação dos resultados de avaliação de programas de habitação, como, por exemplo, os que têm sido implementados ao nível do realojamento social, reabilitação e arrendamento.

- 7) Responder aos problemas de acesso à habitação para grupos com maior vulnerabilidade social, como é o caso de uma parte dos idosos, dos jovens e dos deficientes;
- 8) Adequar a fiscalidade e financiamento da habitação aos propósitos definidos para a política nacional de habitação;
- 9) Harmonizar a intervenção dos municípios na resposta à política de habitação – no âmbito de uma política de bom ordenamento do território e harmonização dos planos de investimento público;
- 10) Melhorar a interligação entre todas as instituições públicas intervenientes – garantindo uma efetiva coordenação de esforços;
- 11) Uniformizar as intervenções no âmbito da reabilitação urbana e integrar os aspetos sociais (as pessoas) nestas ações; e por fim
- 12) Integrar o desenvolvimento da política de habitação no contexto europeu e internacional.

A dinamização do mercado de habitação, o aumento do preço da habitação, as insuficiências do mercado de arrendamento, a importância da política de habitação no contexto económico e social são apenas alguns dos múltiplos fatores que sugerem a necessidade de atribuir uma maior importância à evidência científica nas opções políticas nesta área.

A recente proposta do Governo, «Para uma nova geração de políticas de habitação», é um documento importante que aponta as estratégias, objetivos e instrumentos definidos para as políticas de habitação. Estas políticas têm como missão a garantia de acesso a uma habitação adequada, orientada para as pessoas e a criação de condições para que tanto a reabilitação do edificado como a urbana passem de exceção à regra. As linhas-mestras deste documento são: 1) dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional; 2) garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado; 3) criar as condições para que a reabilitação seja a principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano, e 4) promover a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais.

Em relação à habitação social, é apontada a intenção de aumentar o seu peso de 2 % para 5 %, ou seja, não atender apenas às famílias mais carenciadas mas também às famílias com rendimentos intermédios que não conseguem acceder a uma habitação adequada no mercado. A intenção é passar de um modelo residual para um modelo generalista de habitação social.

As políticas propostas neste documento continuam a apontar a necessidade de se investir na dinamização do mercado de arrendamento e na reabilitação urbana. Outras questões que surgiram em consequência da crise, como o caso dos programas para jovens, são também apontadas neste documento. Além disso, o aumento dos preços do mercado de arrendamento, tanto por conta do

período passado de congelamento das rendas como pelo fim do incentivo à habitação própria, começa a mostrar falhas para as classes com rendimentos intermédios, como afirma o documento.

O arrendamento a preços acessíveis é mencionado como renda a preços abaixo do mercado para famílias de rendimentos intermédios e baseado nos rendimentos das famílias com menores recursos, mas não são apontados maiores detalhes em relação ao cálculo ou à percentagem de rendimentos que serão utilizados.

Existe continuidade e adaptação de programas anteriores ou ainda a substituição de programas como o PER e o PROHABITA por outros novos. Há ainda uma proposta de mudar o foco da política de habitação da «casa» para a «pessoa», uma maior integração entre as diferentes políticas, além de resposta a problemas decorrentes de programas anteriores, por exemplo da falta de integração dos bairros sociais. Esta maior integração das políticas só tem a acrescentar, dado que as instituições também passem a estar mais envolvidas na resolução comum dos problemas e que esta proposta não fique apenas no «papel».

Outro ponto positivo é a proposta de maior divulgação de informação, passando de uma «política reativa» para uma «política pró-ativa», sendo isto essencial para a formulação de políticas baseadas em evidência e para o trabalho da academia em contribuir de forma séria para políticas mais eficazes e que respondam às necessidades da população.

A proposta de uma nova geração de políticas de habitação sugere uma maior intervenção pública na habitação e a alteração da política desenvolvida, depois dos anos 2000. Esta questão é um dos aspetos mais relevantes na análise internacional da política de habitação, que tem analisado a habitação como um pilar do novo Estado Social. Este assunto é um elemento fundamental na discussão da reforma do Estado Social, há já várias décadas, em muitos países europeus.

Qual é o papel do Estado na nova geração de políticas de habitação? Esta questão é fundamental para analisar algumas das medidas propostas, como o aumento de 2% para 5% da habitação social, a diminuição da sobrecarga das despesas de habitação, reabilitação urbana ou até mesmo o arrendamento acessível. Este último carece de uma definição adequada e discussão ampla no âmbito da habitação social, mercado de habitação e financiamento público da habitação, nomeadamente os vários subsídios de habitação atribuídos às famílias. A falta de avaliação e dispersão dos apoios concedidos, geridos por entidades públicas, parcerias privadas e diferentes ministérios e instituições, que tem existido em Portugal, parece continuar nesta nova proposta.

A falta de integração nacional da política de habitação em Portugal, com o contexto europeu e internacional, também parece continuar nesta proposta, que sugere uma maior dispersão de conceitos fundamentais, como é o caso da habitação social. A existência atual de diferentes conceitos, apresentados por instituições públicas, como é o caso de habitação social, habitação de interesse social,

habitação pública e mais recentemente arrendamento acessível, dificulta a clarezza e rigor da análise das políticas públicas de habitação em Portugal.

A referência ao desenvolvimento de programas experimentais no âmbito da habitação para promover a inclusão social sugere a ausência de evidência científica no desenvolvimento dos novos programas, bem como a importância da avaliação dos programas desenvolvidos. Esta questão é contrária à tendência internacional da política de habitação, nomeadamente as sugestões da política europeia, propostas pelo Housing Europe e pelo CECODHAS.

### **Agradecimentos**

Queremos agradecer as relevantes sugestões efetuadas por Ricardo Agarez na versão anterior deste capítulo, bem como a importante revisão de Joana de Mesquita Lima. Os eventuais lapsos que possam existir são da responsabilidade dos autores.

### **Referências bibliográficas**

- ALLEN, Judith, 2006. «Welfare Regimes, Welfare Systems and Housing in Southern Europe», in *International Journal of Housing Policy*. London: Taylor & Francis, vol. 6, n.º 3, pp. 251-77.
- , James BARLOW, Jesús LEAL, Thomas MALOUTAS e Liliana PADOVANI, 2004. *Housing and Welfare in Southern Europe*. Oxford: Blackwell.
- Banco de Portugal, 2003. *Relatório do Conselho de Administração: Relatório e Contas — Gerência de 2002*. Lisboa: Banco de Portugal.
- BOURASSA, Steven C., Donald R. HAURIN, Patric H. HENDERSHOTT e Martin HOESLI, 2013. «Mortgage Interest Deductions and Homeownership: An International Survey», in *Swiss Finance Institute Research Paper Series*. Geneva: Swiss Finance Institute, vol. 12, n.º 6. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2002865>>.
- BRONCHI, Chiara, e José C. GOMES-SANTOS, 2002. *Reforming the Tax System in Portugal*. Pavia: Società italiana di economia pubblica, Working Paper n.º 191/2002. Disponível em: <<http://www.siepweb.it/siep/images/joomd/1399110345191.pdf>>.
- CACHADO, Rita Ávila, 2013. «O Programa Especial de Realojamento: Ambiente histórico, político e social», in *Análise Social*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, n.º 206, pp. 134-52.
- CASTLES, Francis G., 1995. «Welfare state development in Southern Europe», in *West European Politics*. London: Taylor & Francis, vol. 18, n.º 2, pp. 291-313.
- , e Maurizio FERRERA, 1996. «Home Ownership and the Welfare State: Is Southern Europe Different?», in *South European Society and Politics*. London: Taylor & Francis, vol. 1, n.º 2, pp. 163-85.
- CECODHAS, 2017, «Housing Europe Observatory». Disponível em: <<http://www.housingeurope.eu/page-91/the-observatory>>.
- CET-ISCTE, IRIC-UPORTO e A. Mateus Associados, 2008. *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008-2013 — Relatório 3 — Estratégia e Modelo de Intervenção*. Lisboa: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P.
- Comunicado do Conselho de Ministros de 4 de outubro de 2017. Disponível em: <<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=172>>.
- COSTA, Isabel Dias Marques, e Manuel Jorge SUBTIL, 2013. *Programas de Realojamento PER e PIMP: Relatório de Finalização*. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa.

EIB, 2017, «Efficient Private Housing Programme Pt», Acedido em 19 de julho de 2017. Disponível em: <<http://www.eib.org/projects/pipelines/pipeline/20170127>>.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta, 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

FERRERA, Maurizio, 1996. «The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe», in *Journal of European Social Policy*. London: SAGE journals, vol. 6, n.º 1, pp. 17-37.

FMI, 2003. *Portugal: 2002 Article IV Consultation — Staff Report: Staff Supplement: and Public Information Notice on the Executive Board Discussion* (IMF Country Report n.º 03/99). Washington, DC: International Monetary Fund.

GAL, John, 2010. «Is there an extended family of Mediterranean welfare states?», in *Journal of European Social Policy*. London: SAGE journals, vol. 20, n.º 4, pp. 283-300.

GLAESER, Edward L., 2009, 24 de fevereiro. «Killing (or Maiming) a Sacred Cow: Home Mortgage Deductions», in *The New York Times*. Disponível em: <<https://economix.blogs.nytimes.com/2009/02/24/killing-or-maiming-a-sacred-cow-home-mortgage-deductions/>>.

