

HABITAÇÃO

APONTAMENTOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO. O QUE APRENDEMOS COM A HISTÓRIA?

Rui Jorge Garcia Ramos

Arquiteto e Professor Catedrático na Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto

Entre 1910 e 1974, atravessando a 1ª República, a Ditadura Militar e o regime autoritário do Estado Novo, até à revolução de Abril, o estado português financiou e participou, direta e indiretamente, na construção de pelo menos 600 bairros ou conjuntos habitacionais, ou seja, de 88 mil habitações,¹ sustentados em 25 programas de públicos de habitação e de iniciativas legislativas afins identificadas pelo projeto de investigação Mapa da Habitação (FCT)². Poderá parecer pouco, como diz Nuno Portas, mas *foi o possível* com as condições históricas e políticas vividas, e, como sublinhou Pedro Ramos Pinto, possibilitou formular uma consciência de um papel que cabe ao estado.³

O regime autoritário soube usar a política habitacional como arma de um repertório político e organizativo de controlo, repressão e favorecimento social. Em abril de 1974 existiam 31 mil barracas e 25% da população vivia sem condições de habitabilidade,⁴ o que revela a falta de interesse do estado em resolver o problema da habitação da população carenciada que não tinha condições económicas de pagar a renda (ou renda resolúvel) e seguro. A habitação era utilizada como instrumento de vigilância da conduta familiar, religiosa e política dos seus habitantes, sem de facto contribuir para travar o subdesenvolvimento e as assimetrias sociais entre ricos e pobres,⁵ e promovendo, pelo contrário, grupos e elites influentes, putativos eleitores e defensores do regime.

Esta política, herdada de momentos anteriores, da República e da ditadura de Sidónio Pais, em 1918, vai ser colocada em prática pelo Estado Novo através da apropriação de algumas obras em curso e do reenquadramento legislativo existente em programas habitacionais mais abrangentes e estruturados, o que implicou mudanças nos seus objetivos políticos. Sem se aprofundar o tema, poderá dizer-se que se a ação social-assistencial sionista pretendia a “higienização e moralização” para criar condições para o “bom trabalhador” resistir à sedição;⁶ já para o Estado Novo, os programas de habitação, entre outras políticas *assistencialistas e de previdência social*, constituíam um dos pilares da ideologia corporativa do regime (na dependência direta de Salazar), que, ao pretender anular a luta de classes, permitia o controlo da mão de obra pelos patrões, favorecendo o protecionismo económico.

Mas no âmbito desta política do Estado Novo, centralizada e de reforço do poder estatal, regista-se, depois de algumas iniciativas falhadas de parcerias com o estado, a deslocação da questão habitacional de um assunto privado para um direito social da esfera do estado, passando a ser reconhecido como tal pela população. Introduce-se assim, inevitavelmente, uma alteração na natureza da relação entre governantes e governados. Implicitamente, como é evidenciado por Pedro Ramos Pinto,⁷

encontra-se neste período a origem de uma “cidadania moderna” em Portugal através do exemplo da constituição histórica da habitação social como direito que cabia ao estado suprir.

¹ RAMOS, Rui J. G., GONÇALVES, Eliseu, SILVA, Sérgio, REGO, Silvano et al., 2019, *Mapping Public Housing Research Project Database*, Published online through Mapping Public Housing research project website (FCT), University of Porto – Faculty of Architecture. [Open Access: https://db.up.pt/fmi/webd/mapa_habitacao_db]

² Projeto de Investigação Mapa da Habitação: Reflexão crítica sobre a arquitectura habitacional apoiada pelo Estado em Portugal [1910-1974], financiado pela FCT (POCI-01-0145-FEDER-016671) que decorreu entre 2016 e 2019. Toda a informação disponíveis em: <https://mappingpublichousing.up.pt/en/>

