

Políticas de habitação social precedentes a Abril de 1974

Gonçalo ANTUNES

CICS.NOVA, Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa
goncalo.antunes@fcsb.unl.pt

José LÚCIO

CICS.NOVA Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa
jmrl@fcsb.unl.pt

Nuno Pires SOARES

CICS.NOVA, Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.
nhpsouares@fcsb.unl.pt

Rui Pedro JULIÃO

CICS.NOVA, Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa
rpi@fcsb.unl.pt

Resumo

No presente artigo, pretende-se discutir as políticas de habitação social anteriores à Revolução de 25 de Abril de 1974 e as suas repercussões espaciais na capital de Portugal. Optou-se por dividir a análise em termos diacrónicos, iniciando-se pela visualização do corpo de leis publicado durante a I República para, seguidamente, se analisar as estratégias durante a Ditadura Militar e o Estado Novo. Assim, procura-se dar ênfase aos diplomas legais e também à conjuntura sociopolítica em que esses instrumentos legislativos foram aprovados e executados. Nas conclusões finais, é proposto um conjunto de ideias a reter quanto ao impacto socioespacial das medidas desenvolvidas no período analisado.

Palavras-chaves: habitação social, políticas de habitação, políticas públicas.

Abstract

This article discusses the social housing policies previous to the 25th April 1974 Revolution. Concerning the structure, the analysis is divided in diachronic terms, initiating the study with an inventory of laws published in the First Republic period to subsequently analyze in detail the strategies undertaken during the Estado Novo Regime. Emphasizing not only the successive statutes and their implications, but also the socio-political environment in which these pieces of legislation were proposed, approved and executed. In the conclusions are proposed a set of ideas to retain the legal and urban measures and initiatives of the socio-spatial impact, developed during the analyzed period.

Keywords: social housing, housing policies, social policies.

Résumé

Cet article discute les politiques sociales du logement précédent de la Révolution du 25 Avril 1974. Du point de vue de la structure, on choisi diviser l'analyse en termes diachroniques, au début de l'étude en regardant le corps de lois publiées dans le période de la Première République et puis analyse en détail leurs stratégies menées au cours de l'État Nouveaux. Autant, ont mettre l'accent non seulement aux textes successifs et leurs conséquences, mais aussi à l'environnement socio-politique dans lequel ces textes de loi ont été proposées, approuvés et exécutés. Donc, cet article est divisé en trois sections principales correspondant, en l'ordre chronologique, au période de la Première République, à la transition appelé la Dictature Militaire et, enfin, l'intervalle de temps plus long, au l'État Nouveaux. Ont propos également, dans les conclusions finales, un ensemble d'idées à retenir sur l'impact des mesures socio-juridique et des initiatives juridique/urbaines développées au cours du période avalisée.

Keywords: logement social, politiques de logement, politiques sociales.

1. Introdução

No presente trabalho optou-se por dividir a análise pelos períodos de vigência dos regimes políticos, partindo-se da hipótese de que distintas conjecturas políticas, sociais, económicas e culturais concebem medidas diversificadas e adaptadas às singularidades de cada um dos momentos.

Desta forma, procura-se confrontar posições ideológicas divergentes na implementação de políticas sociais de habitação e, outrossim, compreender *onde, quando e como* as iniciativas vigoraram.¹

No seguimento desta premissa, indica Seixas que “«cidade» e «política» são elementos que jogam entre si um entrecruzar permanente, e desde logo etimológico – e se Paul Virilio escreveu que «não há política sem cidade», há um reconhecimento igualmente evidente de que «não há cidade sem política»; (...) O projecto de cidade é, obviamente, um projecto de carácter político. Como tal, é emergente, em cada época, das visões de um determinado sistema político e de governação” (Seixas, 2015:11).

Reportando mais concretamente à cidade de Lisboa, refere Fadigas que “Lisboa, tal como todas as cidades, é o resultado de um longo processo de evolução social, económica e cultural que lhe moldou a imagem, a identidade e a relação com o território. O seu processo de desenvolvimento urbano, feito em momentos muito diferentes e segundo padrões e exigências também eles diferentes, conferiu-lhe uma imagem e uma identidade que se expressa na sua paisagem, na sua textura e na sua cor, a cor de Lisboa. Tudo isto fazendo de Lisboa a imagem da sua história. Uma

¹ O presente trabalho está directamente relacionado como o desenvolvimento de uma tese de doutoramento, em elaboração por Gonçalo Antunes, sobre as políticas de habitação implementadas em Portugal entre 1820 e 2015. No presente artigo, a análise é restringida às políticas de habitação social.

história feita de ciclos de vida económica, mutações sociais, de momentos de expansão e estagnação, mas sempre mantendo uma unidade urbana feita de muitas diversidades” (Fadigas, 2001:86).

Também sobre a capital, Seixas menciona que “*como cidade relevante e com enorme lastro, as visões e projecções urbanas de Lisboa foram-se sucedendo. Marcando-a de forma decisiva, visível e invisivelmente, em cada época e para cada futuro. Visões e projecções que se formaram face a anseios e pressões de vária ordem: por dinâmicas demográficas; por pressões sociais; por crescimentos económicos; por desenvolvimentos do saber, da ciência e da tecnologia; por utopias filosóficas ou mesmo literárias; e evidentemente por afirmações políticas, públicas e privadas. E, algumas vezes, pela confluência de todas estas razões*” (Seixas, 2015:12).

No que respeita concretamente à habitação social, para Susanna Magri (1972) trata-se de um produto conjectural próprio da intervenção do Estado, que não cessa temporalmente de evoluir na produção, condições, uso e fins sociais (Magri, 1972:1).

Poderá dizer-se, assim, que a construção e estruturação do espaço urbano assentam numa conjuntura histórica particular que resulta das relações entre diversas dimensões e instâncias.

Resta, então, perceber de que forma os diferentes regimes políticos actuaram nas políticas de habitação social em Portugal, no sentido de resolver o crónico fenómeno de carestia habitacional que caracterizou a cidade de Lisboa durante parte substancial dos últimos duzentos anos.

2. Primeira República

2.1. Decreto nº 4 137: as casas económicas da I República

Até à implementação da Primeira República não foi publicada em Portugal qualquer política de habitação social. No entanto, os políticos não passavam ao lado do problema habitacional, sendo que até 1910 foram apresentados sete projectos-lei, embora acabassem por ficar sistematicamente retidos nas Comissões Parlamentares.²

Com o regicídio de 1908 e a implantação da Primeira República em 1910, as questões sociais ganharam especial destaque, como é exemplo a *Lei do Inquilinato* de Novembro de 1910, claramente favorável aos inquilinos.

No que respeita à habitação social, foi necessário aguardar quatro anos para que fosse apresentado o primeiro projecto-lei, revisto um ano mais tarde, embora nunca tenha chegado a ser publicado.

Finalmente, em 1918 entrou em vigor o Decreto nº 4 137, de 24 de Abril, publicado durante o Governo de Sidónio Pais. O diploma foi pioneiro ao estabelecer as providências relativas à construção de *casas económicas*.

² Além dos projectos-lei apresentados e discutidos no parlamento, o poder local apresentou diversas propostas, também elas arquivadas e esquecidas.

O corpo jurídico do diploma era antecedido por um vasto preâmbulo que expunha o problema socio-habitacional, afirmando-se ser essencial realizar um “*esforço decisivo*” para erradicar os “*bairros infectos*” que existiam, sobretudo, nas cidades de Lisboa e do Porto.

Paralelamente, o decreto referia que todos os Governos da Europa, “*mesmo os de menor importância política ou de mais reduzida grandeza territorial*”, consagraram os “*seus melhores esforços*” para resolver o problema habitacional.

O diploma foi elaborado com assumida influência dos projectos-lei apresentados anteriormente, mas também pelas políticas de habitação social aplicadas além-fronteiras, adoptando, sobretudo, os modelos da Europa industrializada.

Os objectivos fundamentais do decreto eram o de estabelecer o regulamento de construção, as condições higiénico-sanitárias e o preço locativo das chamadas *casas económicas*.³

Consideravam-se *casas económicas* as habitações destinadas ao alojamento das classes menos abastadas, construídas nas cidades, arrabaldes ou praias e que satisfizessem as condições mínimas de salubridade. As casas eram destinadas a arrendamento e a renda resolúvel.

O objectivo primordial do diploma era o de catalisar o interesse de entidades privadas para a construção de *casas económicas*. Neste sentido, eram estabelecidos diversos incentivos, muitos deles baseados em isenções fiscais, que procuravam despertar o interesse dos construtores particulares. As entidades construtoras responsabilizavam-se por garantir diversas condições, como a dimensão das habitações, número de divisões, qualidade de construção, respeitar as rendas preestabelecidas, etc..

Além das entidades privadas, o legislador abria a possibilidade do poder central ou local investir na construção de casas económicas, mas apenas “*em circunstâncias especiais*”.

O legislador mostrava preferência pela construção de casas independentes térreas, embora fosse colocada a hipótese das construções terem mais do que um pavimento.

Em 29 de Abril de 1918 – apenas quatro dias depois da publicação da política de casas económicas – foi publicado o Decreto nº 4 163, que, em certa medida, desvirtuava os objectivos traçados no Decreto nº 4 137. Circunscrevendo, o Decreto nº 4 163 incumbiu o Estado de promover a construção directa de 220 casas económicas nas duas maiores cidades do país, 120 delas em Lisboa.

No mesmo ano foi decidido que os 120 fogos cogitados para Lisboa deveriam ser construídos em conjunto. Desta opção germinou o então denominado “*grupo de casas económicas de Lisboa*”, mais tarde bairro da Ajuda (ou Boa-Hora).

Em síntese, o Decreto nº 4 137 de 1918 estreou a legislação que pretendia potencializar a construção de *casas económicas* ou, no sentido actual, de habitações de custos controlados. No entanto, o interesse das entidades privadas foi reduzido e a eficácia do diploma não foi significativa para a expansão das cidades portuguesas e

³ Posteriormente, o diploma viria a ser regulado pelo Decreto nº 4 440, de 21 de Junho de 1918.

de Lisboa em particular.⁴ Apesar do diploma ser claramente destinado às entidades particulares, acabou por ser o poder central a dar o exemplo ao avançar com o projecto de um bairro económico.

2.2. Decreto nº 5 397: “o primeiro bairro operário”

Em 1919, após o Governo Sidonista, surgiu o Decreto nº 5 397, de 14 de Abril, que autorizava o Ministério das Finanças a ceder um “*crédito especial*” ao Ministério do Trabalho, para a construção “*do primeiro bairro [operário] com mil habitações independentes*”, na cidade de Lisboa.

O diploma consubstanciava-se num passo em frente (e decisivo) para a construção de habitação social no nosso país. Se em 1918 o Estado colocou (pela primeira vez) a hipótese de participar na construção de *casas económicas*, com o Decreto nº 5 397 foi mais longe e capitalizou em definitivo dinheiros públicos para conceber de forma directa e unilateral um “*bairro operário*”.