—, e Jesse M. SHAPIRO, 2002. «The Benefits of the Home Mortgage Interest Deduction», in *Tax Policy and the Economy*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, vol. 17, pp. 1-62. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w9284>>.

GRUBER, Jonathan, Amalie JENSEN e Henrik KLEVEN, 2017. «Do People Respond to the Mortgage Interest Deduction? Quasi-Experimental Evidence from Denmark». Cambridge: National Bureau of Economic Research, Working Paper n.º 23600. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w23600>>.

GUERRA, Isabel, 2011. «As políticas de habitação em Portugal: À procura de novos caminhos», in *Cidades, Comunidades e Territórios*. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa, n.º 22, pp. 41-68.

IHRU, 2015, «1987-2011 — 25 anos de esforço do Orçamento do Estado com a habitação». Disponível em: <<https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/ihru/pt/ihru/docs/Esfoco-do-Estado-em-Habitacao.pdf>>.

—, 2016, «Reabilitar para Arrendar». Disponível em: <<http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/reabilitarparaarrendar/reabilitarparaarrendar.html>>.

—, 2017, «Reabilitar para Arrendar — Ficha de produto». Disponível em: <[https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/reabilitacao/reabilitarparaarrendar\\_ha/RpA\\_HA-Ficha-de-Produto.pdf](https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/reabilitacao/reabilitarparaarrendar_ha/RpA_HA-Ficha-de-Produto.pdf)>.

INE, 2016. *Estatísticas da Construção e Habitação 2015*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.

—, 2017. *Estatísticas da Construção e Habitação 2016*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.

KEMENY, Jim, 2001. «Comparative housing and welfare: Theorising the relationship», in *Journal of Housing and the Built Environment*. Dordrecht: Springer Netherlands, vol. 16, n.º 1, pp. 53-70.

MARTINS, Nuno C., e Ernesto VILLANUEVA, 2006. «The impact of mortgage interest-rate subsidies on household borrowing», in *Journal of Public Economics*. Elsevier, vol. 90, n.º 8-9, pp. 1601-1623. Disponível em: <[doi:10.1016/j.jpubeco.2005.09.007](https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2005.09.007)>.

—, 2009. «Does high cost of mortgage debt explain why young adults live with their parents?», in *Journal of the European Economic Association*. Wiley Online Library, vol. 7, n.º 5, pp. 974-1010. Disponível em: <[doi:10.1162/JEEA.2009.7.5.974](https://doi.org/10.1162/JEEA.2009.7.5.974)>.

Mipex, 2015. *Mipex — Migrant Integration Policy Index*. Disponível em: <<http://www.mipex.eu/portugal>>.

OCDE, 2016, «Affordable Housing Database». Disponível em: <<http://www.oecd.org/els/family/PH4-2-Social-rental-housing-stock.xlsx>>.

OECD, 2008. *Jobs for Immigrants: Labour Market Integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development Publishing, 2 vols. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264055605-en>>.

OLIVEIRA, Catarina João Thomaz Moura Rios de, 2013. «Programas locais de habitação como instrumento de mudança: Contributos metodológicos». Dissertação de Mestrado, Faculdade de Engenharia — Universidade do Porto, Portugal.

PATO, Isabel, e Margarida PEREIRA, 2016. «Austerity and (new) limits of segregation in housing policies: the Portuguese case», in *International Journal of Housing Policy*. London: Taylor & Francis, vol. 16, n.º 4, pp. 524-42.

PEREIRA, Margarida, e Isabel PATO, 2013. *Da Habitação Social ao Arrendamento Acessível: (Re)Habitar (os) Alojamentos Vagos*. Versão revista da comunicação apresentada na Conferência Internacional O Futuro da Habitação Pública no Estado Social Pós-Crise, Lisboa, 22 e 23 de julho de 2013, IGOT/IHRU.

PINTO, Teresa Costa, 2017. «Moving to a new housing pattern? New trends in housing supply and demand in times of changing: The Portuguese case», in *Critical Housing Analysis*. Praha: Institute of Sociology of the Czech Academy of Sciences, vol. 4, n.º 1, pp. 131-41. Disponível em: <<http://www.housing-critical.com/viewfile.asp?file=2465>>.

RHODES, Martin, 1996. «Southern European Welfare States: Identity, Problems and Prospects for Reform», in *South European Society and Politics*. London: Taylor & Francis, vol. 1, n.º 3, pp. 1-22.

RODRIGUES, Camila, 2012. «O envolvimento dos moradores nos programas de realojamento no Portugal democrático», in *Configurações*. Minho: Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais — Polo da Universidade do Minho, n.º 9, pp. 181-93. Disponível em: <[doi:10.4000/configuracoes.1181](https://doi.org/10.4000/configuracoes.1181)>.

RONALD, Richard, 2009. *The ideology of home ownership*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

SCANLON, Kathleen, Christine WHITEHEAD e Melissa Fernández ARRIGOITIA, 2014. «Introduction», in *Social Housing in Europe*. Oxford: Wiley-Blackwell, pp. 1-20.

SOUZA, Susana, 2008. «Iniciativa Bairros Críticos: Uma experiência em torno de modelos de governança na gestão do território», in *Cidades, Comunidades e Territórios*. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa, n.º 16, pp. 69-75.

VARADY, David P., e Fátima MATOS, 2017. «Comparing public housing revitalization in a liberal and a Mediterranean society (US vs. Portugal)», in *Cities*. Elsevier, vol. 64, pp. 37-46. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2017.01.007>>.

VILAÇA, Eduardo, 2001. «O 'Estado da habitação': Medidas sem política num país adiado», in *Cidades, Comunidades e Territórios*. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa, n.º 3, pp. 83-92.

XEREZ, R., e J. R. S. FONSECA, 2016. «Housing Finance System in Portugal in Last Three Decades», in Jens Lunde e Christine Whitehead (eds.), *Milestones in European Housing Finance*. Oxford: Wiley-Blackwell Publishing, pp. 309-24.

## Legislação

Decreto-Lei n.º 704/76, de 30 de setembro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 230. Ministério da Habitação, Urbanismo e Construção.

Decreto-Lei n.º 328-B/86, de 30 de setembro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 225 (3.º suplemento). Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Decreto-Lei n.º 226/87, de 6 de junho. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 130. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de maio. *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 106. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Portaria n.º 187/96, de 30 de maio. *Diário da República*, 1.ª série-B, n.º 126. Ministérios das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Decreto-Lei n.º 79/96, de 20 de junho. *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 141. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro. *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 261. Ministérios das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro. *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 291. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Lei n.º 16-A/2002, de 31 de maio. *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 125 (suplemento). Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 243/2002, de 5 de novembro. *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 255. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação.

Lei n.º 32-A/2002, de 30 de dezembro. *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 301 (suplemento). Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 271/2003, de 28 de outubro. *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 250. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação.

Decreto-Lei n.º 305/2003, de 9 de dezembro. *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 283. Ministério das Finanças.

Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de maio. *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 107. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação.

Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3 de junho. *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 130. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação.

Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro. *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 41. Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 156/2006, de 8 de agosto. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 152. Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de agosto. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 152. Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 158/2006, de 8 de agosto. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 152. Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 152. Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 160/2006, de 8 de agosto. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 152. Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 54/2007, de 12 de março. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 50. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

Decreto-Lei n.º 223/2007, de 30 de maio. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 104. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

Decreto-Lei n.º 308/2007, de 3 de setembro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 169. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 206. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 157. Assembleia da República.

Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 157. Assembleia da República.

Lei n.º 58/2012, de 9 de novembro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 217. Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 69. Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

Lei n.º 64/2014, de 26 de agosto. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 163. Assembleia da República.

Lei n.º 79/2014, de 19 de dezembro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 245. Assembleia da República.

Lei n.º 80/2014, de 19 de dezembro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 245. Assembleia da República.

Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 245. Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 156/2015, de 10 de agosto. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 154. Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2016. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 168, de 1 de setembro de 2016. Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 84-O/2016. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 250 (2.º suplemento), de 30 de dezembro. Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução da Assembleia da República n.º 48/2017. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 56, de 20 de março de 2017. Assembleia da República.

Lei n.º 43/2017, de 14 de junho. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 114. Assembleia da República.