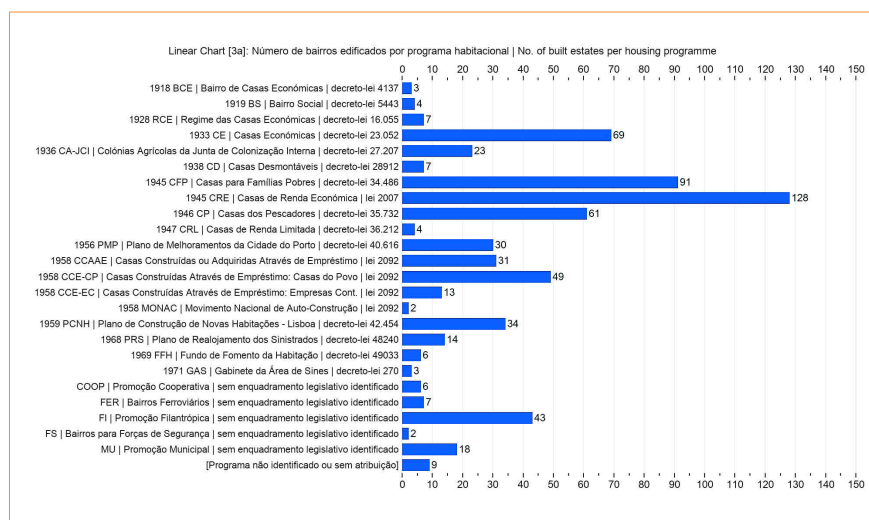
³ PINTO, Pedro Ramos, 2009, “Housing and Citizenship: Building Social Rights in Twentieth Century Portugal”, *Contemporary European History*, vol. 18, 2, Cambridge University Press, p. 199-215. [DOI: <https://doi.org/10.1017/S0960777309004937>]

⁴ FERREIRA, António Fonseca, 1987, *Por uma nova política de habitação*, Edições Afrontamento.

⁵ MURTEIRA, Mário, 1979, *Desenvolvimento, subdesenvolvimento e o modelo português*, Lisboa, Presença.

⁶ SAMARA, Maria Alice, 2002, *Verdes e Vermelhos: Portugal e a Guerra no Ano de Sidónio*, Lisboa, Notícias.

⁷ PINTO, Pedro Ramos, 2009, op. cit.



1>

Paradoxalmente, o estado encontra aqui uma forma de legitimidade para o seu poder autoritário, na medida em que garante direitos sociais essenciais (já referido, como meio de controlo...), mas também abre a condição que finalmente contribuiu para o fim da ditadura com a revolução de abril de 1974.

Neste quadro político, tão complexo como hierárquico, é criado o Programa das Casas Económicas (1933-1974), que, ao dar forma à política estatal, corporiza um dos mais icónicos modelos habitacionais por todos reconhecido, devido às singulares casas unifamiliares, com telhado, jardim na frente e horta no logradouro, com volumes simples e de dimensões variáveis, ajustados a diferentes tipos e classes.⁸ O seu aspeto modesto, do campo na cidade, representa proverbialmente *A Lição de Salazar* de “pátria, deus e família”, para a moralização da vida familiar centrada no homem, chefe de família, e na subalternização do papel mulher como doméstica.⁹ Aliás, será no Bairro das Casas Económicas do Alto da Ajuda, construído em Lisboa entre 1934 e 1938, que Salazar dará uma das conhecidas entrevistas a António Ferro, onde defenderá a instrumentalização da casa unifamiliar e da sua propriedade (por oposição ao falanstério prefigurado pela habitação coletiva em altura, que nada teria a ver com o ser português), como pilar do regime e medida profilática para

um chefe de família de moral sã, o que lhe permite afirmar: “Trabalho em terra própria é o grande inimigo da taberna”.¹⁰