Em síntese, enquanto o Decreto nº 4 137, de 1918, procurava estimular a construção de *casas económicas* por parte de entidades públicas e privadas (mas sobretudo privadas), o Decreto nº 5 397, de 1919, chamava ao Governo a responsabilidade de construir um grande *bairro operário*.

O diploma indicava, de forma idealista e politizada, que o bairro a construir deveria ser constituído por “*habitações higiénicas, agradáveis e cómodas*”, em “*harmonia com os direitos e necessidades de quem trabalha e produz*” e composto pelo número de equipamentos que assegurasse 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 [dos residentes]*” (DG, I Série, 14 de Abril de 1919, 77, p. 641).

Com uma ideologia fortemente socializante e colectivista, o diploma indicava que as habitações do bairro operário manter-se-iam na posse do Estado, evitando-se a atribuição de propriedade. O legislador estabelecia que seria criada uma Comissão formada por moradores e por representantes do Estado, eleita pelos locais, com o objectivo de gerir os montantes cobrados pelas rendas.

Tratava-se, portanto, de um cenário idílico, que incluía preocupações sociais e de planeamento urbano, num país que até então tinha favorecido políticas habitacionais liberalistas.

2.2.1. Decreto nº 5 443: *bairros sociais da I República*

Apenas doze dias após ter sido publicado o Decreto nº 5 397 (que preludiou a história portuguesa dos bairros sociais), surgiu o Decreto nº 5 443, de 26 de Abril, que tornou o processo mais abrangente e ambicioso. O diploma autorizava a realização de uma operação de crédito, entre o Governo e a Caixa Geral de

⁴ Neste período o mercado de habitação era dominado pela oferta locativa. Em clima de carência habitacional, os empreendedores particulares não tinham dificuldade em arrendar as habitações construídas e em as alugar pelo preço mais alto possível. Neste sentido, a construção benemérita de casas económicas, onde iriam usufruir de lucros menores, era amiúde rejeitada pelos particulares.

Depósitos, para a construção do bairro operário referido no diploma anterior, assim como de mais quatro bairros para as *classes menos abastadas*.⁵

Em 1919, estava equacionada a construção dos seguintes bairros: a) 1.º “*Bairro Operário de Lisboa*”, no Arco do Cego (Lisboa); b) “2.º *Bairro Social*”, na Covilhã; c) “3.º *Bairro Social*”, em Alcântara (Lisboa); d) “4.º *Bairro Social*”, na Ajuda (Lisboa); e) “5.º *Bairro Social*”, no Lordelo (Porto); f) Bairro do Braço de Prata (Lisboa).

Logo em 1919 sucederam-se vários diplomas e portarias com o intuito de contratar o pessoal necessário, assim como para realizar expropriações para a construção dos bairros sociais supracitados.

No entanto, o processo de concepção dos bairros sociais da Primeira República foi moroso e tumultuoso, sendo que a construção de alguns destes empreendimentos nunca se chegou a iniciar.

Não se pode deixar de referir, por um lado, que a Administração dos Bairros Sociais foi acusada de vários ilícitos e de gestão danosa das verbas alocadas, tendo o periódico *A Vitória* realizado essa investigação, o que contribuiu para o desgaste da iniciativa. Por outro lado, o diário *O Combate* defendia a posição do Governo, pelo que se instalou uma guerra político-jornalística entre os dois diários, com notícias com pontos de vista antagónicos.

A confusão instalada culminou no esgotamento das verbas alocadas e na decisão de suspender as obras em 14 de Junho de 1921, com excepção do Bairro do Arco do Cego. Mais tarde, a Lei nº 1 258, de 5 de Maio de 1922, criou a *Comissão Liquidatária dos Bairros Sociais*, suspendendo os trabalhos e demitindo os trabalhadores.

Nos anos seguintes surgiram vários diplomas que vieram terminar com a política de bairros sociais da Primeira República, com excepção do bairro do Arco do Cego que, pese embora suspenso, não chegou à liquidação.

2.3. Primeira República: concretizações na cidade de Lisboa

Além das propostas do poder central, também a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa propôs a construção de um bairro destinado aos mais carenciados. O projecto de cariz assistencialista foi aprovado pela CML, mas não foi concretizado.

Dos bairros inicialmente previstos pelo poder público, apenas foram concluídos o bairro da Ajuda (ou Boa-Hora), ao abrigo da política de casas económicas de 1918, e o “*primeiro bairro operário*”, ou seja, o bairro do Arco do Cego, sob a política de bairros sociais de 1919 (Figura 1).

Aproveita-se para realçar que ao contrário do que é referido com frequência na literatura sobre o tema, não existe qualquer ligação legislativa, política ou jurídica entre o bairro da Ajuda/Boa-Hora e o bairro do Arco do Cego, que partem de iniciativas políticas divergentes na sua génese ideológica.⁶

⁵ Posteriormente, o diploma viria a ser regulado pelo Decreto nº 5 481, de 30 de Abril de 1919.

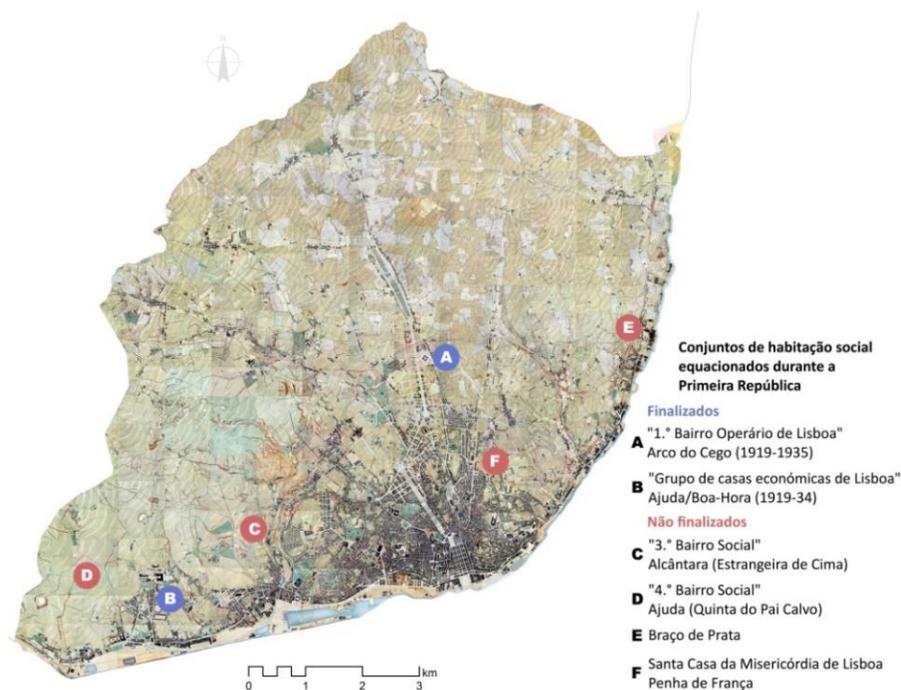


Figura 1 – Conjuntos equacionados durante a Primeira República para a cidade de Lisboa.

A conclusão destes bairros apenas se realizou durante o Estado Novo, o que teve repercussões acentuadas na sua descaracterização em termos de arquitectura, morfologia e distribuição das habitações.

3. Ditadura Militar

3.1. Decreto nº 16 055: as *casas económicas* da Ditadura Militar

Em 1928, foi publicado o Decreto-Lei nº 15 289, de 30 de Março, que legislava simultaneamente sobre arrendamento, contribuição predial e habitação social.

No que respeitava em concreto à habitação social, pretendia-se criar o *Fundo Nacional de Construções e Rendas Económicas*, destinado a promover e a subsidiar a iniciativa particular de construções bem como o barateamento das rendas de casas e de quartos para habitação das classes carenciadas. No entanto, o Fundo nunca chegou a ser regulado.

⁶ Enquanto o bairro da Ajuda/Boa-Hora assentava numa política de habitação liberal, o bairro do Arco do Cego era destinado a operários e às classes carenciadas. A literatura especializada tende igualmente a confundir o bairro da Ajuda/Boa-Hora (sob o regime de casa económicas), com o "4.º Bairro Social", a construir na Quinta do Pai Calvo, na Ajuda (sob o diploma de bairros sociais).

No final de 1928, a Ditadura Militar retoma a ideia das *casas económicas*, tentando estimular o interesse dos promotores privados pela construção de habitações para famílias carenciadas. Para tal, o Governo elaborou o Decreto nº 16 055, de 22 de Outubro de 1928.⁷

O decreto considerava casas económicas as habitações que se destinassem ao alojamento das classes pouco abastadas, construídas dentro de dez anos e que satisfizessem determinados requisitos.

A política apresentava uma matriz ideológica liberal e destinava-se às entidades privadas. Todavia, existia a hipótese das Câmaras Municipais participarem no processo e dos funcionários públicos se juntarem para a construção de casas económicas.

Tal como tinha ocorrido com a política de casas económicas da Primeira República, as construtoras particulares gozavam de diversas vantagens, assim como condições que eram obrigadas a respeitar.

Dava-se preferência a “*casas isoladas para uma só família*”, preferencialmente térreas ou com primeiro andar, embora se deixasse em aberto a hipótese de existirem mais andares. As casas eram destinadas a arrendamento e a renda resolúvel.

Em suma, a política de casas económicas da Ditadura Militar criou condições vantajosas para os privados investirem em “*habitações modernas e baratas*” destinadas “*às classes mais modestas*”, simplificando o processo de aquisição de terrenos, atribuindo isenções fiscais, facilidades de crédito, juros reduzidos e outros incentivos às entidades construtoras.

O diploma revogava a legislação em contrário, sendo que todas as construções de *casas económicas* passariam a estar ao abrigo do referido decreto.

3.2. Acções e propostas da Câmara Municipal de Lisboa

No que se refere à acção da autarquia entre 1926 e 1933, foram realizadas ao longo deste período vários tipos de propostas. A CML para catalisar este tipo de empreendimentos optou por três soluções: elaboração e execução autónoma dos projectos; parceria com privados e parceria com o poder central.

Em 1927 a autarquia analisou a forma como poderia promover a construção de habitações para os mais carenciados. Com efeito, interessa sublinhar a Proposta nº 439, de 24 de Novembro de 1927, que definia as normas de parceria entre a Câmara Municipal de Lisboa e as entidades privadas para “*facilitar a construção de bairros para habitações económicas*”

Em síntese, por um lado a CML indicava diversas limitações (máximas) tanto a nível urbanístico como arquitectónico, para garantir que as construções eram realmente económicas e direccionadas para os mais pobres. Por outro, a autarquia evitava estipular limites mínimos, eventualmente porque experiências anteriores mostraram que iniciativas deste tipo tinham outro destino que não o segmento populacional mais carenciado.

⁷ Posteriormente, o diploma viria a ser regulado pelo Decreto nº 16 085, de 29 de Outubro de 1928.

Paralelamente, a CML oferecia diversas vantagens ao particular, como a cedência de materiais de construção, elaboração dos projectos do bairro e dos edifícios, etc.