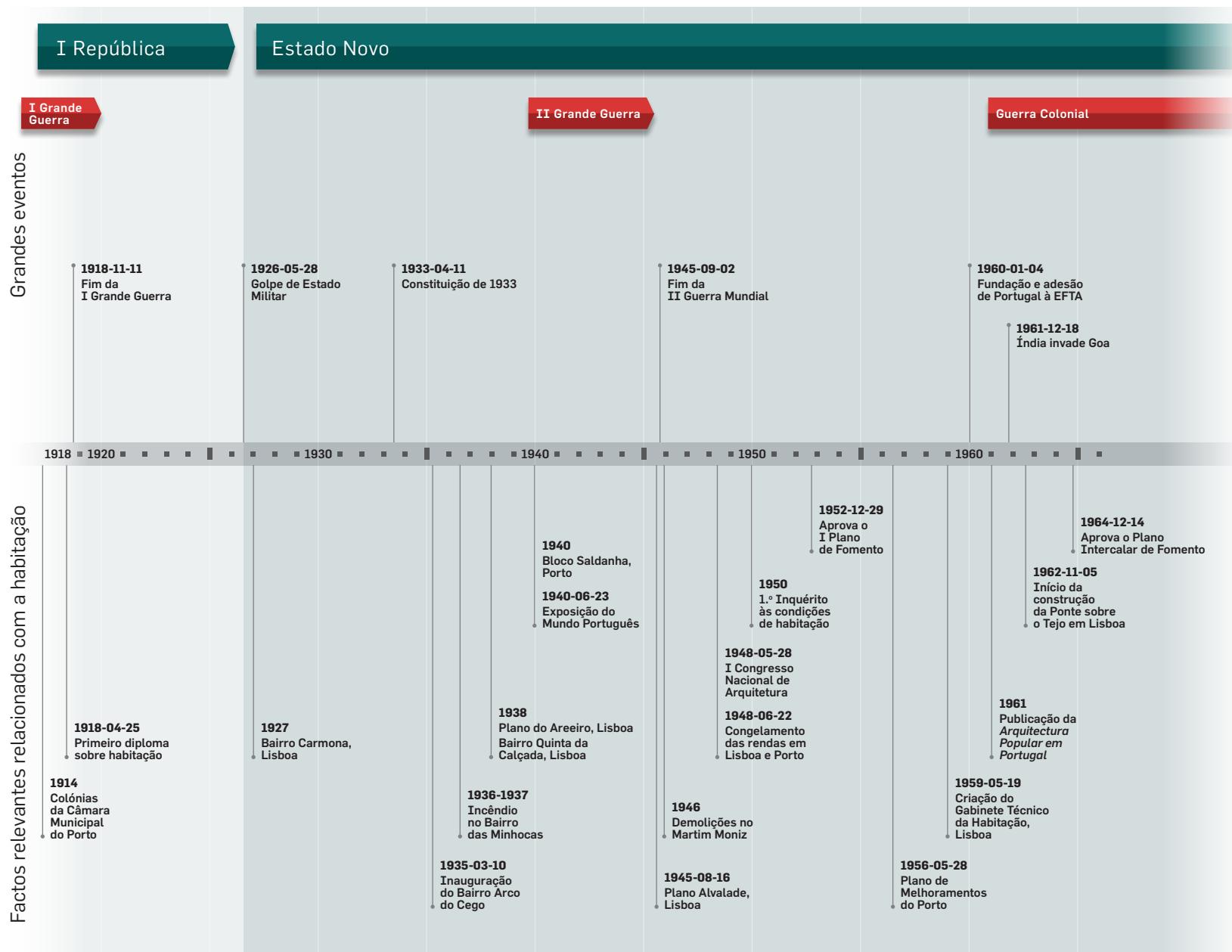
Lei n.º 87/2017, de 18 de agosto. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 159. Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 99/2017, de 18 de agosto. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 159. Presidência do Conselho de Ministros.

# Cronogramas do centenário das políticas públicas de habitação em Portugal

Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

## I. Grandes eventos e factos relevantes



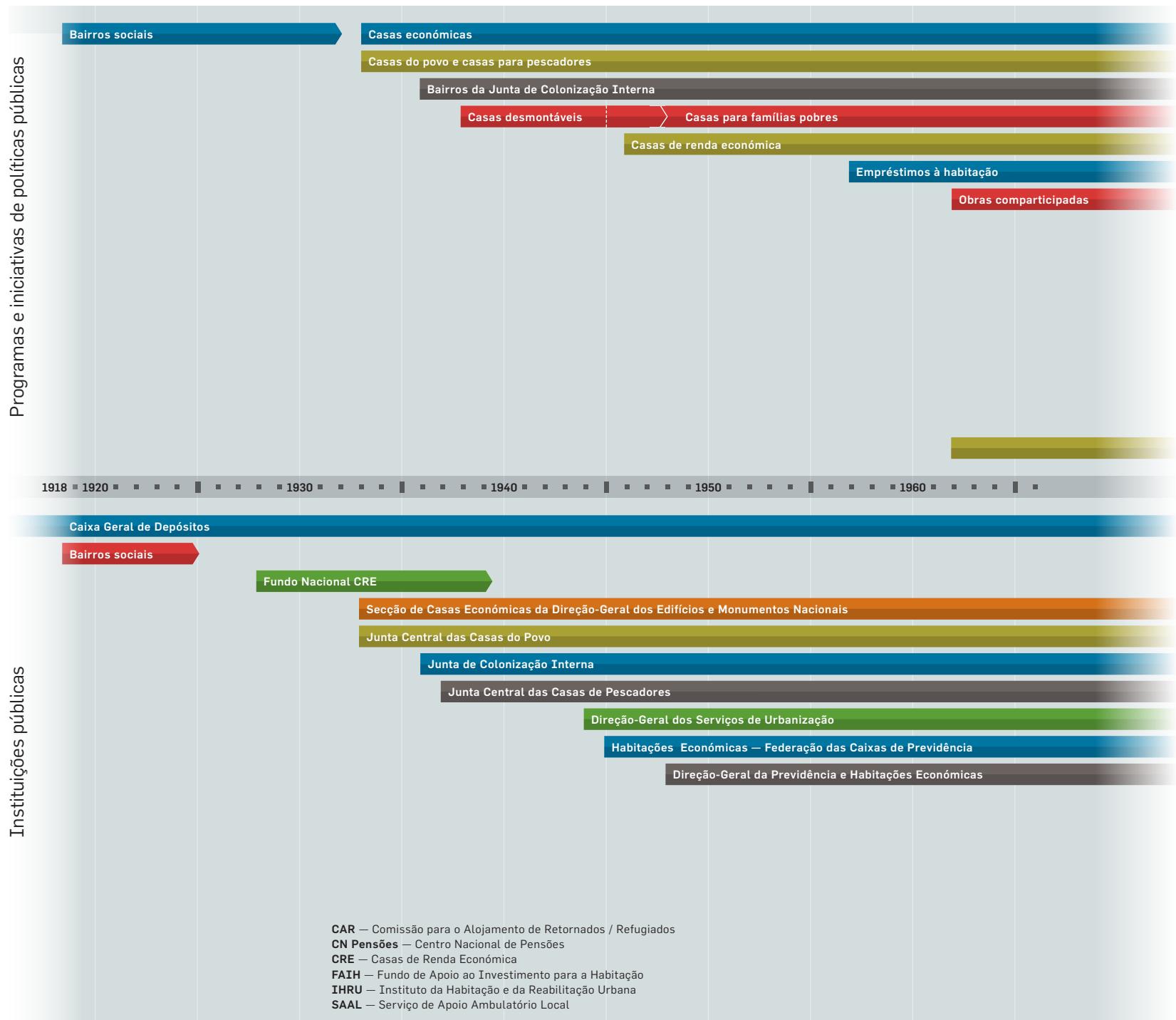
## Democracia

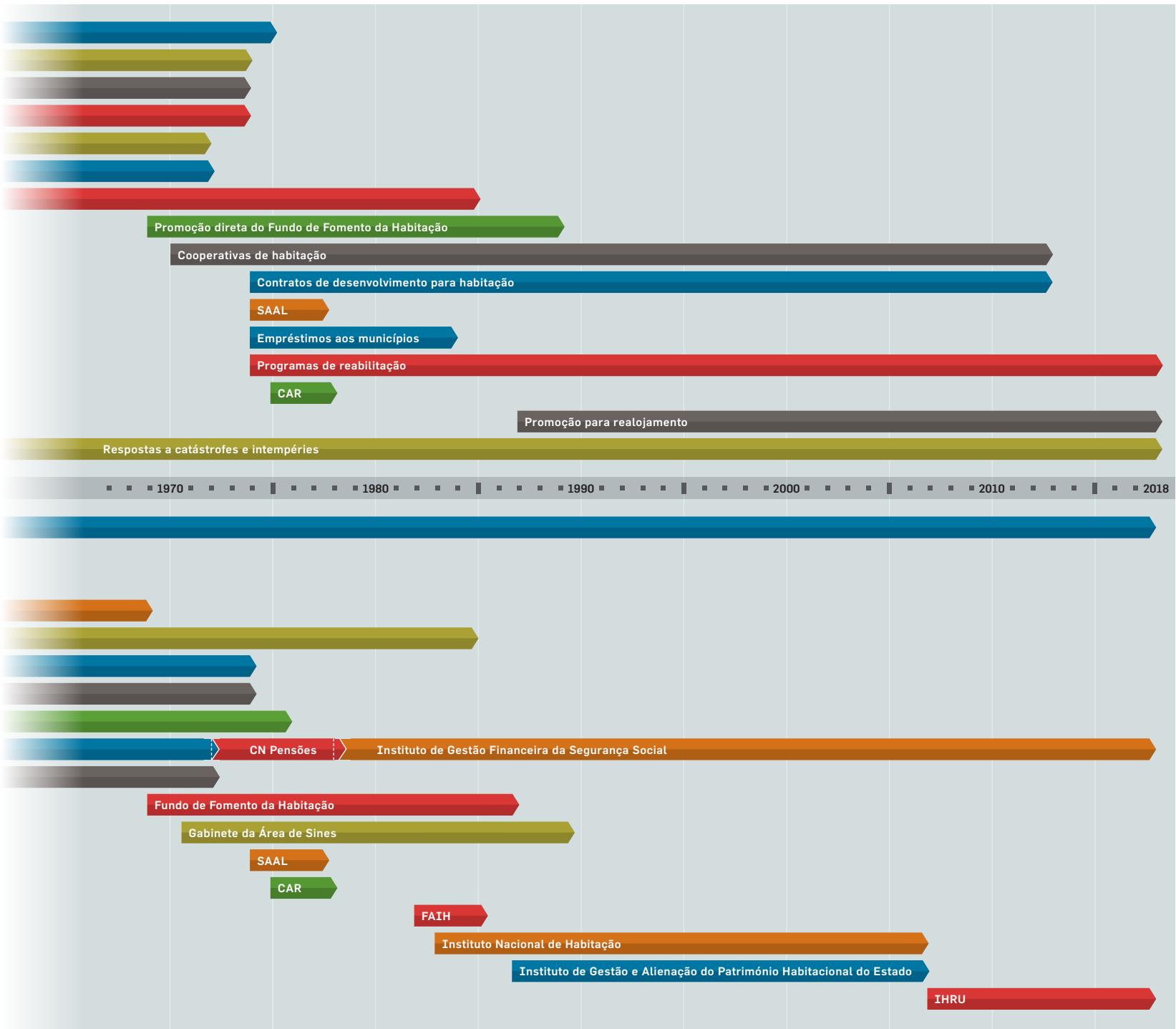
1968-09-27 Marcelo Caetano Presidente do Conselho	1974-04-25 Revolução dos Cravos	1985-06-12 Adesão de Portugal à CEE	2002-01-01 Moeda única
1969 Bairros Gulbenkian	1976-04-02 Constituição de 1976	1988-08-25 Incêndio no Chiado	2007-09-03 Porta 65
1969-06-30 Colóquio sobre política de habitação	1976-04-26 Primeiras eleições legislativas	1987-06-06 Programa de Intervenção a Médio Prazo – Realojamentos	2006-02-27 Novo Regime do Arrendamento Urbano
1967-11-25 Cheias na região de Lisboa	1974-09-12 Congelamento nacional das rendas	1986-09-30 Decreto do crédito à habitação	2002-09-30 Fim do crédito bonificado
1967-12-20 Aprova o III Plano de Fomento	1974-10-07 Criação do Comissariado para a Renovação Urbana da Área de Ribeira/Barreiro (Porto)	1985-09-20 Lei das Rendas	1993-05-07 Pacote da habitação
		1992-08-05 Incentivo ao Arrendamento Jovem	1998-05-22 Inauguração da Expo 98