A investigação recente de Sérgio Silva sobre o Programa das Casas Económicas¹¹ vem chamar a atenção para aspetos não devidamente atendidos na análise política e arquitetónica deste programa. Destaca-se não só o cuidadoso desenho urbano e das habitações, com forte coerência formal e visual, projetadas por arquitetos e engenheiros atentos às experiências coetâneas europeias, e desenvolvidos nas estruturas nacionais e regionais da Secção de Casas Económicas da Direção-Geral do Edifícios e Monumentos Nacionais, em alguns casos com equipamentos públicos e religiosos, que viriam a integrar a malha urbana como partes qualificadas da cidade. Mas também sublinha, tal como Pedro Vieira de Almeida já o fizera noutra âmbito,¹² que as condições presentes para erguer essas casas e bairros seriam difíceis num interior rural, com a dificuldade de acesso a meios modernos de construção e de mão de obra qualificada, sobretudo nos anos iniciais do programa, apesar da aprovação, em 1935, do primeiro Regulamento do Betão Armado,¹³ o que permite perguntar se seria possível fazer de outra forma. Apesar disto, Sérgio Silva identifica no projeto destas casas 1) o estudo das condições mínimas do habitar – tinha-se realizado em 1929 o Congresso Internacional da

⁸ RAMOS, Rui Jorge Garcia, GONÇALVES, Eliseu; SILVA, Sérgio Dias, 2020, “Política e arquitetura habitacional: um Mapa da intervenção do estado na habitação”, in L. M. Correia e J. Brites (Eds.), *Estado Novo e Obras Públicas*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, p. 267.

[DOI: <https://doi.org/10.14195/978-989-26-1894-4>]

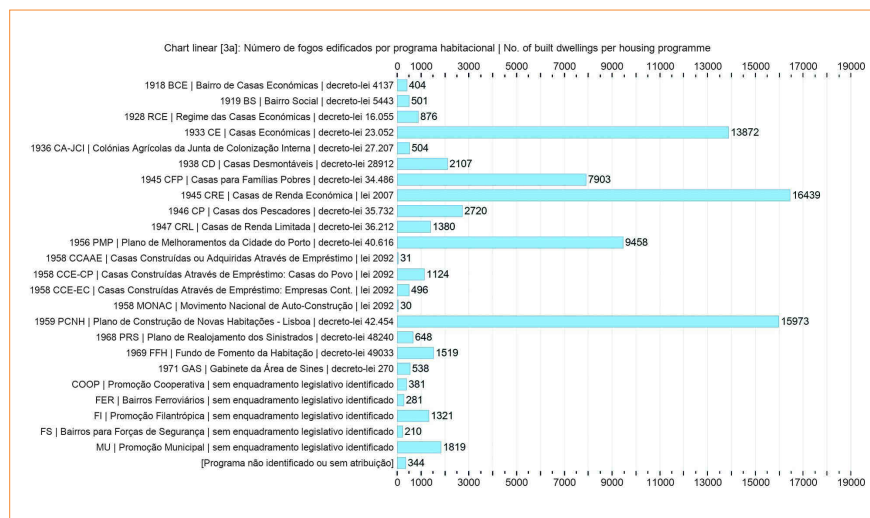
⁹ SILVA, Sérgio Dias da, RAMOS, Rui Jorge Garcia, 2015, “Housing, Nationalism and Social Control: The First Years of The Portuguese Estado Novo’s Affordable Houses Programme”, in J. Cunha Leal, M. Helena Maia, Degoña Farré Tarras (eds.), *Southern Modernisms: from A to Z and back again*, Instituto de História da Arte, Centro de Estudos Arnaldo Araújo, p. 255-274.

¹⁰ FERRO, A. (2003 [1938]). “Salazar princípio e fim”, in *Entrevistas de António Ferro a Salazar*, Lisboa, Parceria A. M. Pereira, Livraria Editora, p. 169.

¹¹ SILVA, Sérgio Dias da, 2023, *O Programa das Casas Económicas do Estado Novo 1933-1974: Casa e Cidade num Tempo Longo de Arquiteturas e Políticas de Habitação em Portugal*, Tese de Doutoramento em Arquitetura, FAUP.