A Proposta nº 439, de 24 de Novembro de 1927, é de especial relevância pois indica em que moldes e até que ponto a autarquia lisboeta estava disponível a auxiliar as entidades privadas na construção de bairros de habitações económicas. A CML estudou diversos projectos junto com interessados particulares, embora a maioria não tenha avançado e outros apenas foram concretizados parcialmente.

Além dos projectos de parceria, ensaiaram-se propostas autónomas da CML e um projecto de associação com o poder central. É exemplo a municipalização do bairro do Arco do Cego, em 1927, e a construção do bairro Popular, dividido em dois conjuntos distintos, designadamente o bairro da rua Carvalho Araújo e o bairro Presidente Carmona.

3.3. Ditadura Militar: concretizações na cidade de Lisboa

No curto período da Ditadura Militar surgiram diversas propostas de habitação social, tanto com origem no poder central como no poder local. A Figura 2 apresenta o total de propostas apresentadas durante este período, ao abrigo da política de casas económicas (iniciativa privada), e das propostas autónomas ou em parceria da CML (iniciativas públicas ou semipúblicas).⁸

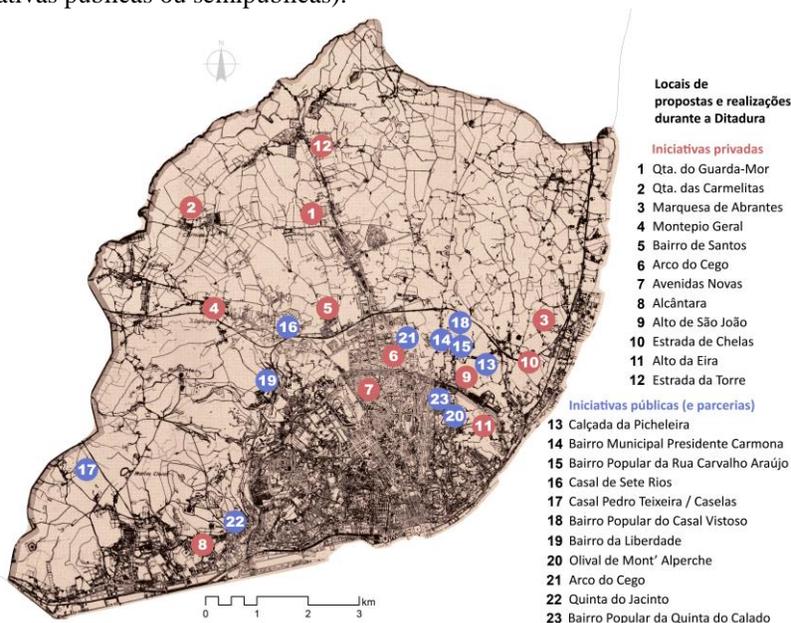


Figura 2 – Locais onde existiram propostas públicas e privadas durante a Ditadura Militar.

⁸ Destaque-se que nem todas as iniciativas públicas e semipúblicas foram concretizadas.

Apesar do esforço legislativo, a política de casas económicas de tendência liberal de apoio à construção privada, não teve implementação relevante. Significa isto que os empreendedores privados, apesar dos estímulos legislados, continuaram a preferir a construção de prédios de rendimento.

Segundo Moreira (1937), os capitalistas não atingiram o espírito da Lei de casas económicas. Em rigor, não só as concretizações de casas económicas foram uma *gota no oceano*, como parte considerável das habitações construídas tinham condições e rendas demasiado elevadas para os mais desfavorecidos.

4. Estado Novo

4.1. Decreto-lei nº 23 052: a iniciativa das casas económicas do Estado Novo

Logo em 1933, o Estado Novo implementou uma das suas medidas mais simbólicas, promulgando o Decreto-Lei nº23 052 de 23 de Setembro, referente à iniciativa de *casas económicas*.

O diploma tinha como objectivo “*solucionar o problema habitacional das classes trabalhadoras*”, tendo sido decisivo para a definição e clarificação dos princípios gerais que vieram a ser fundamentais nos primeiros anos de *actuação urbana* do Estado Novo.

De forma a *solucionar o problema habitacional das classes trabalhadoras*, o decreto autorizava o Governo a promover a construção de casas económicas em colaboração com as seguintes entidades: a) Câmaras Municipais; b) corporações administrativas; c) organismos do Estado.

Considerando as entidades autorizadas a construir bairros de casas económicas, fica claro que o Estado monopolizava a iniciativa.

Independentemente da entidade promotora, cabia às Câmaras Municipais proceder à expropriação dos terrenos e garantir a construção da rede viária e infraestruturação. Posteriormente, a *Repartição das Casas Económicas* ressarcia as Câmaras Municipais do investimento realizado.

Importa salientar que a iniciativa foi fortemente marcada pelo estilo arquitectónico e o desenho urbano defendido e adoptado. Com efeito, o Decreto definia com clareza que “*as casas económicas a construir (...) serão moradias de família, com quintal, e classificam-se, em função do salário do agregado familiar do morador-adquirente (...)*” (DG, I Série, 23 Set. 1933, 257, p. 1665).

Em coerência com o anteriormente referido, não é possível deixar de aludir a influência que o *imaginário da casa portuguesa* do Arq. Raúl Lino teve na política de construção das casas económicas.

Tal como refere Tostões (2010), em rigor, a casa portuguesa não se impôs devido ao seu valor e qualidade intrínseca, tendo sido antes imposta e defendida politicamente pelo Estado Novo.

Numa análise simultaneamente social, política e arquitectónica, Teixeira refere que “*a família era [ideologicamente] um dos pilares do Estado Novo, e isso traduzia-se na política de habitação do regime. As soluções de habitação colectiva experimentadas pelo regime republicano nos seus bairros eram, portanto,*

liminarmente rejeitadas. As casas económicas construídas pelo Estado Novo pretendiam ser baseadas nos supostos valores e modos de vida tradicionais da população portuguesa. (...) Elas representariam um certo modelo de viver rural transplantado para a cidade. Contudo, é inegável que elas adquiriram um valor cultural a posteriori e são hoje uma referência importante para a compreensão do clima político e ideológico dos anos 30 e 40. Quer a forma das habitações, quer o seu regime de propriedade, eram justificados fundamentalmente por razões ideológicas. A promoção da casa própria tornou-se a política oficial do governo” (Teixeira, 1992:80).

No que respeita ao desenho urbano adoptado, os bairros de casas económicas consubstanciavam-se em espaços morfologicamente bem delimitados, segregando-se em relação à restante cidade e reproduzindo a imagem de *aldeia*, frequentemente com o edifício religioso ao centro ou em lugar de destaque (cf. Pereira & Fernandes, 1987; Silva, 1994b; Teixeira, 1992).

Os bairros de casas económicas localizavam-se frequentemente no perímetro externo ao tecido urbano consolidado, devido, em grande medida, aos altos valores fundiários do centro das cidades. Contudo, deve-se destacar que a localização periférica não se deveu unicamente ao valor do metro quadrado, mas também porque a iniciativa de casas económicas tinha na sua génese uma preocupação de segregação social, geográfica e residencial (cf. Teixeira, 1992).

Em síntese, os bairros de casas económicas procuravam um pretenso *portuguesismo, nacionalismo, ruralismo, maneirismo e revivalismo* arquitectónico, onde a família e a religião tinham lugar central, estando este modelo em conformidade com a ideologia política seguida pelo Estado Novo na década de 30.

Reportando às famílias que habitavam nos bairros de casas económicas, o Estado Novo delimitava peremptoriamente quem poderia aceder às habitações. Com efeito, o Decreto nº 23 052 definia, no Art.º 2, que “*as casas [económicas] são distribuídas, dentro das preferências fixadas e em regime de propriedade resolúvel, aos chefes de família, empregados, operários ou outros assalariados, membros dos sindicatos nacionais, funcionários públicos, civis, militares, e operários dos quadros permanentes de serviços do Estado e das Câmaras Municipais*” (DG, I Série, 23 Set. 1933, 257, p. 1664).

Ou seja, as moradias construídas no âmbito da iniciativa de casas económicas eram destinadas a trabalhadores directamente relacionados com o funcionalismo público.⁹

Apesar de o discurso da máquina de propaganda do Estado Novo ser dirigido à *classe trabalhadora* (veiculando a imagem de realização de um programa habitacional dirigido às famílias carenciadas), fica claro que, em rigor, o acesso à habitação estava limitado e condicionado pelo próprio legislador (cf. Baptista, 1999). Por um lado, a população apartada do funcionalismo público estava à partida

⁹ Dentro dos possíveis pretendentes, a distribuição das casas económicas obedecia aos seguintes critérios: a) regularidade do emprego; b) comportamento moral e profissional; c) idade (apenas eram elegíveis chefes de família entre os 21 e 40 anos); d) composição da família; e) rendimento do agregado.

excluída do acesso às habitações económicas, por outro, os agregados familiares economicamente carenciados não conseguiam cumprir as exigências financeiras.

No que respeita à diversidade de categorias construídas, o diploma previa a construção de moradias de classes *A* e *B*, sendo cada classe subdividida em três tipologias diferentes (*i.e.* *I*, *II*, *III*), destinadas a agregados diferenciados pela sua composição e rendimento.¹⁰

Posteriormente, em 1943 foram acrescentadas as classes *C* e *D*, e em 1956 a classe *a*, esta última destinada a funcionários carenciados. Em 1954 foi acrescentada a tipologia *IV*.

Mais tarde, em 1958, o Estado Novo autorizou a construção de casas económicas em propriedade horizontal, ou seja, em edifícios colectivos, o que descaracterizou e flexibilizou a execução da política.

Importa igualmente realçar que as habitações eram contratualizadas em regime de propriedade resolúvel, ou seja, os moradores adquiriam a casa após a amortização de 240 prestações mensais.

Em Lisboa, a construção dos bairros de casas económicas iniciou-se em 1933, tendo sido construídos no total cerca de 6 000 habitações (Figura 3).

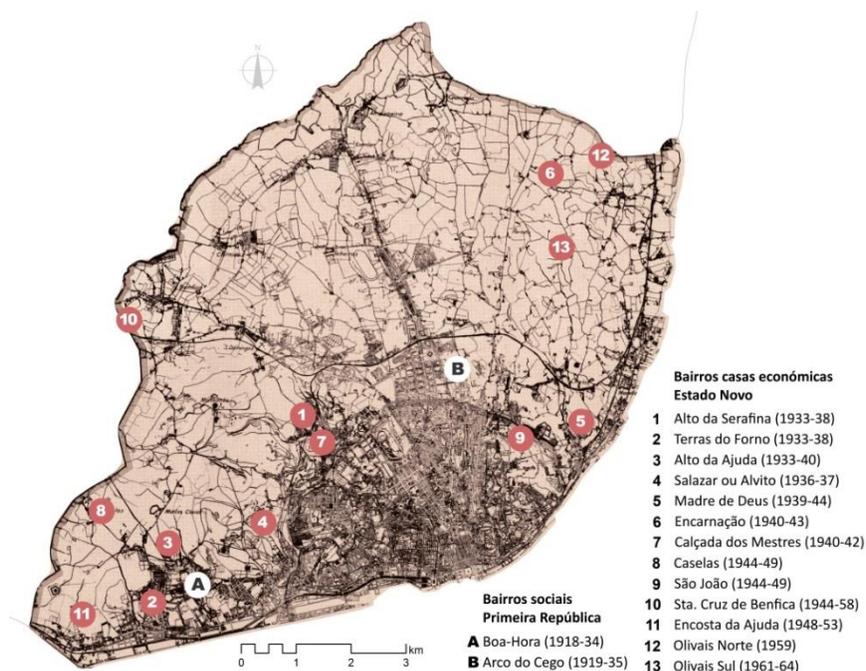


Figura 3 – Concretizações ao abrigo da política de casas económicas do Estado Novo.