# Cronogramas do centenário das políticas públicas de habitação em Portugal

Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

## II. Programas e instituições







# NOTAS BIOGRÁFICAS

**Ricardo Costa Agarez** (Lisboa, 1972) é professor auxiliar na Universidade de Évora e membro integrado do CIDEHUS, arquiteto (FAUL, 1996) e historiador de arquitetura (mestre, FCSH-UNL, 2004; doutor, University College London, 2013). Persegundo abordagens transversais (arquitetura, construção, estudos culturais, ciências sociais e humanas), escreveu e publicou sobre arquitetura e identidades nacionais e regionais, fenómenos de disseminação, habitação multifamiliar, arquitetura de funções públicas e culturas arquitetónicas na burocracia, nos séculos XIX e XX. Foi Giles Worsley Fellow (British School at Rome, 2014), FWO Pegasus Marie Curie Postdoctoral Fellow (Ghent University, 2015) e assistente pós-doutorado (KU Leuven, 2016-2017). Publicou recentemente *Algarve Building: Modernism, Regionalism and Architecture in the South of Portugal, 1925-1965* (Routledge, 2016).

**Alessia Allegri** (Parma, 1973) é arquiteta pelo Politécnico de Milão (1998) e doutora em Urbanismo pela UPC — Escola de Arquitetura de Barcelona (2012). Professora convidada da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa e investigadora no CIAUD da mesma escola. Desenvolve também prática profissional e curatorial: colabora com Pedro Campos Costa na coordenação e consultadoria de, entre outros projetos, a ampliação do Oceanário de Lisboa e no projeto da Representação Oficial de Portugal à 14.<sup>a</sup> Bienal de Arquitetura de Veneza, *Homeland — News From Portugal* (2014).

**Joana Gouveia Alves** (Coimbra, 1982) é investigadora (CERIS-IST), arquiteta (Universidade de Coimbra, 2007) e editora especializada. Com doutoramento pela École Polytechnique Fédérale de Lausanne e Instituto Superior Técnico — Universidade de Lisboa, estuda principalmente os cineteatros europeus, a arquitetura do Movimento Moderno e a arquitetura sustentável. Foi professora na Escola Universitária das Artes de Coimbra e trabalhou no Docomomo International como investigadora, curadora da Virtual Exhibition (MoMove) e colaborou no *Docomomo Journal*. É cofundadora do Projeto Filmadoria, dedicado à produção de conteúdos para valorização do património.

**Nuno Arenga** (Lisboa, 1968) é arquiteto (FAUP, 1987, FAUTL, 1992), tendo colaborado com Vítor Figueiredo entre 1992 e 1996. É docente de Projeto no Departamento de Arquitetura da FAUTL/FAUL, desde 1996. Doutorou-se em Arquitetura Doméstica/Habitação Urbana na FAUTL, em 2009, com Carlos Lameiro (FAUTL) e Xavier Monteys (ETSAB-UPC). É autor/editor dos livros *Vítor Figueiredo, Fragmentos de Um Discurso* (Círculo de Ideias, 2012) e *José Veloso, Lutzur 1970-1978, Um Edifício Singular* (Caleidoscópio, 2017). Exerce atividade liberal como arquiteto, na área do projeto de arquitetura.

**Rui Aristides** (Coimbra, 1983) é formado em arquitetura pela Universidade de Coimbra (UC), em 2007. Participa na direção, redação e edição da revista *NU* (2001-2006). Foi-lhe atribuída uma bolsa pelo Governo Norueguês para investigação sobre a componente social do projeto de arquitetura (2007-2008). Colaborou nos Ateliers do Corvo (2004) e de Fátima Martins (2008-2011), tendo tido também participação nas atividades de associação ativa no Burkina Faso (2007-2010). Colaborou na exposição «Fernando Távora — Modernidade Permanente» (2012). Doutor em Arquitetura pela UC (2017), é atualmente professor auxiliar convidado do Departamento de Arquitetura da UC.

**José António Bandeirinha** (Coimbra, 1958) é arquiteto pela Escola Superior de Belas-Artes do Porto (1983). Exerce profissionalmente e é professor catedrático do Departamento de Arquitetura da Universidade de Coimbra (UC), onde se doutorou em 2002 com uma dissertação intitulada *O Processo SAAL*.

<  
Bairro do Caramão da Ajuda, Lisboa [194-]  
(arquiteto Luís Benavente, 1947-1949).  
FGC/BAA. Estúdio Novais

e a Arquitectura no 25 de Abril de 1974. É investigador do Centro de Estudos Sociais e diretor do Departamento de Arquitetura da UC (2002-2004, 2006-2007 e desde 2017). Foi diretor do Colégio das Artes da UC (2011-2013).

**Pedro Namorado Borges** (Oeiras, 1983) é arquiteto pela Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa (2007), com estágios na Technische Universität Berlin (2004-2005) e University of Tokyo (2006-2007). Pós-graduação em Arquitetura dos Territórios Metropolitanos Contemporâneos no ISCTE — Instituto Universitário de Lisboa (2013). Investigador (2017-2018) no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Enquanto projetista, tem abordado as problemáticas da reabilitação nos setores da habitação, turismo e educação. Entre as suas publicações destaca-se a coordenação (com Vanda Maldonado) do livro *Vitor Figueiredo: Projectos e Obras de Habitação Social 1960-1979* (Círculo de Ideias, 2015).

**Francielli Dalprá Cardoso** (Florianópolis, 1986) é licenciada em Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil. Possui curso de pós-graduação em Gestão e Finanças pela London School of Business and Finance, Reino Unido. Atualmente, frequenta o 2.º ano do mestrado em Gestão e Políticas Públicas no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, com dissertação sobre arrendamento acessível em Portugal.

**Tiago Castela** (Lisboa, 1974) leciona e faz investigação sobre a teoria e história da dimensão política da arquitetura e do urbanismo, com enfoque em Portugal e no Sul de África no século xx. Completou em dezembro de 2011 um doutoramento em Arquitetura (no Programa de História da Arquitetura e do Urbanismo) na Universidade da Califórnia, Berkeley, nos EUA. É investigador auxiliar do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, onde integra o Núcleo de Estudos sobre Cidades, Culturas e Arquitetura (CCArq).

**João Miguel Couto Duarte** (Lisboa, 1966) é arquiteto pela Faculdade de Arquitetura da Universidade Técnica de Lisboa (1990), mestre em Teorias da Arte pela Faculdade de Belas-Artes da Universidade de Lisboa (2005) e doutor em Arquitetura pela Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa, na especialidade de Teoria e Prática do Projeto (2016). Professor auxiliar na Faculdade de Arquitetura e Artes da Universidade Lusíada de Lisboa, onde leciona desde 1991. Investigador integrado do Centro de Investigação em Território, Arquitetura e Design (CITAD).

**Teresa de Deus Ferreira** (Lisboa, 1970) é licenciada em Arquitetura, ramo de Reabilitação Urbana, pela Universidade Lusíada (1993), e mestre em Construção pelo IST (2004) com a dissertação «Construção e Durabilidade — Prevenção de Anomalias na Faixa Costeira». Desenvolveu atividade como projetista em diversos *ateliers*, entre 1991 e 1999. Entre 1999 e 2007, colaborou com a Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais, integrando a equipa do SIPA e dedicando-se em particular aos Projetos Carta de Risco e Inventário do Património Arquitetónico. Ao serviço do IHRU, entre 2007 e 2017, concentrou-se no projeto e execução de obras de conservação do parque habitacional propriedade do Instituto. Na Direção Regional de Cultura da Madeira, desde 2017, dedica-se à apreciação e projeto de intervenções no património classificado e seu âmbito.