¹² ALMEIDA, Pedro Vieira de, 1970, “Raul Lino, Arquitecto Moderno”, in Raul Lino: *Exposição Retrospectiva da sua Obra*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, p. 124.

¹³ DELGADO, J. P., TORMENTA PINTO, P., RAMOS, R. J. G., 2019, “The 1935 Portuguese reinforced concrete code: background, sources and authors”, in CRUZ, P. (ed.), *Structures and Architecture - Bridging the Gap and Crossing Borders: Proceedings of the Forth International Conference on Structures and Architecture*, Taylor & Francis Group, p. 965-972; [DOI: <https://doi.org/10.1201/9781315229126-115>]

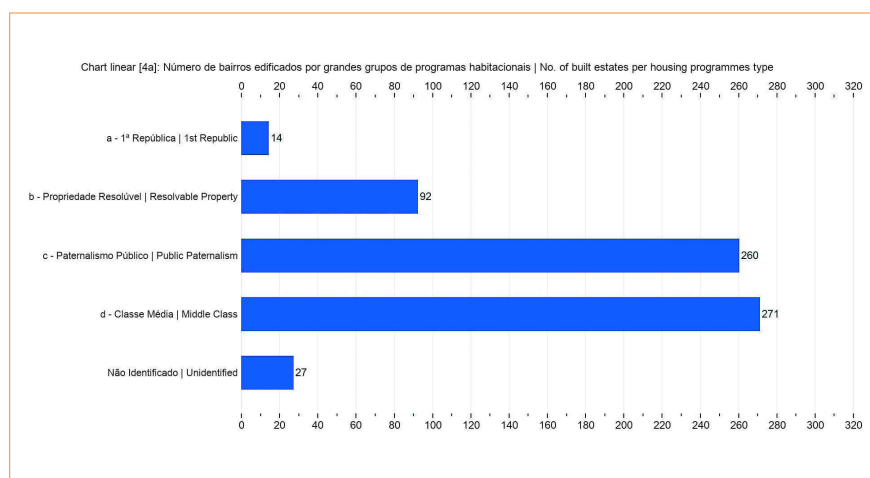


2>

Arquitetura Moderna (CIAM) dedicado ao *Existenzminimum*, ou seja, sobre o espaço mínimo para se viver eficientemente; 2) a proposta de inovadores sistemas de edificação evolutiva; ou 3) a programação construtiva de acordo com as práticas locais e as melhores soluções disponíveis na época. Ou seja, apesar das limitações apontadas, só o Programa das Casas Económicas ergueu 69 bairros e cerca 16.500 fogos; mas se a observação for abrangente a todas os outros programas (e subprogramas) dentro do mesmo âmbito político e conceptual,

designados no projeto de investigação Mapa da Habitação como “Propriedade Resolúvel” e “Paternalismo Público”¹⁴, contabilizam-se 352 bairros e cerca de 39.600 fogos. Tratou-se de uma *realpolitik* que todos se predispuseram a seguir – políticos, arquitetos e engenheiros – não descurando o legado deixado para as gerações vindouras. No rescaldo da 2ª Guerra Mundial (1939-1945) não só mudam as condições políticas nacionais e internacionais, como também se alteram os equilíbrios de poder dentro e fora

do regime autoritário, com os movimentos oposicionistas ao regime a deixarem evidente, perante a recuperação europeia, o desajuste das políticas seguidas face aos problemas do país, o que trará também o inevitável aumento da repressão policial. A aproximação ao poder de jovens tecnocratas e engenheiros, muitos regressados ao país depois de estágios e de missões de estudo internacionais (patrocinados pelo próprio regime), irá implicar reorientações e obrigar a políticas diferentes, especialmente nas obras públicas essenciais