¹⁰ Em 1938 o legislador definiu que as casas económicas não deveriam ser construídas apenas com andar térreo, devido ao seu “*aspecto de pobreza*” que contrastava com o ambiente citadino onde eram inseridas.

Os bairros eram construídos à responsabilidade da Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais, com excepção dos bairros da Ajuda/Boa-Hora e do Arco do Cego que tinham sido iniciados durante a Primeira República. Paralelamente, o bairro Salazar (ou Alvito) foi de iniciativa da CML, tendo sido integrado posteriormente na política de casas económicas.

4.2. Decreto-Lei nº 28 912: a iniciativa das casas desmontáveis

Mais tarde, em 1938, verificou-se que para alguns municípios (*e.g.* Lisboa), era indispensável criar novas iniciativas de habitação social, nomeadamente para o realojamento das famílias residentes em bairros de barracas.

Para Ribeiro (1958), verificou-se que a situação de carência habitacional não estava a ser resolvida ou amenizada pela iniciativa de casas económicas e que, paralelamente, o problema dos bairros de barracas se multiplicava na capital do país.

Neste contexto, o Estado Novo preparou o Decreto-Lei nº28 912, de 12 de Agosto de 1938 (a pretexto de se dar cumprimento ao programa dos festejos nacionalistas previstos para 1940), que, entre outras regulamentações, lançou a iniciativa de *casas desmontáveis*.

A iniciativa focava-se sobretudo na carência habitacional e na solução da questão dos bairros de barracas que existiam em Lisboa no final da década de 30. Neste sentido, o objectivo fundamental era transferir as populações dos bairros de barracas para habitações com condições mínimas de habitabilidade. O realojamento devia ser realizado para casas desmontáveis (que eram, em rigor, temporárias), estando previsto que posteriormente os moradores seriam transferidos, em definitivo, para bairros de casas económicas.

As casas eram cedidas a título precário (com possibilidade de despejo imediato e impossibilidade de amortizar a habitação), cabendo à autarquia local autorizar as licenças de habitação e fixar as rendas mensais.

No que respeita à construção, eram utilizados materiais pobres e módicos, dando-se uso preferencial a fibrocimento e madeira. A título experimental, os primeiros domicílios foram entregues mobilados. Quanto à configuração das habitações, o modelo assentava na moradia unifamiliar de nível térreo.

Como consequência da utilização de materiais sem qualidade, veio a reconhecer-se que a construção, manutenção e conservação dos bairros de casas desmontáveis (responsabilidade da CML) era um processo pouco eficiente e dispendioso. Como consequência, os bairros de casas desmontáveis levantaram diversos problemas financeiros, urbanísticos e sociais, pelo que rapidamente caíram em descrédito político e social.

O Decreto-Lei nº28 912, de 1938, promoveu a construção de 1 000 casas desmontáveis, tendo-se projectado, para o efeito, o bairro da Quinta da Calçada e o bairro da Boa Vista (actual Boavista). Posteriormente, o Decreto-Lei nº33 278, de 1943, possibilitou a expansão do bairro da Boa Vista e a construção do bairro das Furnas. No final da década de 50 surgiu o bairro Padre Cruz, com o objectivo de substituir o bairro da Quinta da Calçada que estava prestes a ser parcialmente demolido para dar lugar à Cidade Universitária (Figura 4).

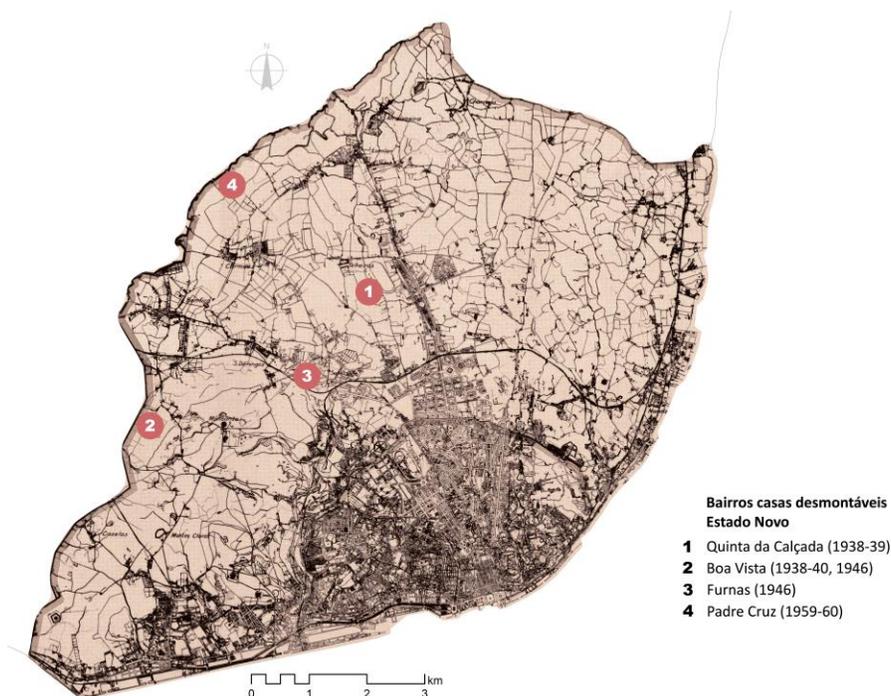


Figura 4 – Bairros de casas desmontáveis construídos em Lisboa.

Os núcleos de habitações informais existentes na cidade de Lisboa eram bastante superiores àqueles que a política de casas desmontáveis se propunha combater. Na verdade, a política terá servido sobretudo para permitir a expansão da cidade, visto que as populações realojadas se encontravam, precisamente, em bairros de barracas que o tecido urbano consolidado já limitava (*e.g.* bairro das Minhocas, bairro da Bélgica, bairro da Feiteira ao Pote de Água, e habitações informais no vale de Alcântara).

4.3. Decreto-Lei nº 34 486: a iniciativa dos alojamentos para famílias pobres

Em 1945, surgiu o Decreto-Lei nº 34 486, de 6 de Abril, que autorizou o Governo a construir 5 000 habitações destinadas ao *alojamento de famílias pobres*.

A nova política era destinada às classes carenciadas e surgiu na sequência da iniciativa de casas desmontáveis aprovada sete anos antes. Todavia, a política de alojamentos para famílias pobres apresentava duas diferenças: i) destinava-se a todo o país e não apenas ao concelho de Lisboa; ii) abandonava a terminologia “*desmontável*”, embora o legislador admitisse que as casas continuavam a ser provisórias e indicasse “*a preferência a dar, em geral, a qualquer tipo de construção desmontável*”.

O Decreto-Lei nº34 486 principiava por realizar no preâmbulo um *mea-culpa*, testemunhando que a situação de carestia habitacional se mantinha nos grandes centros urbanos, independentemente do valor das iniciativas anteriormente desenvolvidas.

Neste propósito, afirmava o legislador, “o Governo definiu oportunamente os princípios em que deve assentar a solução do problema da habitação das classes trabalhadoras e que é a das chamadas «casas económicas», cujo regime transformará gradualmente o ocupante em proprietário. Para este objectivo não deixará de se caminhar. Mas é certo que as condições exigidas para a ocupação das «casas económicas», quanto a situação profissional, idade, saúde, excluem considerável percentagem de possíveis candidatos. E também é certo que – por englobarem renda, amortização e várias modalidades de providência – não podem deixar de resultar prestações mensais que, embora moderadas, não são acessíveis, pelo menos por agora, às camadas mais modestas da população, justamente as que hoje vivem ainda em mais miseráveis alojamentos” (DG, I Série, 6 Abril. 1945, 73, p. 232).

Desta forma, e eventualmente para conter possíveis descontentamentos sociais que a situação dual poderia potenciar, o Governo decidiu promulgar iniciativas dirigidas para os segmentos mais carenciados.¹¹

O diploma definia que o Governo deveria impulsionar, no prazo de 5 anos, a construção de 5 000 casas destinadas ao alojamento de famílias pobres nos centros populacionais do continente e das ilhas adjacentes.¹²

Os corpos administrativos e as misericórdias eram as entidades responsáveis pela construção, distribuição e pela fixação das rendas dos domicílios. Estas entidades beneficiavam de subsídios até 10 000\$ por casa, concedidos em partes equivalentes pelo Estado e o Fundo de Desemprego.

As entidades promotoras eram responsáveis pela atribuição dos domicílios e pela fixação das rendas. Os agregados familiares desalojados tinham prioridade na atribuição de alojamentos, pelo que o programa foi utilizado sobretudo para o realojamento de desalojados coercivos.

Tal como ocorria na iniciativa de casas desmontáveis, os alojamentos para famílias pobres eram cedidos a título precário, sem amortização possível e com possibilidade de despejo imediato.

Apesar das recomendações para a construção de casas “*preferencialmente desmontáveis*” e de “*carácter transitório*”, a verdade é que se optou frequentemente pela construção em alvenaria de características definitivas.

Desta forma, os alojamentos eram atribuídos com o desígnio de *temporários e transitórios*, embora, com o passar dos anos tenham ficado com carácter *definitivo e permanente*.

¹¹ Para Gonçalves (1978), o advento da iniciativa de alojamentos para famílias pobres empenhava-se no combate ao défice habitacional, mas justificava-se sobretudo porque o regime desejava contar com o voto do povo nas eleições previstas após 1945.

¹² Em 1946 o número de casas a construir foi aumentado para 10 000.

No que respeita à arquitectura, é possível encontrar dois momentos diferenciados na iniciativa de alojamentos para famílias pobres:

- Anos 40: manutenção das opções estilísticas, arquitectónicas e de desenho urbano implementadas nas iniciativas de habitação social precedentes (*i.e.* moradia unifamiliar / “*casa portuguesa*”);
- Anos 60: construção em altura de cariz modernista (*i.e.* edifícios construídos em torres ou em banda, de quatro a cinco pisos, utilizando-se com frequência o duplex).

Assim, as primeiras intervenções consubstanciaram-se na construção de bairros bem delimitados de moradias unifamiliares. Posteriormente, os alojamentos para famílias pobres passaram a ser construídos em edifícios multifamiliares.