**Maria Manuela da Fonte** (Alijó, 1962) é arquiteta (1987), completou a parte curricular do mestrado em Arquitetura da Habitação (1998) e doutorou-se em Planeamento Urbanístico (2008) pela Faculdade de Arquitetura da Universidade Técnica. É docente desde 1990 (FAUL) das disciplinas de Projeto e Urbanismo. Professora auxiliar do Departamento de Projeto de Urbanismo (FAUL) a partir do qual tem desenvolvido a atividade docente e de investigação. Tem participado em diversas obras sobre a temática de arquitetura e urbanismo português em contexto angolano e sobre o domínio da habitação coletiva.

**Dulce Freire** (Alvaiázere, 1969) é historiadora e investigadora auxiliar no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, com doutoramento na FCSH, Universidade Nova de Lisboa (2008), e dedicada em particular à história rural e agrária. Entre as últimas publicações conta-se *An Agrarian History*

*of Portugal 1000-2000: Economic Development on the European Frontier* (coeditora com Pedro Lains, Brill Publishers, 2017). É coordenadora do Projeto ReSEED. Rescuing seeds' heritage: engaging in a new framework of agriculture and innovation since the 18th century», financiado pelo European Research Council (Starting Grant, 2017), a decorrer entre 2018 e 2023.

**Eliseu Gonçalves** (Castelo de Paiva, 1966) é licenciado em Arquitetura pela Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto (FAUP) (1994) e doutorado em Arquitetura pela Universidade do Porto (2015). É professor auxiliar na FAUP e investigador integrado do Centro de Estudos de Arquitetura e Urbanismo (CEAU-FAUP). Atualmente coordena o Projeto de Investigação, financiado pela FCT, Mapping Public Housing. A Critical Review of the State-subsidized Residential Architecture in Portugal (1910-1974).

**Filipa de Castro Guerreiro** (Viana do Castelo, 1976) é arquiteta, doutorada pelo Programa Arquitetura: Teoria Projecto História com a tese «Colónias Agrícolas Portuguesas Construídas pela Junta de Colonização Interna entre 1936 e 1960. A Casa, o Assentamento e o Território». Docente de Projeto na Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto, desde 2006. Colaborou com o arquiteto Álvaro Siza. Partilha com Tiago Correia a prática de arquitetura no Atelier da Bouça. É membro do conselho diretivo da SRN da Ordem dos Arquitectos entre 2005 e 2010.

**Tiago Lemos** (Porto, 1986) é sociólogo. Licenciado em Sociologia na Faculdade de Letras da Universidade do Porto, é doutorando em Sociologia na mesma instituição e na École des Hautes Études en Sciences Sociales. Na sua tese, desenvolvida com uma bolsa da Fundação para a Ciéncia e Tecnologia, estuda a ação do Estado e de diferentes grupos sociais na génese de um espaço habitacional. Integra o Instituto de Sociologia da Universidade do Porto na qualidade de colaborador.

**Anna Ludovici** (L'Aquila, 1983) é doutoranda no IGOT-UL, com um projeto de dissertação sobre imigrantes da Guiné-Bissau nas cidades do Sul da Europa. Os seus principais interesses são a migração africana, o espaço urbano e a habitação social. Desde 2010, dedicou-se a vários projetos em Itália, Guiné-Bissau e Portugal. Atualmente, interessa-se pelas estratégias espaciais que grupos desfavorecidos (migrantes e não) adotam para reivindicar visibilidade e justiça espacial nos espaços urbanos marginalizados e segregados.

**Jorge Malheiros** (Lisboa, 1966) é geógrafo, membro da direção e investigador do Centro de Estudos Geográficos (CEG) do IGOT da Universidade de Lisboa, onde é professor associado. Pesquisa na área da Geografia Social (migrações, estudos urbanos e habitação), tendo coordenado projetos de investigação nestes domínios. Publicou diversos trabalhos em Portugal e no estrangeiro, é membro do comité editorial do IMISCOE — Springer (*Migration*), de estruturas consultivas de várias revistas científicas e correspondente português do SOPEMI-OCDE (2001-2017).

**Margarida Malheiros** (Lisboa, 1995) tem atividade como tradutora *freelancer*, fazendo também trabalho de investigação para entidades e associações (entre elas, a Liga Portuguesa dos Direitos Humanos — CIVITAS, AEDH — Association Européenne pour la Défense des Droits de l'Homme, Eupportunity) nas áreas da História e Geografia.

**Mafalda Ferreira Marçal** (Lisboa, 1991) é arquiteta pela Universidade Lusíada de Lisboa (2016) com a dissertação intitulada «Reabilitação de edifícios de habitação unifamiliar na cidade de Lisboa: Duas obras de João Pedro Falcão de Campos».

**Madalena Líbano Monteiro** (Lisboa, 1991) é arquiteta estagiária, formada em Arquitetura, com especialização em Urbanismo, pela Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa (2016).

**Sandra Oliveira** (Leiria, 1979) é geógrafa, com doutoramento em Engenharia Florestal. Atualmente, é investigadora no Centro de Estudos Geográficos do IGOT da Universidade de Lisboa, na temática de avaliação de riscos ambientais, especialmente incêndios florestais, e na utilização de Sistemas de Infor-

mação Geográfica. Faz parte da equipa editorial da revista *Finisterra – Revista Portuguesa de Geografia*. Anteriormente, trabalhou no Joint Research Centre da Comissão Europeia, em Itália, e na organização internacional Bioversity International, no Gana.

**Patrícia Santos Pedrosa** (Lisboa, 1971) é feminista, arquiteta, investigadora, professora, ativista e mãe. Professora auxiliar convidada (DECA, Universidade da Beira Interior). Investigadora integrada do Centro Interdisciplinar de Estudos de Género (ISCSP, Universidade de Lisboa). Fundadora e presidente da associação Mulheres na Arquitectura (Portugal). Licenciada em Arquitetura (FA-UTL, 1997), mestre em História de Arte (FCSH-UNL, 2008), doutora em Projetos Arquitetónicos (ETSAB-UPC, Catalunha, 2010) e com uma pós-graduação em Estudos Feministas (CES/FL, Universidade de Coimbra, 2016). Áreas de interesse: Arquitetura/Cidade e Género; História da Arquitetura Portuguesa (Século XX).

**Susana Pereira** (Porto, 1981) é geógrafa e professora auxiliar do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território na área da Geografia Física. É investigadora no CEG, integrando o núcleo de investigação RISKam. Coordena um projeto nacional sobre as forças motrizes dos riscos hidrogeomorfológicos em Portugal continental (Forland). Pesquisa nas áreas de Análise e Gestão de Risco, Bases de Dados de Riscos Naturais e Ordenamento do Território, com Recurso a Sistemas de Informação Geográfica. É autora-coautora de 21 trabalhos indexados na Scopus.

**Virgílio Borges Pereira** (Porto, 1970) é licenciado, mestre, doutor e agregado em Sociologia pela Universidade do Porto. É professor associado com agregação do Departamento de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto e investigador do Instituto de Sociologia da mesma Universidade. Colabora como docente com a Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto e como Investigador no Centro de Estudos de Arquitetura e Urbanismo da mesma instituição. Organizou *A Habitação Social na Transformação da Cidade* (Afrontamento, 2016).

**João Queirós** (Porto, 1982) é sociólogo. Licenciado e doutor em Sociologia pela Universidade do Porto, integra como investigador o Instituto de Sociologia daquela instituição e é docente convidado do Instituto Politécnico do Porto. Entre outros trabalhos sobre transformação urbana e políticas de habitação, publicou, com Virgílio Borges Pereira, *Na Modesta Cidadezinha. Génese e Estruturação de Um Bairro de Casas Económicas do Porto* (Amial, 1938-2019) (Afrontamento, 2012).

**Pedro G. Rodrigues** (Joanesburgo, 1975) é atualmente professor auxiliar no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa, onde é também investigador integrado do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP). Doutorado em Economia pela Universidade Nova de Lisboa em julho de 2007 (especialidade de Economia Pública), entre fevereiro de 2007 e junho de 2010, foi assessor económico no Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, Ministério das Finanças (Portugal).

**Filipa Serpa** (Lisboa, 1976) é arquiteta pela Faculdade de Arquitetura — UTL (2000), com especialização em Regeneração Urbana e Ambiental (FAUTL, 2002) e doutoramento em Urbanismo (FAUL, 2015) sob o tema do projeto residencial de promoção pública. Colabora com a FA desde 2000, sendo atualmente professora auxiliar. Em 2010 e 2011, recebeu a Menção Honrosa do Prémio Jovens Investigadores UTL/CGD — Arquitetura/Urbanismo, e em 2016, recebeu o Prémio de Mérito promovido pela Universidade de Lisboa para a Melhor Tese de Doutoramento em Urbanismo do ano letivo de 2014-2015.

**Sérgio Dias Silva** (Porto, 1982) é arquiteto e investigador do Centro de Estudos de Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto e do Projeto MdH — Mapa da Habitação, onde desenvolve Tese de Doutoramento sobre o Programa das Casas Económicas do Estado Novo, com uma bolsa da Fundação para a Ciência e Tecnologia. Desde a licenciatura (FAUP, 2007) colaborou com Paulo Providência, Manuel Fernandes de Sá, Parque Escolar EPE e MVCC Arquitetos.