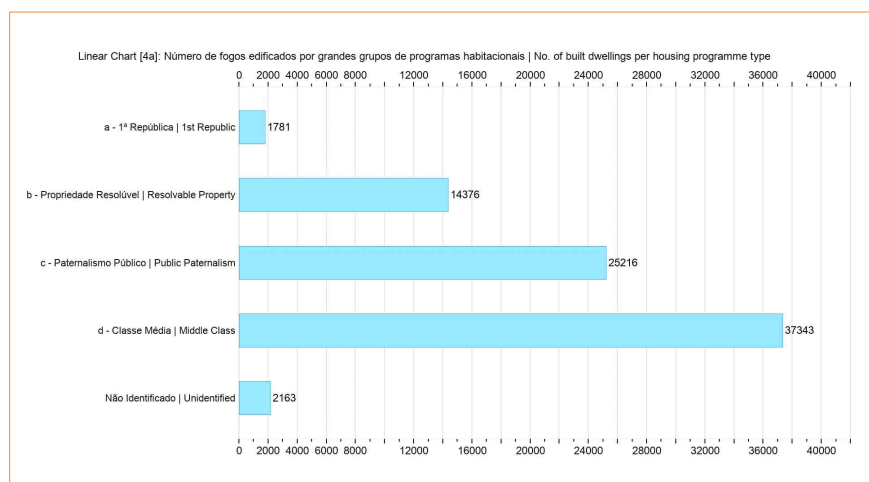


3>

¹⁴ LAMEIRA, Gisela, ROCHA, Luciana (coord.), 2019, Mapa da Habitação: Guia para uma terminologia específica em Arquitetura habitacional apoiada pelo Estado em Portugal [1910-1974], Porto, Projeto de Investigação (FCT) Mapa da Habitação, CEAU, FAUP. [Open Access: <https://mappingpublichousing.up.pt/en/outcomes/book>]

> Figura 2: Gráfico do número de fogos edificadas por programa habitacional 1910-1973. Fonte: Projeto de Investigação Mapa da Habitação, 2024*

> Figura 3: Gráfico do número de bairros edificadas por grandes grupos de programas habitacionais 1910-1973. Fonte: Projeto de Investigação Mapa da Habitação, 2024.



4>

para o desenvolvimento de determinados setores produtivos suportados num sistema protecionista. Ferreira Dias (1900-1966), um dos responsáveis pela implementação da rede elétrica nacional (Lei nº 2002, Dezembro de 1944) e pelo fomento e reorganização industrial (Lei nº 2005, Março de 1945),¹⁵ será um dos fortes críticos da visão ruralista e pitoresca com laivos modernistas patrocinada até então por António Ferro (1895-1956),¹⁶ confronto entendido como desvalorização de anteriores políticas, pela inadequação técnica e económica; é dado o exemplo da política habitacional seguida, inadequada à resolução do flagelo da miséria nas cidades e da carência de alojamento.

Assim, depois de 1945 reuniram-se condições políticas e económicas com a possibilidade de aplicação dos capitais da Federação das Instituições da Previdência Social para a realização de edifícios de habitação (Decreto 35.611, Abril 25 de 1946), instrumento decisivo para executar o novo Programa das Casa de Renda Económica (Lei 2007, Maio 7 de 1945) que, depois de diversos percalços, vai libertar-se da construção de habitação do tipo casa unifamiliar, permitindo construir edifícios em altura de habitação coletiva, abrindo a possibilidade e uma arquitetura e urbanismos modernos.¹⁷ Neste enredo falta referir Nuno

