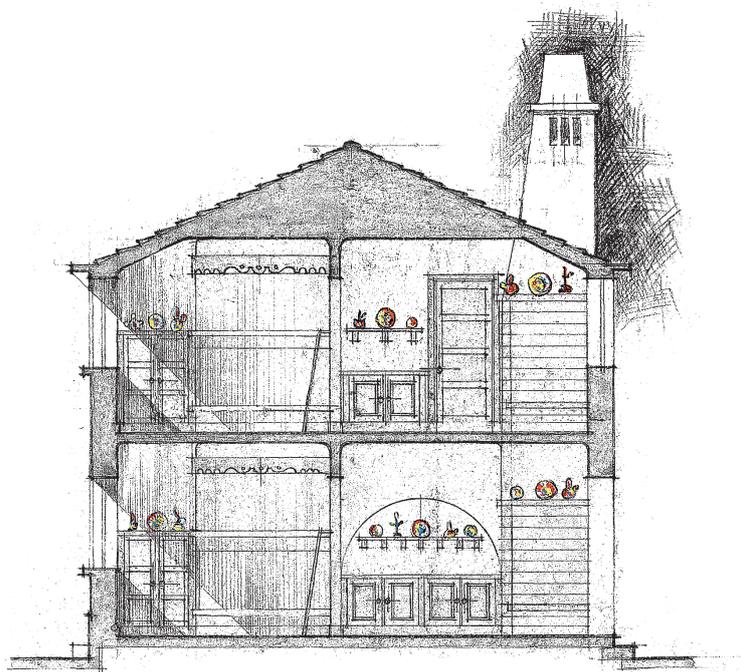


HABITAÇÃO

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
Francieli 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 Libano 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

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

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

© Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

Lisboa, dezembro de 2018

ISBN 978-972-27-2711-2

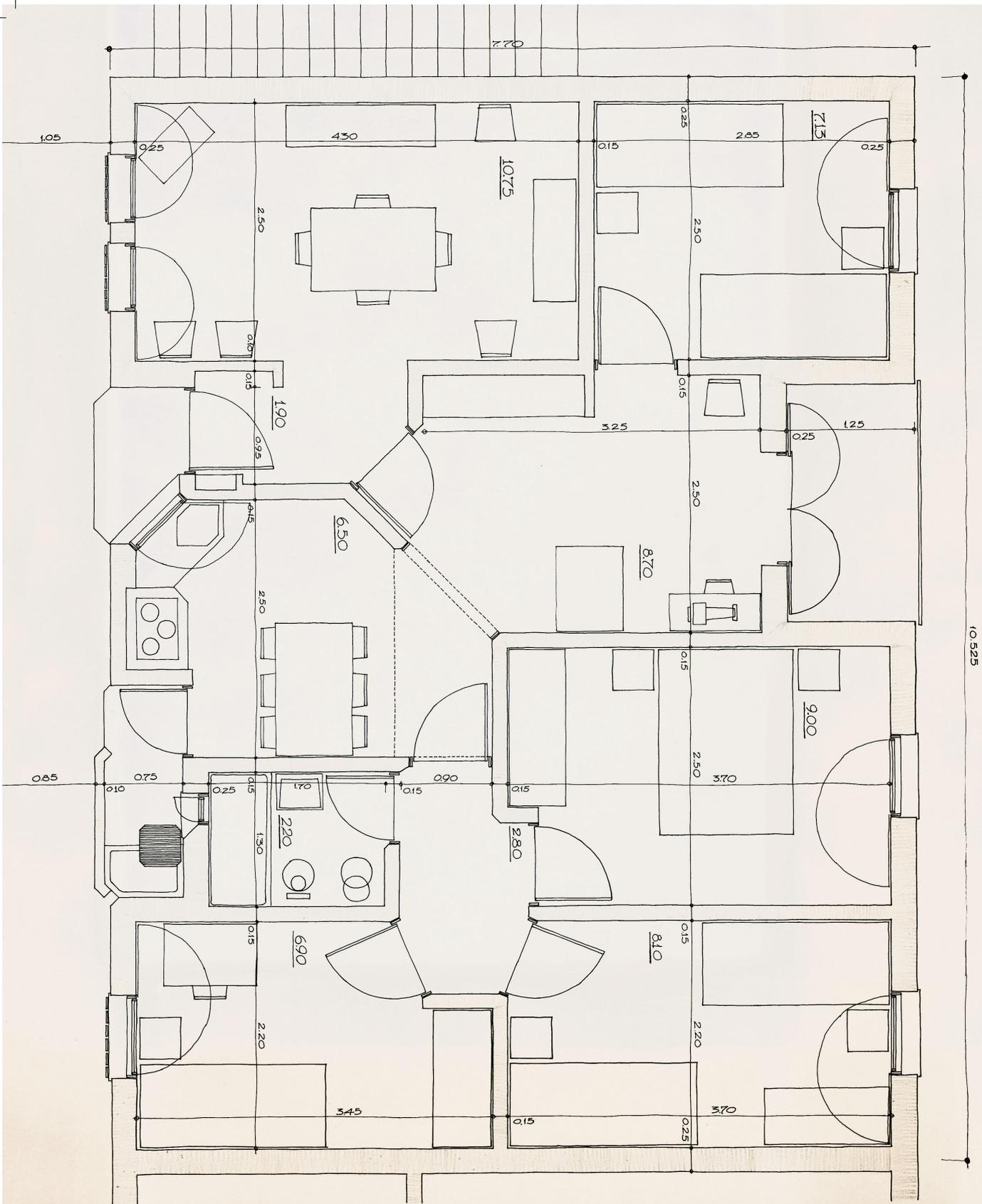
DEPÓSITO LEGAL 443 530/18

EDIÇÃO N.º 1022643



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 «Governança».

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 perspectivas 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 a floradas.

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/senhórios 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 envolvidos em equívocos, pode incluir-se nesse grupo (Agarez, 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 Quionga, hoje inauguradas», Lisboa, 24 de março de 1936 (arquiteto José Sobral Branco, 1934-1936). ANTT/EPUS. O «bloco de casas económicas» da Rua Heróis de Quionga, em Lisboa, foi construído pela Sociedade Construções Aperfeiçoadas, L.^{da}, 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 interventivo 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)¹. 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-

¹ 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 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.^a, 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.»²

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, indicia 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,

² 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 Alvíto. 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 Alvíto 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 aspetos 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.»³

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.



³ Ofício 12431 do diretor-geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais à Empresa Editoriã Electrotécnica Edel, L.^{da}, 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 familiar⁴.

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

⁴ 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 Antepiano 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 «famílias 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 «famílias 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 discrição 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. Substituiu-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 correcionais, 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 perceção — 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 congéneres 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.»⁵

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

⁵ 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 Seródio. 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 1969⁶.

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

⁶ 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. Públicas 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 Seródio. 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 realojamento — 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 realojamento 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 realojamento 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 consciência de 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 Seródio. 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 carências 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 colaborar 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 Patricia 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.

Cumpram, 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 subsídio 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-providência 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; RECRUA, 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.^a Arquitecta 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 alçada 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. 1, 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/Esforco-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 16055. *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 49033. *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.