**Maria Tavares** (Lisboa, 1970) é arquiteta (1994) e professora auxiliar da Faculdade de Arquitetura e Artes da Universidade Lusíada Norte. Mestre em Arquitetura da Habitação pela Faculdade de Arquitetura da Universidade Técnica de Lisboa (2003). Doutorada em Arquitetura pela Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto (2015). Membro integrado do Centro de Investigação em Território, Arquitetura e Design (CITAD) da Universidade Lusíada e membro em colaboração do grupo de investigação Atlas da Casa do CEAU da FAUP e da equipa do Projeto de Investigação, FCT, Mapping Public Housing. A Critical Review of the State-Subsidized Residential Architecture in Portugal (1910-1974).

**Eduardo Vilaça** (Viana do Castelo, 1953) é licenciado em Sociologia, com especialização em Problemas Urbanos (ISCTE), e mestrando em Estatística e Gestão da Informação no ISEGI-UNL. É e foi dirigente e técnico em vários organismos da Administração Pública, investigador-coordenador no CET/ISCTE, professor universitário e do ensino secundário, dirigente de uma IPSS e outras entidades privadas. É autor de diversas publicações.

**Romana Xerez** (Cuba, 1967) tem doutoramento em Ciências Sociais, na especialidade de Sociologia, é professora auxiliar no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), Universidade de Lisboa, e investigadora no Centro de Administração e Políticas Públicas. Integra atualmente o *board* da Rede Europeia de Análise em Política Social (ESPA.net). É membro da Rede Europeia de Investigação em Habitação (ENHR). Os seus interesses, publicações e projetos recentes de investigação centram-se na análise comparada da política de habitação e transformação do Estado Social.

**José Luís Zêzere** (Santiago do Cacém, 1962) é geógrafo, professor catedrático e vice-presidente do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa. É investigador do CEG, onde coordena o Núcleo de Investigação Avaliação e Gestão de Perigosidades e Risco Ambiental (RISKam). Desde 2014, é vice-presidente do European Centre on Geomorphological Hazards (CERG), do Conselho da Europa. Pesquisa nas áreas de Análise e Gestão de Risco, Geografia Física Aplicada e Ordenamento do Território. É autor-coautor de 56 trabalhos indexados na Scopus.

## SIGLAS E ACRÓNIMOS

<b>ACEGE</b> Associação Cristã de Empresários e Gestores	<b>FD</b> Fundo de Desemprego
<b>AD</b> Aliança Democrática	<b>FEEI</b> Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
<b>AIH</b> Association Internationale de l'Habitation	<b>FFH</b> Fundo de Fomento da Habitação
<b>AME</b> Arquivo Municipal de Espinho	<b>FNRE</b> Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado
<b>AML</b> Área Metropolitana de Lisboa	<b>FMI</b> Fundo Monetário Internacional
<b>AMP</b> Área Metropolitana do Porto	<b>GAR</b> Gabinete de Apoio à Reconstrução (Açores)
<b>AMP</b> Arquivo Municipal do Porto	<b>GEH</b> Gabinete de Estudos de Habitação, da DGSU
<b>AMPC</b> Arquivo Municipal de Paredes de Coura	<b>GEP</b> Gabinete de Estudos e Planeamento, do FFH
<b>ANTT/EPJS</b> Arquivo Nacional da Torre do Tombo / Empresa Pública do Jornal O Século	<b>GOP</b> Grandes Opções do Plano
<b>AUGI</b> Área Urbana de Génese Ilegal	<b>GPA</b> Grupo de Planeamento e Arquitetura
<b>BEI</b> Banco Europeu de Investimento	<b>GPP/MAFDR/MMar</b> Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral / Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural / Ministério do Mar
<b>CAR</b> Comissão para o Alojamento de Retornados / Refugiados	<b>GPP</b> Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral
<b>CDH</b> contrato de desenvolvimento para habitação	<b>GPZ</b> Gabinete do Plano de Desenvolvimento do Vale do Zambeze
<b>CDS</b> Partido do Centro Democrático e Social	<b>GTH</b> Gabinete Técnico de Habitação, da Câmara Municipal de Lisboa
<b>CE</b> Casas Económicas	<b>HBP</b> Comité Housing, Building and Planning (Habitação, Construção e Urbanismo) da CEE-ONU
<b>CEB</b> Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa	<b>IARN</b> Instituto de Apoio ao Retorno de Nacionais
<b>CEE</b> Comunidade Económica Europeia	<b>IFRRU</b> Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas
<b>CEE-ONU</b> Comissão Económica para a Europa da Organização das Nações Unidas	<b>IGAPHE</b> Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado
<b>CEG/IGOT/UL</b> Centro de Estudos Geográficos / Instituto de Geografia e Ordenamento do Território / Universidade de Lisboa	<b>IGFSS</b> Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
<b>CGRL</b> Comissariado do Governo para a Região de Lisboa — Zonas Clandestinas e Degradadas	<b>IHRU</b> Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
<b>CHE</b> Cooperativas de Habitação Económica	<b>INC</b> Instituto Nacional de Colonización
<b>CIAM</b> Congresso Internacional da Arquitetura Moderna	<b>INE</b> Instituto Nacional de Estatística
<b>CIAUD</b> Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design	<b>INH</b> Instituto Nacional da Habitação
<b>CMB/MI/AAL</b> Câmara Municipal de Braga / Museu da Imagem / Arquivo Aliança	<b>INTP</b> Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência
<b>CML</b> Câmara Municipal de Lisboa	<b>IPSS</b> Instituições Particulares de Solidariedade Social
<b>CMO</b> Câmara Municipal de Oeiras	<b>IRC</b> imposto sobre o rendimento de pessoas coletivas
<b>CRED</b> Centre for Research on the Epidemiology of Disasters	<b>IRS</b> imposto sobre o rendimento de pessoas singulares
<b>CTT</b> Correios, Telégrafos e Telefones	<b>ISA</b> Instituto Superior de Agronomia
<b>DGADR</b> Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural	<b>ISCTE</b> Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
<b>DGEMN</b> Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais	<b>IVA</b> imposto sobre o valor acrescentado
<b>DGERU</b> Direção-Geral do Equipamento Regional e Urbano	<b>JAOHA</b> Junta Autónoma de Obras de Hidráulica Agrícola
<b>DGHEA</b> Direção-Geral de Hidráulica e Engenharia Agrícola	<b>JCCP</b> Junta Central das Casas de Pescadores
<b>DGPC</b> Direção-Geral do Património Cultural	<b>JCI</b> Junta de Colonização Interna
<b>DGPHE</b> Direção-Geral da Previdência e Habitações Económicas	<b>KML</b> Keyhole Markup Language
<b>DGPU</b> Direção-Geral do Planeamento Urbanístico	<b>LNEC</b> Laboratório Nacional de Engenharia Civil
<b>DGSU</b> Direção-Geral dos Serviços de Urbanização	<b>MAFDR</b> Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural
<b>DHC</b> Direção de Habitação do Centro, do Fundo de Fomento da Habitação	<b>MAS</b> Ministério dos Assuntos Sociais
<b>DRHUA/SRES</b> Direção Regional de Habitação, Urbanismo e Ambiente / Secretaria Regional do Equipamento Social	<b>MCPS</b> Ministério das Corporações e Previdência Social
<b>DSP</b> Direção dos Serviços de Projeto, do Fundo de Fomento da Habitação	<b>MHOP</b> Ministério da Habitação e Obras Públicas
<b>DSUN</b> Direção de Serviços de Urbanização do Norte	<b>MIPEX</b> Migrant Integration Policy Index
<b>DUE</b> Divisão de Urbanização e Edifícios, do Fundo de Fomento da Habitação	<b>MONAC</b> Movimento Nacional de Auto-Construção, da UCIDT
<b>DRIAL</b> Departamento de Realizações Integradas para a Área de Lisboa, do Ministério da Habitação e Obras Públicas	<b>MOP</b> Ministério das Obras Públicas
<b>EFTA</b> European Free Trade Association	<b>MOPC</b> Ministério das Obras Públicas e das Comunicações
<b>EU</b> União Europeia	<b>MSA</b> Mercado Social de Arrendamento
<b>EUA</b> Estados Unidos da América	<b>MU</b> Melhoramentos Urbanos
<b>FA</b> Faculdade de Arquitetura (Universidade de Lisboa)	<b>NIPRE</b> Núcleo de Informação Pública e Relações Externas, do FFH
<b>FAIH</b> Fundo de Apoio ao Investimento para a Habitação	<b>NRAU</b> Novo Regime do Arrendamento Urbano
<b>FAUP/CDUA</b> Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto / Centro de Documentação de Urbanismo e Arquitetura	<b>OCDE</b> Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
<b>FCE</b> Fundo de Casas Económicas	<b>OIT</b> Organização Internacional do Trabalho
<b>FCG</b> Fundação Calouste Gulbenkian	<b>ONU</b> Organização das Nações Unidas
<b>FCG/BAA</b> Fundação Calouste Gulbenkian / Biblioteca de Arte e Arquivos	<b>PAEF</b> Programa de Ajustamento Económico e Financeiro
<b>FCP-HE</b> Federação de Caixas de Previdência — Habitações Económicas	<b>PALOP</b> Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
	<b>PER</b> Programa Especial de Realojamento
	<b>PHSMA</b> Programa de Habitação Social Municipal para Arrendamento
	<b>PI</b> Plano(s) Integrado(s), do FFH