Teotónio Pereira, que em 1948 terá em mãos a direção (durante 10 anos) do serviço das Habitações Económicas da Federação das Caixas de Previdência (HE-FCP) que contratará jovens arquitetos e engenheiros para projetar novos bairros e habitações modernas que, pela primeira vez, exploravam outras formas de construir e de habitar, procurando alcançar um “maior número” de habitantes,¹⁸ sem deixar de ser uma provisão destinada a uma classe média que interessava manter politicamente desinteressada. Entre outros, podem referir-se, no contexto do Plano de Urbanização do Sítio de Alvalade (1944), de Faria da Costa, o seminal bairro de Alvalade (cél. 1, 2, 3, 1947) e o das Estacas [cél. 8, 1949], posteriormente os bairros dos Olivais Norte (1955) e Sul (1959), em Lisboa, os bairros de Ramalde (1950) e das Torres Vermelhas/Pasteleira (1966), no Porto, e de muitos outros com uma dispersão geográfica relevante, como o bairro da Previdência de Braga (1950), da Soda Póvoa (1953) na Póvoa de Santa Iria, das Pedreiras em Vila do Conde (1958), Santa Marta em Barcelos (1958), ou Previdência de Bragança (1972), e em muitos outros locais como Castelo Branco, Trancoso, Elvas, Caramulo, Arcos de Valdevez, etc. Com fundos da previdência, o Programa das Casa de Renda Económica edificou 128 bairros, cerca de 16.500 fogos; mas incluindo todos os outros

programas (e subprogramas) no mesmo âmbito político e conceptual, designado no Mapa da Habitação por “Classe Média”, contabilizam-se 271 bairros e cerca de 37.300 fogos.

O Programa das Casas de Renda Económica introduz na política pública de habitação um outro ramo, paralelo e autónomo às Casas Económicas, que passa a aceitar não só, como vimos, outro tipo de edificação, mas sobretudo vem permitir o arrendamento em alternativa à propriedade resolúvel. Estas mudanças, do tipo e da propriedade, procuram não “beliscar” a ortodoxia ideológica, o que se verificará ser difícil quando, no final dos anos 60, as Casas Económicas, para além de continuarem a construir casas unifamiliares térreas e de dois pisos, começam também a edificar em altura como, por exemplo, no bairro do Viso (1958) no Porto e na quase cidade do bairro de Aqualva-Cacém em Mira-Sintra (1965). Mas será ao redor da promoção das HE-FCP que se encontram soluções formais e metodológicas

¹⁵ Não menos importante para a iniciativa habitacional que se seguirá é em 1948 a Lei 2020 que regula os usos do solo e a fixação dos valores fundiários. Ver: SILVA, Carlos Nunes, 1994, “Mercado e políticas públicas em Portugal: a questão da habitação na primeira metade do século XX”, *Análise Social*, nº 127, p. 655-676.

¹⁶ Ó, Jorge Ramos do, 1999 (1993), *Os anos de Ferro: o dispositivo cultural durante a «Política de Espírito» 1933-1949*, Lisboa, Estampa.

¹⁷ TAVARES, Maria, 2016, «Habitações Económicas» *Federação de Caixas de Previdência: arquitectura e modos de actuação no exercício do projecto*, Tese de Doutoramento em Arquitetura, FAUP.

¹⁸ Em 1948 realiza-se o I Congresso Nacional de Arquitectura, o que consubstancia a defesa da arquitetura moderna contra o dito “estilo português”, abrindo a possibilidade de realização do inquérito à arquitetura regional com apoio governamental. Ver catálogo da exposição: FRANÇA, José-Augusto, 1982, “O I Congresso Nacional de Arquitectura”, in Fernando Azevedo (com.), José-Augusto França (prog.), *Os anos 40 na Arte Portuguesa*, vol. 1, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, p. 132-133.

mais inovadoras como: 1) criar uma Rede de Arquitetos Regionais (1950) para elaboração dos projetos e o acompanhamento de obra na proximidade e com as condições do local, 2) editar o Boletim HE (1962) para registo e divulgação dos projetos elaborados, de aspetos funcionais e de normas, 3) rejeitar a repetição indiscriminada de um projeto tipo, 4) obter a maior eficiência técnica e económica pela partilha de elementos específicos da organização espacial e pela adoção comum de soluções técnicas e de pormenorização testadas, e 5) centrar a conceção dos projetos de habitação na importância do lugar e do utente.

