

Editorial
Artigos

Editorial

5
7

Jesús Leal Maldonado

Políticas de Vivienda y Sistemas de Bienestar

El Caso de España en el Contexto de los Países del Sur de Europa

9

Maria João Freitas

Recentramento do Olhar nas Questões de Habitação

Territórios Relacionais Generativos

21

Jean-Michel Léger

Modos de Habitar e Arquitectura

As Respostas Francesas

41

Isabel Guerra, Teresa Costa Pinto e Dulce Moura

Políticas de Habitação

À Procura de Novas Problemáticas

53

Luís Vicente Baptista

Cidade e Políticas Sociais de Habitação

Armadilhas Conceptuais e Metodológicas

71

Eduardo Vilaça

O "Estado da Habitação"

Medidas sem Política num País Adiado

83

Álvaro Pires Pereira, Delta Sousa e Silva, Isabel Baptista e Pedro Perista

Habitat e Minorias

Processos de (Des)integração de Grupos Étnicos em Lisboa e no Porto

93

Alda Gonçalves e Teresa Costa Pinto

Os Bairros Sociais Vistos por si Mesmos

Actores, Imagens Públicas e Identidades

111

Notícias

Recensões

Luís V. Baptista, 1999, *Cidade e Habitação Social: o Estado Novo e o Programa de Casas*

Económicas em Lisboa, Oeiras, Celta.

138

José Cavaleiro Rodrigues

António Firmino da Costa, 1999, *Sociedade de Bairro, Dinâmicas Sociais da Identidade*

Cultural, Oeiras, Celta.

141

Filipa Lourenço

Bibliografias

Bibliografia Portuguesa sobre Problemáticas Urbanas (III)

Livros e Teses sobre Habitação e Requalificação

145

Bibliografia Estrangeira sobre Habitação (2001)

155

Abstracts

163

Luís V. Baptista (1999), *Cidade e Habitação Social: o Estado Novo e o Programa de Casas Económicas em Lisboa, Oeiras, Celta.*

José Cavaleiro Rodrigues

Atraídos pela emergência dos temas contemporâneos ou pressionados pelo pragmatismo imediatista das solicitações institucionais, só muito raramente os investigadores urbanos têm encontrado tempo e oportunidade para, indo além das generalidades contextualizadoras já conhecidas, se debruçarem com maior profundidade ou em exclusivo sobre os processos e os quadros de mudança em que se foi produzindo a cidade do presente. Luís Baptista aproveitou a sua liberdade académica para optar por este enfoque retrospectivo, ainda que, também no seu caso, não fosse esse o projecto inicial.

À partida, o interesse do autor ia no sentido de estudar as formas de reapropriação actual de zonas da cidade de Lisboa, que tendo sido originalmente concebidas para habitação social, foram absorvidas e integradas no centro consolidado e viram os seus usos alterados. Foi perante a falta de elementos trabalhados que o elucidassem sobre a génese desses bairros que se lhe colocou a hipótese de recuar e, alargando os objectivos, ir à procura das primeiras políticas públicas sustentadas no domínio da habitação social em Portugal.

Assim fez e através desta obra podemos agora tomar contacto com o longo processo de instauração no nosso país de uma intervenção pública directa no sector da produção de habitação para grupos sociais específicos, dos valores e critérios que foram orientando as políticas, dos seus instrumentos legislativos e regulamentares, dos agentes que as conduziram e dos quadros institucionais em que decorreram as acções, dos seus resultados em termos construtivos, das populações abrangidas e de todas as reconceptualizações e reciclagens de que estes processos sempre se fazem acompanhar.

Ao lermos o livro, começamos por descobrir que coube ao Estado Novo, logo nos anos subsequentes à Revolução Nacional de 1926, inaugurar os primeiros bairros de promoção estatal e, mais importante do que isso, conceber e aplicar as políticas e programas que formalizariam a entrada dos poderes públicos na resolução sistemática do problema habitacional. A Primeira República, apesar da sua preocupação com as classes operárias, não havia ido além de

algumas iniciativas legislativas e do lançamento de projectos pontuais que não viria a concluir.