<b>PIB</b> Produto Interno Bruto	<b>SAAL</b> Serviço de Apoio Ambulatório Local
<b>PIMP</b> Programa de Intervenção de Médio Prazo	<b>SCCE</b> Serviço de Construção de Casas Económicas, da DGEMN
<b>PLH</b> Programa Local de Habitação	<b>SIPA</b> Sistema de Informação para o Património Arquitectónico
<b>PRAUD</b> Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas	<b>SMU</b> Secção de Melhoramentos Urbanos, da DGEMN
<b>PREC</b> Processo Revolucionário em Curso	<b>SNBPC</b> Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil
<b>PRID</b> Programa de Recuperação de Imóveis Degradados	<b>SNI</b> Secretariado Nacional de Informação
<b>PRODAC</b> Programa de Produtividade e Autoconstrução, da UCIDT	<b>SOLARH</b> Programa de Solidariedade de Apoio à Recuperação de Habitação
<b>PROHABITA</b> Programa de Financiamento para Acesso à Habitação	<b>SPO</b> Serviço de Projetos e Obras
<b>PT</b> Portugal Telecom	<b>SPRHI</b> Sociedade de Promoção e Reabilitação de Habitação e Infraestruturas (Faial e Pico, Açores)
<b>RECRIA</b> Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados	<b>SRU</b> Sociedades de Reabilitação Urbana
<b>RECRIPH</b> Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal	<b>UE</b> União Europeia
<b>REHABITA</b> Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas	<b>UEM</b> União Económica e Monetária
<b>RERU</b> Regime Excepcional da Reabilitação Urbana	<b>UCIDT</b> União Católica dos Industriais e Dirigentes do Trabalho
<b>RFA</b> República Federal Alemã	<b>ULisboa</b> Universidade de Lisboa
<b>RSEU</b> Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas	<b>UNECE</b> United Nations Economic Commission for Europe
	<b>UNESCO</b> United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
	<b>UNISDR</b> United Nations International Strategy for Disaster Reduction

## AGRADECIMENTOS

aficonsult / ARQUISOMA — Gabinete de Arquitetura / Arquivo Distrital de Viana do Castelo / Arquivo Histórico Parlamentar da Assembleia da República / Arquivo — Museu da Presidência da República / Arquivo Nacional da Torre do Tombo / Biblioteca e Arquivo Histórico do Ministério das Obras Públicas sob tutela do Ministério da Economia / Biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade do Porto / Biblioteca Nacional de Portugal / Bibliothèque Historique de la Ville de Paris / Câmara Municipal de Braga/Museu da Imagem / Câmara Municipal de Cascais/Arquivo Municipal de Cascais / Câmara Municipal da Covilhã / Câmara Municipal de Espinho/Arquivo Municipal de Espinho / Câmara Municipal de Évora/Divisão de Ordenamento e Reabilitação Urbana / Câmara Municipal de Faro / Câmara Municipal de Guimarães/Arquivo Municipal Alfredo Pimenta / Câmara Municipal de Lisboa/Arquivo Municipal de Lisboa / Câmara Municipal de Lisboa/Departamento de Habitação / Câmara Municipal de Lisboa/Hemeroteca Municipal de Lisboa / Câmara Municipal de Oeiras/Departamento de Habitação e Reabilitação Urbana / Câmara Municipal de Olhão / Câmara Municipal de Paredes de Coura/Arquivo Municipal de Paredes de Coura / Câmara Municipal do Porto/ Arquivo Municipal do Porto / Câmara Municipal de Viana do Castelo/Arquivo Municipal de Viana do Castelo / Câmara Municipal de Vila Real/Pelouro do Ordenamento do Território e Urbanismo / Carlos Manuel G. Lobão / Centro de Estudos Geográficos / Centro de Estudos Sociais/Biblioteca Norte/Sul / Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design/ Faculdade de Arquitetura / Cinemateca Portuguesa / Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural/Biblioteca e Arquivo / Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas/ Centro Português de Fotografia/Torre do Tombo / Direção-Geral do Património Cultural/Sistema de Informação para o Património Arquitectónico / Direção Regional da Habitação/Governo Regional dos Açores / Domus Social, E. M. / Eduardo Vilaça / Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto/Centro de Documentação / Faculdade de Direito da Universidade do Porto/Biblioteca / Fundação Calouste Gulbenkian/Biblioteca de Arte e Arquivos / GEBALIS, E. M. / Eduardo Vilaça / Governo Provincial da Zambézia / HABÉVORA, E. M. / Instituto de Geografia e Ordenamento do Território/Biblioteca / Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social/Departamento do Património Imobiliário / João M. Almeida / João Nuno Reis / José Luiz Pinto Machado / Junta de Freguesia de Encosta do Sol/Biblioteca Luís de Camões / Luís Bruno Soares / Maria Fernanda Serpa / Matosinhos Habit, E. M. / Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural/Arquivo do Gabinete de Políticas e Planeamento / Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social/Secretaria-Geral / Pedro Canedo / Produtora O Som e a Fúria / Rita Palla Aragão / Roberto Terra / Santiago Macias / Telma Monteiro / Vasco Peixoto Freitas / Victor Reis / Vila Real Social, E. M.

## PROVENIÊNCIA DAS IMAGENS

### Prefácio

Sistema de Informação para o Património Arquitetónico (Direção-Geral do Património Cultural): separador.

### Cem anos de políticas públicas para a habitação em Portugal: Notas para uma história em construção

Centro Português de Fotografia: separador (cota PT/CPF/ALV/005074, autor não mencionado). Imagem cedida pelo CPF.

Arquivo Municipal de Lisboa: figuras 1 (Espólio Eduardo Portugal, cota PT/AMLSB/POR/015225), 10 (Coleção Fernando Martinez Pozal, cota PT/AMLSB/CMLSBAH/PCSP/004/SER/000010), 11 (Coleção Armando Maia Serôdio, cota PT/AMLSB/CMLSBAH/PCSP/004/SER/N38647), 12 (Coleção Armando Maia Serôdio, cota PT/AMLSB/CMLSBAH/PCSP/004/SER/N52083), 13 (Coleção João Brito Geraldes, cota PT/AMLSB/CMLSBAH/PCSP/004/JBG/001220) e 14 (Coleção Armando Serôdio, cota PT/AMLSB/CMLSBAH/PCSP/004/SER/N75856).

Arquivo Nacional Torre do Tombo: figuras 2 (cota PT/TT/EPJS/SF/001-001/0059/3016M; autor não mencionado), 3 (cota PT/TT/EPJS/SF/001-001/0025/0256H; autor não mencionado), 4 (cota PT/TT/EPJS/SF/001-001/0027/1238H; autor não mencionado), 5 (cota PT/TT/EPJS/SF/001-001/0040/0648K; autor não mencionado), 6 (cota PT/TT/EPJS/SF/001-001/0046/2044L; autor não mencionado) e 7 (cota PT/TT/EPJS/SF/001-001/0057/2187M; autor não mencionado). Imagens cedidas pelo ANTT.

Sistema de Informação para o Património Arquitetónico (Direção-Geral do Património Cultural): figura 8.  
Fundação Calouste Gulbenkian, Biblioteca de Arte e Arquivos: figura 9 (Coleção Estúdio Novais, cota CFT164.102202).

### A República e a questão social da habitação no rescaldo da Guerra (1918-1933)

Sistema de Informação para o Património Arquitetónico (Direção-Geral do Património Cultural): separador e figuras 3, 5, 6, 7, 9 e 15.

Biblioteca Nacional de Portugal: figura 1 (cota S. C. 20100P).

Câmara Municipal do Porto, Arquivo Histórico Municipal : figuras 2 e 11.

Arquivo Nacional Torre do Tombo: figuras 4 (cota PT/TT/EPJS/SF/001-001/0017/1066E, autor não mencionado) e 18 (cota PT/TT/EPJS/SF/001-001/0027/1488H, autor não mencionado). Imagens cedidas pelo ANTT.

Arquivo Municipal de Lisboa: figuras 8 (cota PT/AMLSB/CMLSBAH/UROB-PU/10/441/38), 13 (cota PT/AMLSB/CMLSBAH/UROB-OM/07/01/02) e 14 (Espólio Eduardo Portugal, cota PT/AMLSB/POR/052569).

Câmara Municipal de Guimarães, Arquivo Municipal Alfredo Pimenta: figura 12 (cota AMAP/PSS/FMF-6-58-4-5-4).

Secretaria-Geral do Ministério da Economia, Biblioteca e Arquivo Histórico da Economia: figura 16 (Coleção de Desenhos Avulsos do Arquivo Histórico do MHOP, cota D 18 A).

Câmara Municipal de Cascais, Arquivo Municipal de Cascais: figura 17 (cota PT/CMCSC-AHMCS/AADL/CMC/M-A/001/116 CX 115).

### Casas económicas e casas desmontáveis: Génese, estruturação e transformação dos primeiros programas habitacionais do Estado Novo

Arquivo Municipal de Lisboa: separador (Coleção Kurt Pinto, cota PT/AMLSB/CMLSBAH/PCSP/004/KPI/000071) e figuras 4 (Coleção Álbuns Fotográficos de Lisboa, cota PT/AMLSB/CMLSBAH/PCSP/003/ALB/001/000071), 10 (Coleção Salvador de Almeida Fernandes, cota PT/AMLSB/CMLSBAH/PCSP/004/SAL/000133), 11 (Coleção Álbuns Fotográficos de Lisboa, cota PT/AMLSB/CMLSBAH/PCSP/003/ALB/001/000054) e 14 (Coleção Artur João Goulart, cota PT/AMLSB/CMLSBAH/PCSP/004/AJG/N35448).