Desta forma constata-se que as HE-FCP, sob a coordenação de Nuno Teotónio Pereira, vão promover uma mudança de paradigma no campo da habitação programada, bem como na disseminação da arquitetura corrente moderna. No seu quadro de atuação legal desenvolve uma intervenção habitacional crítica (por exemplo, das primeiras obras no bairro de Alvalade, e, mais tarde, do ortodoxia da arquitetura moderna), experimental (ao propor novos métodos de trabalho e de colaboração autoral com arquitetos externos), disseminadora (ao convocar jovens arquitetos modernos para trabalharem em todo o país) e moderna (ao introduzir na habitação coletiva novos princípios de organização do espaço doméstico e do volume edificado, revalorizando o programa e a sua relação com os aspetos culturais do habitante). Estas novas formas de pensar/planear

a habitação social estão estreitamente ligadas ao debate conduzido na revista *Arquitectura* e à singular investigação científica realizada no LNEC¹⁹, particularmente, por Nuno Portas e pela sua colaboração com inúmeras equipas de arquitetos e engenheiros, desde logo, no atelier de Nuno Teotónio Pereira²⁰, ideias largamente expostas, em 1969, no Colóquio sobre Política da Habitação, organizado pelo Ministério das Obras Públicas, mas basicamente ignoradas, como se demonstra seguidamente. Mas com a criação, em 1969, do Fundo de Fomento de Habitação (FFH) e com a consequente entrada de capital financeiro privado e internacional nos organismos estatais, a política habitacional é sujeita a processos de profunda revisão. Tratou-se do acolhimento de políticas liberais, impulsionadas pela crise petrolífera internacional e pelo esforço português na guerra colonial, que levaram à limitação da intervenção e inversão do papel reconhecido ao estado, com a alienação de grande parte do parque habitacional construído (fenómeno que ocorreu, curiosamente, já em democracia). Convém esclarecer que se tratou de uma decisão puramente política, usada para diminuir o papel do estado e impossibilitar novas políticas habitacionais (mesmo depois de Abril), e para atribuir ao sector privado e aos bancos a financeirização do acesso à habitação. Tal terá vastas consequências, nomeadamente favorecendo o crescimento e a urbanização desregulada das periferias e o estímulo à aquisição

de casa própria com crédito bancário, com as consequências que temos vindo a conhecer.²¹

Nos mesmos anos 70, outros estados europeus, sob idêntica pressão financeira, não cederam à delapidação dos seus programas habitacionais e à venda do seu património, mantendo até hoje um notável parque de edifícios que lhes permite desenvolver e regular políticas públicas de habitação e de sustentabilidade urbana. ■

* Para informação detalhada consultar em "open access" na base de dados MdH os gráficos e os mapas georreferenciados dinâmicos em:

http://www.up.pt/mapa_habitacao_db

¹⁹ PORTAS, Nuno, 1963, *Inquérito-piloto sobre as Necessidades Familiares em Matéria de Construção*, Lisboa, LNEC.

²⁰ DIAS, Tiago Lopes, 2017, *Teoria e desenho da arquitectura em Portugal, 1956-1974: Nuno Portas e Pedro Vieira de Almeida*, Tese de doutoramento, Universitat Politècnica de Catalunya, Escola Tècnica Superior d'Arquitectura del Vallès.

²¹ CASTELA, Tiago, 2019, "Cidadania Proprietária e Emergência da Financeirização da Habitação em Portugal Após 1968", in Ana Santos (ed.), *A Nova Questão da Habitação em Portugal: uma Abordagem de Economia Política*, Con-juntura Actal Editora, p. 259-274.

As suas janelas vão durar mais.



E o planeta, infinitamente mais.

Leve. Durável. Não-inflamável.

alu∞ínio

Infinitamente reciclável

apal.
Associação
Portuguesa
do Alumínio