Nas décadas de 60 e 70 a CML promoveu a construção de conjuntos habitacionais de carácter social destinados a realojamentos e à colocação de funcionários da autarquia que faziam uso dos esquemas da política de alojamentos para famílias pobres. Assim, surgiram bairros constituídos por alojamentos de rendas reduzidas, que a CML denominava (e hierarquizava) como “*rendas mínimas*”, “*rendas moderadas*”, “*rendas módicas*” e “*rendas médias*” (Figura 5).

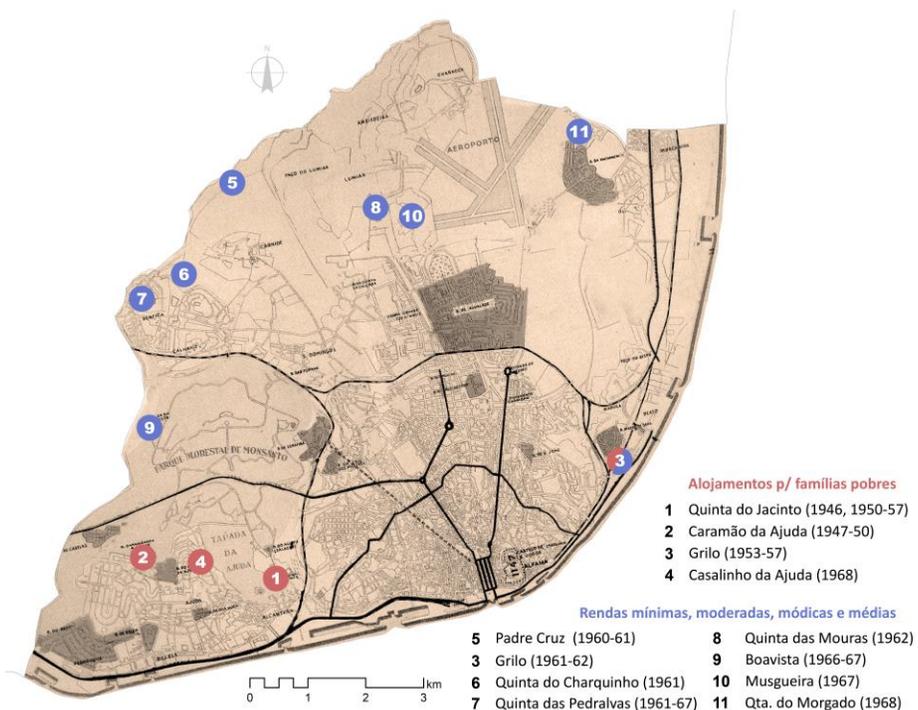


Figura 5 – Alojamentos para famílias pobres e rendas mínimas, moderadas, módicas e médias.

4.4. Lei nº 2 007: o regime das *casas de renda económica*

Tendo passado apenas um mês após a publicação da iniciava de alojamentos para famílias pobres, o Estado Novo criou uma nova política de habitação social, promulgando para o efeito a Lei nº 2 007, de 7 de Maio de 1945, que deu início à iniciativa de *casas de renda económica*.

Consideravam-se casas de renda económica as que se construíssem nos centros urbanos ou industriais, pelas seguintes entidades: sociedades cooperativas ou anónimas; organismos corporativos ou de coordenação económica; instituições de previdência social; empresas concessionárias de serviços públicos; empresas industriais e outras entidades idóneas de direito privado.

Significa isto que a política de casas de renda económica foi a primeira iniciativa de habitação social em que o Estado Novo permitia, desde o diploma encetativo, a participação de instituições de previdência e de entidades privadas.

A Lei nº 2 007 não só reformava o conjunto de entidades incluídas na construção de habitação social, como contrariava o paradigma da casa portuguesa. A política de casas de renda económica autorizava a construção de moradias unifamiliares, mas também apartamentos em edifícios colectivos. Todavia, o Estado Novo continuava a considerar importante conter a colectivização urbana, pelo que o crescimento em altura estava limitado a rés-do-chão mais três pisos.

O regime de ocupação das casas era diferenciado conforme a entidade promotora, sendo que os domicílios poderiam ser arrendados, vendidos a pronto ou a prestações.

As autarquias locais ficavam, como era apanágio neste tipo de circunstâncias, com diversas incumbências, incluindo a urbanização dos bairros. De forma a incentivar a participação de entidades não-públicas, o diploma recuperava os clássicos benefícios fiscais que tinham caracterizado as vantagens em outras políticas do mesmo âmbito.

As rendas a cobrar tinham limites máximos que não podiam ser ultrapassados. Contudo, os valores mínimos não eram suficientes para abranger a população mais carenciada, pelo que a política foi sobretudo dirigida à solução do problema habitacional da classe média urbana.

Em síntese, a Lei nº 2 007 veio reestruturar a política de habitação social do Estado Novo, designadamente: a) abrindo a construção às instituições de previdência, cooperativas e entidades privadas; b) iniciando a substituição do paradigma arquitectónico e de desenho urbano instituído; c) alargando o acesso e distribuição das habitações.

Tais pressupostos apresentavam-se como uma mudança de orientação, visto que até 1945 o Estado Novo tinha dado preferência a políticas de habitação social fechadas, que podia controlar por inteiro, desde o momento da construção até à fase da distribuição.

De acordo com os relatos efectuados por diversos diplomas publicados nos anos subsequentes, a participação das entidades privadas manteve-se relativamente incipiente, tendo ficado (muito) aquém das expectativas do Governo.

Pelo contrário, as instituições de previdência foram fundamentais para execução da política, tendo sido responsáveis pela construção da maioria das casas de renda económica em Portugal e, em especial, na cidade de Lisboa.¹³

Em suma, o Estado Novo procurava contribuir para a resolução do problema de carência habitacional, que começava a afectar de forma generalizada a classe média cujo apoio o regime precisava.

Nesse contexto, adoptou-se a fórmula das casas de renda económica, limitada a quatro pavimentos, para serem arrendadas ou vendidas por preços abaixo do mercado livre.

Na cidade de Lisboa, o exemplo mais marcante e significativo da construção de casas de renda económica localiza-se no *Plano de Urbanização da Zona a Sul da Avenida Alferes Malheiro*, vulgarmente conhecido como bairro de Alvalade.¹⁴ Na cidade de Lisboa foram ainda construídas casas de renda económica no bairro do Caramão da Ajuda (Figura 6).

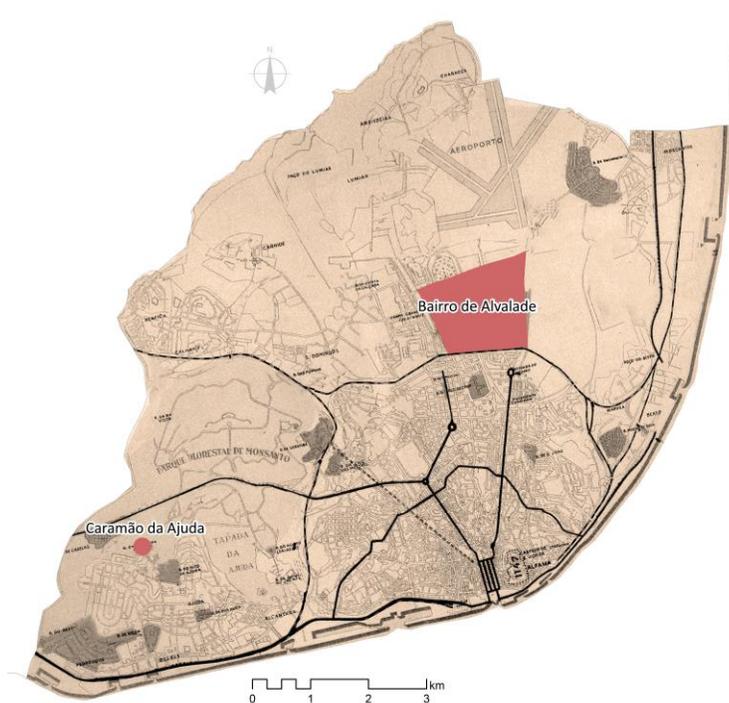


Figura 6 – Intervenções urbanas onde foram construídas casas de renda económica.

¹³ As instituições de previdência foram fundamentais para o sucesso da iniciativa de casas de renda económica. De forma a regular a actuação destas instituições, foi publicado o Decreto-Lei n.º 35 611, de 25 de Abril de 1946.

¹⁴ As casas de renda económica construídas no bairro de Alvalade pelas instituições de previdência (realçando-se o papel da federação HE-FCP) concentram-se nas células I, II, IV, V e VI.

Entre os aspectos inovadores do plano de Alvalade, destaca-se a expansão urbana em harmonia com as orientações do Plano Director de Urbanização de Lisboa que se encontrava em elaboração. Esta circunstância contrastava com a política executada anteriormente pelo Estado Novo, que colocava a habitação social na periferia da cidade e espacialmente segregada.

4.5. Decreto-Lei nº 36 212: o regime das casas de renda limitada

Não obstante a promulgação de diversos incentivos às empresas privadas pela Lei nº 2 007, a participação destas entidades manteve-se relativamente incipiente, tendo ficado aquém das expectativas do Governo.

Em 1947, procurando atrair em definitivo as entidades privadas para a promoção de habitação social, o Estado Novo promulgou o Decreto-Lei nº 36 212, de 7 de Abril, encetando o regime de *casas de renda limitada*.

O preâmbulo do diploma iniciava-se pelo enquadramento das medidas de habitação social executadas desde 1933, e por expor a problemática habitacional no final da década de 40. Circunscrevendo, por um lado o legislador abordava de forma muito lisonjeadora as políticas públicas; por outro, criticava a actuação do sector privado que se considerava lesiva dos interesses do país.

Neste contexto, o legislador intimava e advertia que *“deveria talvez optar-se desde já, entre outras, a medida radical de proibir expressamente a construção de prédios de renda livre, levando assim a respectiva indústria a concentrar todos os seus recursos na construção de casas destinadas a rendas módicas e nas restantes obras de interesse geral (...), mas, por se reconhecer que o problema carece de estudo completo, por forma a coordenar os seus múltiplos aspectos, não se enverada, de momento, por caminho tão radical (...) ficam de reserva as soluções radicais atrás referidas, a que o Governo terá de recorrer se a modalidade das casas de renda limitada não obtiver o êxito que bem merece”* (DG, I Série, 7 Abril. 1947, 78, p. 266).

No que se refere ao corpo jurídico do diploma, a política de casas de renda limitada regia-se pelos mesmos princípios que a iniciativa de casas de renda económica, sendo, na verdade, um *upgrade* desta.

A iniciativa tinha como objectivo potenciar a construção por entidades privadas de habitações de renda pré-estabelecida, ou seja, fixar o rendimento futuro das construtoras, para limitar o capital a empatar, quer na construção dos edifícios, quer nos investimentos em propriedade urbana.

Inicialmente as habitações de renda limitada apenas poderiam ser arrendadas, sendo que o aluguer era realizado ao abrigo da legislação geral de inquilinato. Posteriormente, em 1958, foi permitida a venda de habitações mediante determinadas regras.