Centro Português de Fotografia: figuras 1 (cota PT/CPF/ALV/005088; autor não mencionado), 2 (cota PT/CPF/ALV/005100; autor não mencionado) e 3 (cota PT/CPF/ALV/005122; autor não mencionado). Imagens cedidas pelo CPF. Câmara Municipal do Porto, Arquivo Histórico Municipal: figura 5.

Sistema de Informação para o Património Arquitetónico (Direção-Geral do Património Cultural): figuras 6, 7, 8, 12 e 13. Arquivo Nacional Torre do Tombo: figura 9 (cota PT/TT/EPJS/SF/001-001/0057/2186M; autor não mencionado). Imagem cedida pelo ANTT.

### O problema da habitação rural: Debates e políticas públicas durante o Estado Novo

Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural: separador e figuras 2, 3, 4 e 5.

Secretaria-Geral do Ministério da Economia, Biblioteca e Arquivo Histórico da Economia: figura 1 (Fundo Arantes e Oliveira, cota PT/AHMOP/AO/03/01/154/42).

Dulce Freire e Pedro Namorado Borges: figuras 6, 8, 10, 14, 15, 16, 20 e 22.

Sistema de Informação para o Património Arquitetónico (Direção-Geral do Património Cultural): figuras 7, 11, 12, 13, 18, 19, 21, 23 e 24.

Arquivo da Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social: figura 9.

Biblioteca Nacional de Portugal: figura 17.

### Colónias agrícolas construídas pela Junta de Colonização Interna entre 1936 e 1960: Do desenho do território ao desenho da casa — Diversidade, circunstância e experimentação

Fundação Calouste Gulbenkian, Biblioteca de Arte e Arquivos: separador (Coleção Estúdio Novais, cota CFT164.020276) e figuras 2 (Coleção Estúdio Novais, cota CFT003.65164), 12 (Coleção Estúdio Novais, cota CFT003.65189), 15 (Coleção Estúdio Novais, cota CFT003.65197), 16 (Coleção Estúdio Novais, cota CFT003.65153), 20 (Coleção Estúdio Novais, cota CFT003.65216) e 23 (Coleção Estúdio Novais, cota CFT003.65207).

Ministério do Mar e Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, Arquivo Documental do Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral: figuras 1, 3, 4, 5, 6 e 7.

Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural: figuras 8, 9, 11, 13, 14, 17, 18, 21 e 24.

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa, Centro de Estudos Geográficos: figura 10.  
Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto, Centro de Documentação: figura 19 [cota FAUP/CDUA/CC/ARQ/012-doc (D)04].

Câmara Municipal de Paredes de Coura, Arquivo Municipal de Paredes de Coura: figura 22.

#### **O arrendamento social público (1945-1969): Nova escala, novos programas e agentes**

Fundação Calouste Gulbenkian, Biblioteca de Arte e Arquivos: separador/figura 3 (Coleção Estúdio Novais, cota CFT164.053517).

Arquivo Municipal de Lisboa: figuras 1 (Coleção Salvador de Almeida Fernandes, cota PT/AMLSB/CMLSBAH/PCSP/004/SAL/000132), 2 (Coleção Alberto Abreu Nunes, cota PT/AMLSB/CMLSBAH/PCSP/004/ABR/000033), 5 (Coleção Cláudio Costa Madeira, cota PT/AMLSB/SPT/000105), 8 (cota PT/AMLSB/CMLSBAH/PCSP/004/ABR/000033), 9 (Coleção Roiz, cota PT/AMLSB/ROZ/000027) e 10 (cota PT/AMLSB/CMLSBAH/PCSP/004/ABR/000033).

Maria Tavares: figura 4.

Sistema de Informação para o Património Arquitectónico (Direção-Geral do Património Cultural): figuras 6, 7, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 21, 22 e 24.

Câmara Municipal do Porto, Arquivo Histórico Municipal: figura 11.

Câmara Municipal de Braga, Arquivo Aliança — Museu da Imagem: figura 17.

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P., Departamento de Património Imobiliário, Direção de Imóveis Norte: figura 23.

#### **O Fundo de Fomento da Habitação de 1969 a 1982: Ordenamento, alternativas e mercado**

Cinemateca Portuguesa — Museu do Cinema: figura 1.

Sistema de Informação para o Património Arquitectónico (Direção-Geral do Património Cultural): separador e figuras 2, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 14, 15, 20 e 21.

Arquivo Municipal de Lisboa: figura 3 (Coleção Eduardo Portugal, cota PT/AMLSB/CMLSBAH/PCSP/004/EDP/001514).

Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana: figuras 4, 8 e 22.

Produtora O Som e a Fúria: figura 9 (© O Som e a Fúria 2015).

Hemeroteca Municipal de Lisboa: figuras 13, 23 e 24.

Rita Palla Aragão: figura 16.

Arquivo do Governo Provincial da Zambézia: figura 17.

José António Bandeirinha: figuras 18 e 19.

#### **As cooperativas de habitação portuguesas: O jogo dos possíveis**

Patrícia Santos Pedrosa: separador e figuras 1 e 5 a 17 (fotógrafo João M Almeida).

Arquivo Municipal de Lisboa: figura 3 (Coleção Armando Serôdio, cota PT/AMLSB/CMLSBAH/PCSP/004/SER/N61179).

#### **Os anos de crescimento (1969-2002)**

Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana: todas as figuras.

#### **Um século de respostas habitacionais públicas a catástrofes: Experiências passadas e reflexões para o futuro**

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa, Centro de Estudos Geográficos: figuras 1, 7, 9, 17, 18 e 19.

Câmara Municipal de Espinho, Arquivo Municipal de Espinho: figura 2.

Arquivo Nacional Torre do Tombo: figuras 3 (cota PT/TT/SF/001-001/0178/2882AS, autor não mencionado), 4 (cota PT/TT/EPJS/SF/001-001/0178/2889AS, autor não mencionado) e 5 (cota PT/TT/EPJS/SF/001-001/0178/2895AS, autor não mencionado). Imagens cedidas pelo ANTT.

Sistema de Informação para o Património Arquitectónico (Direção-Geral do Património Cultural): figuras 6, 8, 10, 15 e 16.

Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana: figura 11.

Fundação Calouste Gulbenkian, Biblioteca de Arte e Arquivos: figuras 12 (cota PT FCG FCG:SPO-00963-00001), 13 (cota PT FCG FCG:SPO-S007/02-P0098-D3700012-DES01109) e 14 (cota PT FCG FCG:SPO-S007/02-P0098/01-D3700011).

#### **Habitação de promoção pública: Da construção nova à reabilitação, uma leitura dos projetos**

Arquivo Municipal de Lisboa: separador (Coleção F. Gonçalves, cota PT/AMLSB/CMLSBAH/PCSP/004/GON/S0030).

Câmara Municipal do Porto, Arquivo Histórico Municipal: figura da p. 451.

ARQUISOMA — Gabinete de Arquitetura: figura da p. 453.

afaconsult: figura da p. 454.

Matosinhos HABIT: figura da p. 456.

GEBALIS: figura da p. 456.

#### **A política de habitação em Portugal de 2002 a 2017: Programas, políticas públicas implementadas e instituições envolvidas**

Arquivo Municipal de Lisboa: separador (Coleção Alberto Abreu Nunes, cota PT-AMLSB-CMLSBAH-PCSP-004-ABR-000035).

#### **Notas biográficas**

Fundação Calouste Gulbenkian, Biblioteca de Arte e Arquivos: separador (Coleção Estúdio Novais, cota CFT164 052508).

«As questões sociais, interessando principalmente as classes proletárias, são hoje de palpável actualidade em todos os povos cultos. [...] Uma dessas questões e da maior importância é a que se destina a conseguir a construção em grande escala de casas económicas, com todas as possíveis condições de conforto, independência e higiene, destinadas principalmente nas grandes cidades aos que, por carência de recursos materiais, têm sido obrigados até agora a viver em residências infectas, sem luz nem ar, e por isso gravemente nocivas à saúde dos que as habitam.» (Decreto n.º 4137, 1918.)

Em 2018 completam-se os primeiros cem anos de políticas públicas de apoio à habitação em Portugal: o primeiro diploma que estabeleceu as condições de incentivo, pelo Estado, à construção de «casas económicas» foi publicado em 1918.

O tema da habitação apoiada mantém, hoje, toda a actualidade. Quando a intervenção dos Estados na mitigação de problemas dos cidadãos é questionada, a habitação persiste como problema incontornável no equilíbrio social contemporâneo.

Este livro é sobre o País, a sua sociedade e a sua cultura, nos últimos cem anos, não apenas sobre a arquitetura e as cidades portuguesas; mas as práticas arquitetónicas e urbanas, em conjugação com outros campos do conhecimento, permitem olhar para a habitação apoiada pelos poderes públicos de uma forma ao mesmo tempo ampla e específica, que discute temas elevados e complexos — o direito à habitação e a manipulação ideológica deste mesmo, os poderes local, regional e central, os modelos de organização do território e crescimento urbano — através de algo que fala e diz respeito a todos: a casa.