Para promover a participação das entidades privadas definiram-se vários benefícios, designadamente vantagens fiscais, fixação dos preços dos materiais de construção, alienação de lotes de terreno municipal, etc.

O valor das rendas ficava definido no momento da alienação dos terrenos. Em síntese, o particular que licitasse o lote de terreno municipal comprometendo-se com os valores de locação mais reduzidos seria o vencedor da licitação (licitação depressiva).

No que respeita ao modelo arquitectónico adoptado, o Governo mantinha o caminho de crescimento vertical iniciado em 1945. Os projectos habitacionais eram responsabilidade das autarquias locais, sendo que os privados deveriam respeitar o modelo proposto.

A construção em altura devia-se, entre outras razões, pelo interesse dos construtores privados em edifícios com elevado número de fogos que pudessem oferecer maiores lucros.

Em síntese, o diploma definia a construção de prédios de rendimento com alcance social, fixando as rendas máximas a cobrar e estando subjacentes facilidades fiscais, fundiárias e a fixação dos preços dos materiais de construção.

A política de casas de renda limitada deu início a uma parceria mais evidente entre o investimento privado e público no que respeitava à promoção de habitação de interesse social.

O diploma estipulava que o regime das casas de renda limitada terminaria a 31 de Dezembro de 1957. Todavia, em virtude dos resultados positivos, o Governo decidiu prorrogar a política até 31 de Dezembro de 1967. Em 1973, o Estado Novo decidiu ressuscitar a política, já no âmbito das atribuições do Fundo de Fomento da Habitação (FFH).

Na cidade de Lisboa foram construídos diversos edifícios ao abrigo do regime de casas de renda limitada (Figura 7). Os edifícios eram construídos em terrenos municipais alienados para o efeito e apresentavam genericamente quatro ou mais pavimentos, conforme os projectos elaborados pela autarquia.

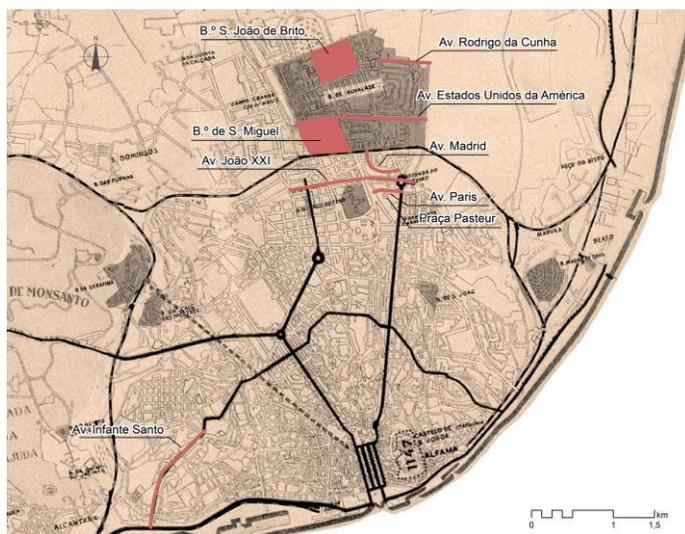


Figura 7 – Localização das intervenções urbanas onde foram construídas casas de renda limitada.

Nas décadas de 60 e 70 este tipo de edifícios disseminaram-se pela cidade, em particular nos espaços de expansão urbana, de acordo com os terrenos municipais cedidos para o efeito.

4.6. Decreto-Lei nº 42 454: a expansão a Nascente

Em 1959, as reflexões realizadas às iniciativas de habitação social resultaram na elaboração do Decreto-Lei nº 42 454, de 18 de Agosto.

O decreto focava-se no desenvolvimento urbano da capital, tendo servido para o Governo articular com a Câmara Municipal de Lisboa a expansão da cidade e a construção de habitações com rendas reduzidas.

O legislador começava por contextualizar o âmbito da lei com a situação do mercado habitacional, referindo-se ao crescimento horizontal e ao aparecimento de novos núcleos suburbanos. Considerava-se, ainda, que os espaços habitacionais mais recentes não apresentavam qualidade ou ordenamento, pelo que se propunha a criação de “*novas unidades urbanas integradas no planeamento geral da cidade*”.

No entender do legislador, a construção de alojamentos destinados às famílias carenciadas procurava atingir os seguintes objectivos: a) articular o crescimento da cidade; b) satisfazer as necessidades habitacionais da população; c) reduzir o número de famílias residentes em partes de casa; d) promover o saneamento de prédios velhos; e) fomentar a demolição de “bairros de lata”; f) realojar as famílias atingidas por obras de urbanização e os agregados familiares residentes em “bairros de lata”, partes de casa, quartos alugados e outras formas de habitação consideradas “*moralmente inconvenientes*”.

Nas entidades aptas a participar na construção, destacavam-se as instituições de previdência, determinados serviços de interesse público, o Fundo de Casas Económicas, entidades com fins de assistência social, cooperativas de construção e a indústria de construção civil.

No que respeitava às habitações, foram estipuladas quatro categorias (*i.e.* I, II, III, IV) destinadas a agregados familiares com rendimentos diferenciados. Posteriormente, foi criada a categoria HR (ou 0), destinada a famílias muito carenciadas e a realojamentos. Cada categoria habitacional tinha uma percentagem fixa de construção alocada, e as habitações poderiam ser adquiridas em regime de arrendamento ou de propriedade resolúvel.

Em síntese, poderá dizer-se que o Decreto-Lei nº 42 454 foi o culminar e o ponto mais alto da experiência de habitação social do Estado Novo. O diploma consubstanciava-se numa política bastante flexível, englobando diversas entidades e dando liberdade de escolha arquitectónica.

Em rigor, o decreto foi preparado ao longo da segunda metade da década de 50, nomeadamente com a legislação sobre a promoção de habitação para o funcionalismo público (Lei nº 2 090, de 21 de Dezembro de 1957) e para os sócios das instituições de previdência (Lei nº 2 092, de 9 de Abril de 1958). Não sendo possível perceber se este caminho foi realmente planeado, a verdade é que o diploma

publicado em 1959 permitiu finalmente a execução das políticas de habitação social mais recentes.

No final de 1959 a Câmara Municipal de Lisboa estudou diversas localizações para executar o delineado no Decreto-Lei nº 42 454. A decisão acabou por incidir na área Nascente da cidade, nomeadamente em Olivais Norte, Olivais Sul e Chelas. Estas áreas eram à data marcadas por uma atmosfera rural, mas, também, pela componente industrial na área adjacente à linha férrea e ribeirinha (Figura 8).

A elaboração, execução e monitorização dos projectos esteve a cargo do Gabinete Técnico da Habitação (GTH), criado na orgânica da CML.

No seu conjunto, os três Planos superavam os 700 hectares — cerca de 7% da área total da cidade de Lisboa — e estimava-se que viessem a ser habitados por mais de 100 000 habitantes.

Para Jorge Carvalho Mesquita, à data director do GTH, “*pela primeira vez na história do crescimento de Lisboa se encara, num programa unitário de realizações, uma tarefa de planeamento urbano tão vasta em extensão e profundidade*” (Mesquita, 1969). Significa isto que na cidade de Lisboa desenvolveu-se em meados da década de 60 uma megaexpansão a Nascente, naquele que terá sido, no seu conjunto, o maior empreendimento habitacional promovido pelo Estado Novo.

Os três Planos corresponderam a operações de grande escala, envolvendo a construção de habitação e infra-estruturas, mas também valências multifuncionais como equipamentos colectivos de apoio à população.

Ainda neste sentido, destaca-se que os Olivais Norte e Olivais Sul estavam destinados, sobretudo, à habitação, enquanto o plano de Chelas incluía, além da função residencial, serviços e actividades de escala regional.

Como referido anteriormente, as construções realizadas ao abrigo do Decreto-Lei nº 42 454 foram variadas e integraram diversas entidades públicas, semipúblicas, assistencialistas e privadas (Figura 8).

No que respeita em particular às categorias habitacionais, deve-se destacar que o plano promovia a mistura social induzida, ou seja, num processo *top-down* procurava-se a concentração geográfica de famílias de classes diferenciadas. No entanto, a realidade não obedeceu, necessariamente, aos objectivos de mistura social induzida.

Por outro lado, embora o diploma indicasse no seu preâmbulo ter como propósito a extinção gradual dos bairros de lata e a diminuição do fenómeno do aluguer de partes de casa, os planos não atingiram esse objectivo e não se destinaram às populações que viviam em más condições (Gonçalves, 1978).

Nos pontos mais marcantes e inovadores de Olivais Norte, Olivais Sul e Chelas estão, indubitavelmente, as opções arquitectónicas e o modelo de desenho urbano adoptado nos edifícios e espaços públicos.

Correndo-se o risco de uma generalização abusiva, é possível associar os planos de Olivais Norte, Olivais Sul e Chelas às premissas do internacionalismo, em particular a Carta de Atenas de Le Corbusier, o racionalismo moderno, e, como referido anteriormente, os casos práticos das *new towns* e *grands ensembles*.

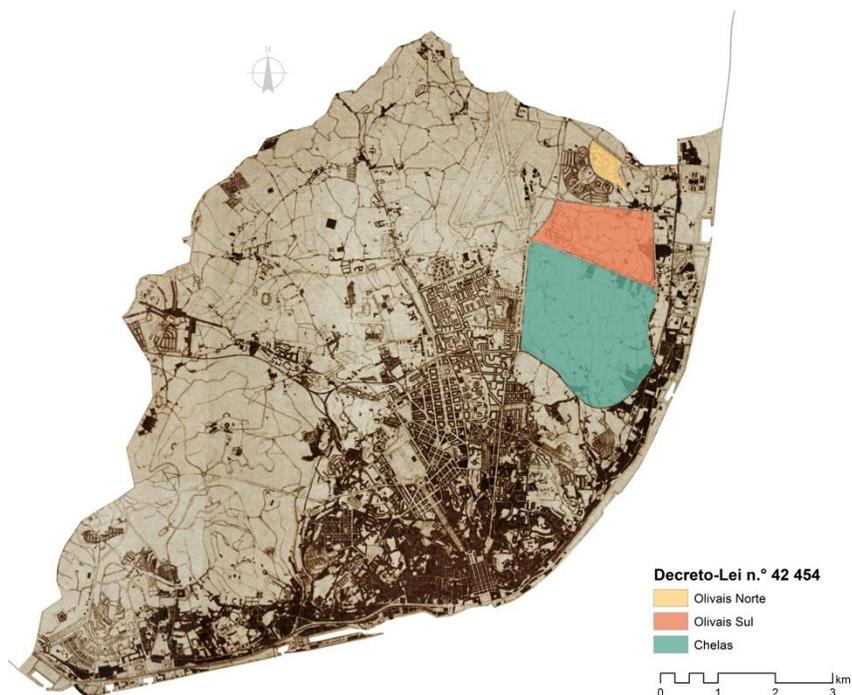


Figura 8 – Área de intervenção ao abrigo do Decreto-Lei nº 42 454.

Destaca-se, sobretudo, a ruptura com o modelo tradicional de cidade, isto é, a rejeição da moradia unifamiliar, de bairros com baixa densidade, da rua tradicional e do quarteirão.¹⁵ Paralelamente, o conjunto de 700 hectares contrastava com a forma de crescimento urbano que se realizava à data nos arredores de Lisboa e onde dominava a construção de pequenos loteamentos urbanos.

4.7. Realojamentos durante o Estado Novo

Embora com uma intensidade que ficava sempre aquém das necessidades, o Estado Novo promoveu, entre 1933 e 1974, diversos processos de realojamento, todos eles baseados em políticas ideológicas distintas (Quadro 1).

O Estado Novo teve sempre uma perspectiva céptica em relação aos benefícios das operações de realojamento, pelo que até 1974 a acção baseou-se sobretudo no auxílio a desalojados coercivos.

Além dos realojamentos realizados ao abrigo da política de casas desmontáveis, durante a década de 60 o poder público voltou a realojar desalojados coercivos em bairros precários e provisórios.

¹⁵ Não obstante, em Olivais Sul foram construídas cerca de 1 000 casas económicas, na tipologia propriedade horizontal mas, também, de moradia unifamiliar.

Um dos processos mais mediatizados ocorreu no vale de Alcântara, devido à construção da Ponte sobre Tejo, onde centenas de famílias foram desalojadas. O realojamento desta população tornou-se, desde então, num exemplo da forma autoritária de actuação do Estado Novo.

Sobre este episódio, apontava Nuno Teotónio Pereira: “já as obras da ponte [sobre o Tejo] iam adiantadas, noticiaram os jornais diários a visita do Ministro das Obras Públicas ao Vale de Alcântara, tendo esta individualidade chamado a atenção do Presidente da Câmara para a necessidade de se executarem os acessos e se cuidar do saneamento da zona, o que implicaria uma operação de realojamento em grande escala. No seguimento desta preocupação, foi inscrita no Plano Intercalar de Fomento (1965-1967) a verba necessária para a construção de 7 500 fogos destinados a absorver as famílias a desalojar «de forma a apresentar em condições de dignidade a zona da cidade onde terminará a ponte sobre o Tejo», conforme é explicado no próprio texto do Plano” (Pereira, 2011[1966]:16).

Quadro 1 – Políticas do Estado Novo que promoveram directamente processos de realojamento.

Política de casas desmontáveis (Decreto-Lei nº 28 912, de 12 de Agosto de 1938)

- Casas pré-fabricadas, de pequena dimensão e de piso térreo.
- Bairros morfologicamente bem delimitados e afastados da cidade;
- Destinada a habitantes de bairros de barracas.

Política de alojamentos para famílias pobres (Decreto-Lei nº 34 486, de 6 de Abril de 1945)

- Pode ser considerada a política de realojamentos do Estado Novo;
- Destinada a habitantes de bairros de barracas e desalojados coercivos;
- Anos 40: construção de bairros de casas unifamiliares morfologicamente bem delimitados;
- Anos 50 e 60: construção de blocos sociais, de cariz modernista, integrados em urbanizações promovidas por particulares;
- Na década de 60, a CML utilizou os esquemas deste diploma para construir casas de rendas reduzidas (casas de *renda mínima, moderada, módica e média*);

Decreto-Lei nº 42 454 (Decreto-Lei nº 42 454, de 18 de Agosto de 1959)

- Parcialmente destinado a realojamentos;
- Criação de uma categoria habitacional própria para o efeito (categoria HR);
- 30% dos fogos construídos por instituições de previdência deveriam ser destinados a realojamentos;
- Construção de blocos sociais para realojamentos em Olivais Norte, Olivais Sul (*Célula F*) e Chelas (*bairro de casas pré-fabricadas*);

A população do vale de Alcântara foi distribuída de forma autocrática por bairros espalhados pela cidade. Na verdade, mais do que as condições de vida da população, ao Estado Novo preocupava a imagem que um bairro informal poderia transmitir lado-a-lado com uma obra emblemática do regime.

Paralelamente, as famílias desalojadas do vale de Alcântara tiveram sortes distintas, em particular no que respeitava ao bairro que tinham como destino. A autarquia local decidiu realojar parte da população em Olivais Sul, na Célula F, constituída por edifícios colectivos e construídos para o efeito. Por outro lado, a mesma população foi *temporariamente* distribuída, entre outros, pelos bairros provisórios da Musgueira Sul e Musgueira Norte, constituídos por pequenas casas de alvenaria, sem qualidade e de dimensões extremamente reduzidas. Além dos bairros

provisórios da Musgueira Sul e Musgueira Norte, foi ainda construído o “bairro das Casas Pré-Fabricadas” (ou bairro do Relógio, ou do Camboja) na área de intervenção do Plano de Chelas.

Além dos bairros de realojamento promovidos integralmente pelo poder público, na década de 60 foram ainda construídos conjuntos habitacionais em parceria com entidades assistencialistas, nomeadamente o bairro da Cruz Vermelha (próximo da Musgueira Norte) e o bairro Prodac (em Chelas).¹⁶

Desta forma, durante a década de 60 a CML aproveitou para alargar os agentes relacionados com os realojamentos, destacando-se a participação de instituições de solidariedade (e.g. Cruz Vermelha, Prodac, Cáritas) preocupadas com a crise habitacional que se abatia sobre Lisboa (Figura 9).

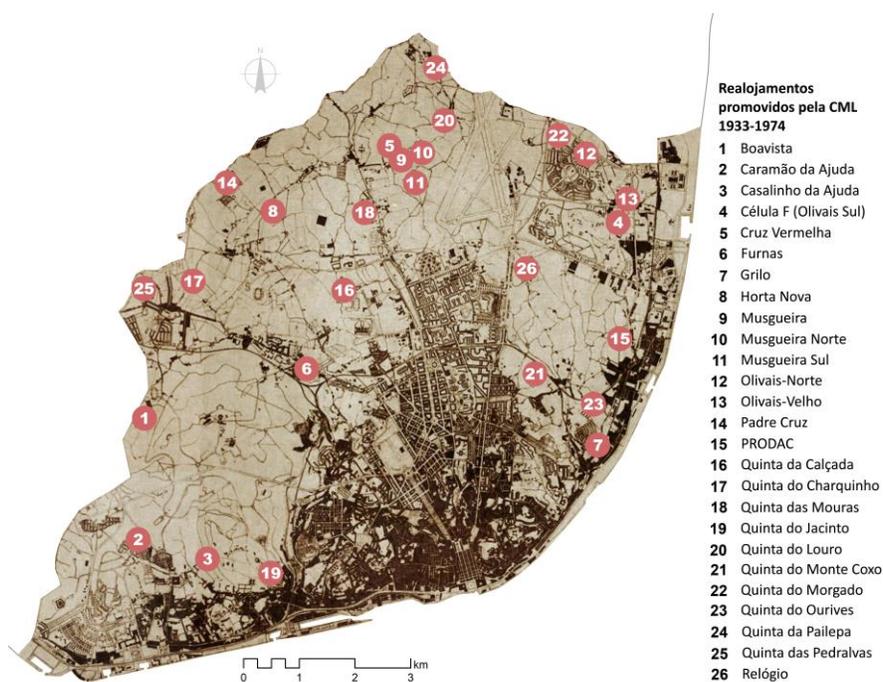


Figura 9 – Realojamentos promovidos pela CML (1933-1974).

Por fim, volta-se a realçar que durante a década de 60 a CML procedeu a realojamentos em edifícios colectivos, definitivos e com habitações de qualidade. Como referido anteriormente, a CML promoveu blocos sociais na área de intervenção do Decreto-Lei nº 42 454, designadamente na Célula F (Olivais Sul). A

¹⁶ O bairro Prodac, em particular, tornou-se numa iniciativa de realojamento especialmente inovadora por estar assente numa narrativa de participação comunitária e por responsabilizar os realojados pela construção das suas habitações.

estes realojamentos, responsabilidade do GTH, é ainda necessário aditar o edificado social construído em Olivais Velho, Quinta do Ourives e na Quinta do Morgado, assim como os conjuntos de rendas mínimas, módicas, moderadas e médias.

No início da década de 70 o Presidente do Município confiou a erradicação das barracas existentes na cidade de Lisboa ao GTH (Sant'ana, 1981). Nos anos seguintes, o GTH projectou diversos bairros de realojamento, influenciados pela experiência adquirida nos planos de Olivais Norte, Olivais Sul e Chelas.

Estes bairros destinavam-se ao realojamento da população residente em bairros de barracas, mas também procuravam corrigir situações de grande precariedade habitacional que o Estado Novo tinha criado, nomeadamente nos bairros desmontáveis e provisórios (*e.g.* Boa Vista, Furnas, Musgueira[s]).

No seu conjunto, a maioria dos realojamentos foi realizada longe do centro da cidade. Tal situação não se fica a dever unicamente aos terrenos disponíveis para construção, mas também devido à vontade de instalar as famílias em terrenos de baixo valor e de segregar as populações realojadas que eram vistas como estando em período de transição e aculturação (Figura 9).

5. Notas finais

Circunscrevendo as políticas sociais de habitação implementadas nos regimes políticos analisados no presente trabalho, fica evidente que os diferentes sistemas políticos e as distintas conjecturas socioeconómicas levaram à concepção de soluções e estratégias diversificadas, adaptadas às singularidades de cada um dos períodos.

Depois de várias décadas de projectos-lei que nunca chegaram a ser concretizados, foi a Primeira República que, em 1918 (por via do Decreto n.º 4 137), conceptualizou, pela primeira vez no nosso país, uma política de promoção de habitação social de cariz liberal destinada a auxiliar os privados na construção de habitações para arrendar ou vender a valores reduzidos.

Posteriormente, os Decretos n.ºs 5 397 e 5 443, de 1919, iniciaram uma nova política, com o objectivo de construir bairros sociais de grandes dimensões, assentes na ideológica colectivista e socializante, sendo a construção totalmente ao encargo do poder público.

Como verificado, a execução destas medidas não obteve o sucesso desejado. Por um lado, a política de casas económicas da Primeira República teve uma adesão pouco significativa por parte dos promotores imobiliários; por outro, a política de bairros sociais foi marcada por avanços e recuos (mais os recuos), tendo sido suspensa poucos anos depois de ter iniciado.

Pese embora não terem existido avanços significativos, no plano teórico e ideológico as políticas de habitação da Primeira República foram fundamentais para promover a discussão em torno da problemática habitacional. Posteriormente, a Ditadura Militar optou por medidas mais pragmáticas, rejeitando linearmente a necessidade de intervir directamente na promoção de habitação, preferindo políticas que promovessem o livre funcionamento do mercado imobiliário e de arrendamento.

Durante o Estado Novo, as políticas inicialmente implementadas (1933-1945) baseavam-se na promoção directa de habitação social, sendo que, mais tarde (1945-1974), a preferência foi progressivamente alterando-se para políticas que solucionassem o problema habitacional indirectamente, ou seja, por iniciativa e investimento de entidades assistencialistas, semipúblicas e privadas (Figura 10).

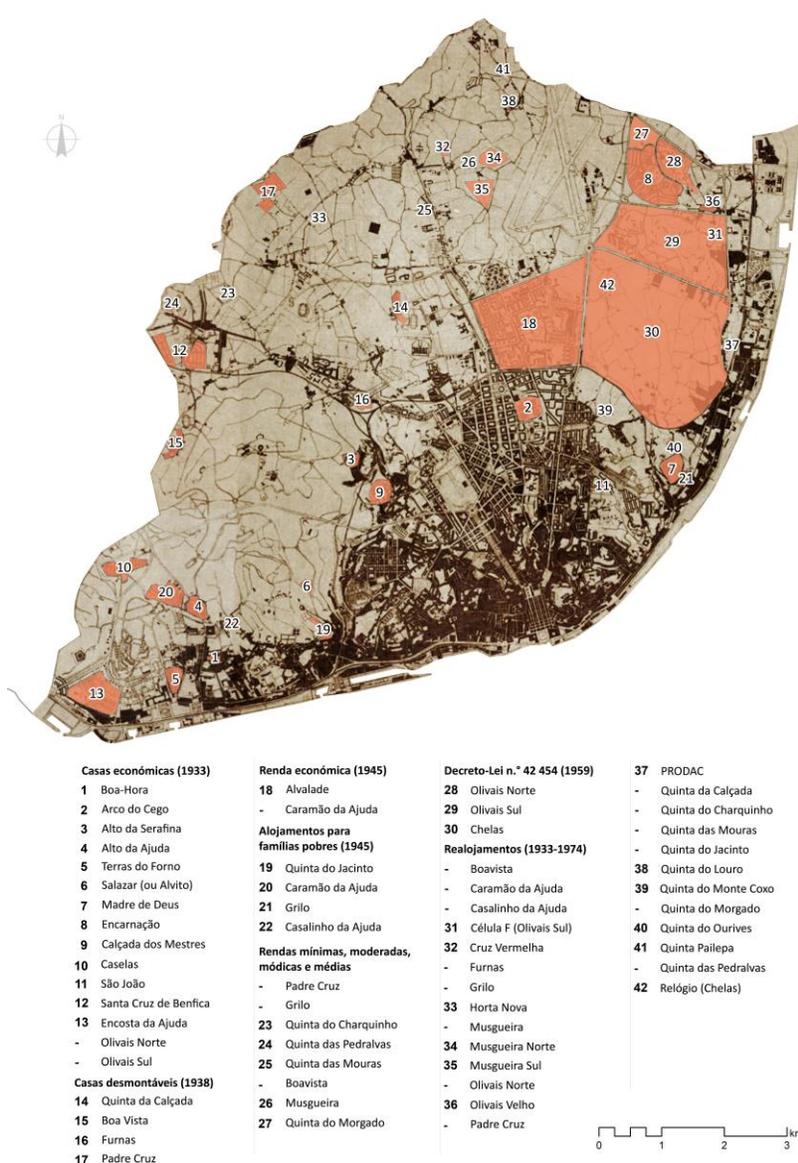


Figura 10 – Síntese das áreas de intervenção durante o Estado Novo.

O interesse do Estado Novo nunca esteve em melhorar as condições de vida das populações mais carenciadas, mas sim em satisfazer, numa primeira fase, o funcionalismo público, e, mais tarde, a classe média portuguesa. Em certa medida, poderá dizer-se que as iniciativas mais simbólicas foram elaboradas e conceptualizadas pelo Estado, para servir unicamente os interesses do próprio Estado.

Não deixa de ser igualmente relevante analisar de que forma o Estado Novo se adaptou ao longo de cerca de 40 anos às mudanças conjecturais endógenas e exógenas. Neste contexto, verifica-se que entre 1933 e 1974 sucederam-se linguagens arquitectónicas e morfológicas que evoluíram ao longo do tempo.

Em síntese, nos primeiros anos o Estado Novo limitava as opções arquitectónicas e de desenho urbano. Após a 2ª Guerra Mundial, o Governo alterou os paradigmas estabelecidos, mostrando uma progressiva abertura para a passagem do modelo da *casa portuguesa* para edifícios colectivos de média dimensão (e.g. bairro de Alvalade) até chegar aos blocos multifamiliares e modernistas (e.g. Olivais Norte, Olivais Sul e Chelas) que funcionaram como epílogo da habitação de interesse social do Estado Novo.

Além das medidas analisadas neste trabalho, o final do regime ditatorial foi marcado pela criação do Fundo de Fomento da Habitação (FFH), em 1969, e da Empresa Pública de Urbanização de Lisboa (EPUL), em 1971. Embora com atribuições, objectivos e concretizações diferentes, as realizações e actividades mais marcantes destas entidades estavam reservadas para o período democrático.

Por fim, importa realçar que, não obstante as políticas habitacionais executadas até ao 25 de Abril de 1974, em meados dos anos 70 a situação habitacional permanecia dramática. Esta situação só veio a ser corrigida no período democrático com a implementação de políticas habitacionais destinadas à construção de casas de custos controlados e de edificado social de realojamento.

Bibliografia

- ALMEIDA, Paulo (2011), Bairros Económicos do Porto: a casa como arma política, in SANTOS, Carlota (coord.), *Família, espaço e património*, Centro de Investigação Transdisciplinar Cultura Espaço e Memória, Porto.
- AMARAL, Francisco Keil do (1942), *A arquitectura e a vida*, Cosmos, Lisboa.
- AMARAL, Francisco Keil do (1969), *Lisboa uma cidade em transformação*, Publicações Europa América, Lisboa.
- AZEVEDO, Rogério (1936), *A Arquitectura no plano social*, Imprensa social, Porto.
- BAPTISTA, Luís (1999), *Cidade e habitação social*, Celta editora, Oeiras.
- BRITO, Raquel Soeiro de (1976), *Lisboa, esboço geográfico*, Separata do Boletim Cultural da Junta Distrital de Lisboa, III Série-nº 82, Lisboa.
- COSTA, João (2010), *Bairro de Alvalade – um paradigma no urbanismo português*, Livros Horizonte, Lisboa.
- FADIGAS, Leonel (2001), Um conceito novo de planeamento para Lisboa, in: *Lisboa: conhecer, pensar, fazer cidade*, pp. 84-91, Câmara Municipal de Lisboa, Lisboa.
- FARIA, António (1948), *O problema das casas económicas (esboço de estudo)*, Biblioteca Cosmos, Lisboa.

- FERREIRA, Maria Júlia (1994), O Bairro Social do Arco do Cego — uma aldeia dentro da cidade de Lisboa, *Análise Social*, Vol. XXIX (127), pp. 697-709, Lisboa.
- GONÇALVES, Fernando (1978), A mitologia da habitação social – o caso português, *Revista Cidade e Campo – Cadernos da habitação do território*, nº 1, Ulmeiro, Lisboa.
- MAGRI, Susanna (1972), *Politique du logement et besoins en main-d'oeuvre. Introduction à l'étude de l'intervention de l'Etat*, Centre de Sociologie Urbaine, Paris.
- MARQUES, Oliveira (2010), *A Primeira República Portuguesa*, Texto Editores, Lisboa.
- MESQUITA, Jorge Carvalho (1969), Planeamento do Desenvolvimento Urbano – Plano de Urbanização de Chelas, *V Congresso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municípios*, Santiago do Chile.
- MOREIRA, Manuel Vicente (1937), Notas sobre a habitação operária em Portugal, Separata da revista *Brotéria*, IHS, Lisboa.
- NUNES, João (2007), *À escala humana. Planeamento urbano e arquitectura de habitação em Olivais Sul*, Câmara Municipal de Lisboa, Lisboa.
- PEREIRA, Nuno Teotónio (1994), Pátios e vilas de Lisboa, 1870-1930: a promoção privada do alojamento operário, *Análise Social*, Vol. XXIX (127), pp. 509-524, Lisboa.
- PEREIRA, Nuno Teotónio (2011), *Lisboa Temas e Polémicas*, Câmara Municipal de Lisboa, Lisboa.
- PEREIRA, Nuno Teotónio e FERNANDES, José Manuel. (1987), A Arquitectura do Estado Novo de 1926 a 1959, in AA.VV., *O Estado Novo – Das origens ao fim da Autarcia 1926 – 1959*, Vol. II, Editorial Fragmentos, Lisboa.
- RIBEIRO, Fernando Moreira (1958), *O problema da habitação e o processo cooperativo*, Centro de Estudos Político-Sociais, Lisboa.
- RODRIGUES, José (coord.), *Teoria e Crítica de Arquitectura Século XX*, Ordem dos Arquitectos, Lisboa.
- SANT'ANA, Joel. (1981), História de um grupo de trabalho, *Boletim do GTH*, nº 39/40, pp. 243-244, Lisboa.
- SEIXAS, João (2015), A projecção de Lisboa – utopias, visões e estratégias para uma cidade em movimento perpétuo, *Revista Rossio*, nº 5, pp.11-13, Lisboa.
- SILVA, Carlos Nunes (1987), *Planeamento Municipal e a Organização do Espaço em Lisboa: 1926-1974*, CEG/INIC, Lisboa.
- SILVA, Carlos Nunes, (1994 (a)), *1926 – 1974 Política urbana em Lisboa*, Livros Horizonte, Lisboa.
- SILVA, Carlos Nunes (1994 (b)), Mercado e políticas públicas em Portugal: a questão da habitação na primeira metade do século XX, *Análise Social*, Vol. XXIX (127), pp. 655-676, Lisboa.
- SILVA, Carlos Nunes (1994 (c)), Política e gestão municipal em Lisboa, no século XX: situação e perspectivas da investigação, *Revista Penélope – fazer e desfazer a história*, nº13 pp.163-173, Edições Cosmos, Lisboa.
- SILVA, Carlos Nunes (1997), Política Urbana em Lisboa: elementos para uma periodização, Actas das sessões, *I Colóquio Temático - O município de Lisboa e a dinâmica urbana (séculos XVI-XIX)*, Câmara Municipal de Lisboa Imprensa Municipal, Lisboa.
- TEIXEIRA, Manuel (1992), As estratégias de habitação em Portugal, 1880-1940, *Análise Social*, Vol. XXVII, pp.65-89, Lisboa.
- TEIXEIRA, Paula e MATOS, Rui Manuel (1995), Teorias e Modelos de Habitação Operária. O caso de Lisboa (1880-1920), Actas das sessões, *I Colóquio Temático - O município de Lisboa e a dinâmica urbana (séculos XVI-XIX)*, Câmara Municipal de Lisboa Imprensa Municipal, Lisboa.
- TOSTÕES, Ana (2010), Portugal: arquitectura do século XX, in RODRIGUES, José (coord.), *Teoria e Crítica de Arquitectura Século XX*, Ordem dos Arquitectos, Lisboa.