Claro que, pelo menos desde a segunda metade do século XIX, se reconhece publicamente a existência de carências habitacionais entre as camadas populares das grandes cidades portuguesas, e os espíritos reformistas das classes dirigentes consideraram o problema uma questão de "higiene pública" e "economia social", formulações que não escamoteiam a forma como, desde logo, as preocupações de tipo filantrópico aparecem associadas à necessidade objectiva de assegurar a reprodução da força de trabalho. No entanto, a habitação permaneceria uma questão privada, e o que se fazia pelo alojamento popular dependia da iniciativa de beneméritos e empresários industriais.

De igual modo, ao decidir intervir na questão habitacional décadas mais tarde, o Estado Novo não se mobilizava simplesmente para responder a uma necessidade crescente da população urbana. Como veremos de seguida, a sua filosofia de intervenção era largamente determinada por objectivos de dominação social, controlo político e disciplinação moral, usando a habitação como um recurso escasso distribuído de forma a arregimentar seguidores e engrossar a sua base de apoio, ao mesmo tempo que se reforçava a ordem social preconizada pelo regime.

Muito embora as condições económicas, políticas e sociais tenham evoluído muito entre os anos 30 e 70 e provocado revisões sucessivas dos princípios inicialmente estabelecidos, o regime salazarista procurou conservar bem vivo o desígnio de prosseguir uma política "ideologicamente centrada e agregadora" no domínio da habitação social.

Luís Baptista identifica o corpo doutrinário fundador desta política com o decreto-lei n.º 23052 de 1933, ao abrigo do qual será implementado o chamado "Programa das Casas Económicas". O programa estipulava que as casas a construir fossem do tipo moradia unifamiliar, e entrassem na posse plena dos moradores a quem tivessem sido atribuídas, mediante o pagamento de um conjunto de prestações calculadas em função do rendimento dos agregados. Os can-

didatos a adquirentes deveriam obrigatoriamente constituir "casais de família" e o direito de propriedade transmitia-se aos seus descendentes.

A consignação das famílias como único destinatário do programa; o modelo individualizado de residência e a escala reduzida dos bairros; o propósito de criar através da habitação uma classe de proprietários, demonstram à evidência até que ponto o projecto serve de instrumento regulador da ordem económica e da moral social do regime. Em última análise, a verdadeira finalidade do investimento na casa e no lugar de residência era preservar um sistema social tradicional e ultraconservador, inspirado em virtudes imaginárias da comunidade aldeã, "genuinamente" portuguesa e protectora da influência disruptiva da sociedade moderna e urbana em expansão.

Mais inesperado do que a componente ideológica é o facto deste programa "social" nunca se ter destinado, nem sequer prioritariamente, às populações mais necessitadas. Os destinatários pré-definidos na lei não correspondiam aos segmentos economicamente mais débeis, com problemas de alojamento, mas sim a toda uma clientela, envolvida nas organizações corporativas que estruturavam a sociedade política ou que servia no funcionalismo público o aparelho estatal. Não se tratava, portanto, de suprir uma necessidade básica, mas de recompensar fidelidades ao regime e aos valores que representava e, simultaneamente, tentar prevenir entre os assalariados de média e baixa condição económica a atracção por ideais subversivos. Assim, não é de estranhar que entre a população dos bairros económicos, três em cada quatro moradores fossem funcionários ministeriais e camarários, empregados de comércio e serviços e membros das forças militares e policiais.

A selecção e distribuição das populações a alojar era ainda sujeita a um segundo critério ordenador. As casas económicas repartiam-se por várias classes cujo número foi aumentando com o decorrer dos anos, mas que basicamente identificavam o lugar social dos destinatários segundo o seu rendimento. A cada classe habitacional correspondia um espaço próprio dentro dos conjuntos residenciais, de forma a que os moradores de diferentes condições sociais não se confundissem.

Na sua pureza conceptual e ideológica, este modelo sobreviveu pouco tempo. Logo em 1938, verifica-se a introdução imprevista de um programa de "casas desmontáveis", solução pretensamente provisória por que passariam as

famílias com carências graves de habitação que se julgasse necessitarem de um estágio de preparação antes do acesso às casas de propriedade resolúvel. Este foi o primeiro sinal que deixou antever a incapacidade do regime em vir a criar uma "sociedade de proprietários", tal era o desfazimento desse propósito em relação à insolvência de uma boa parte da procura. O reconhecimento de que era preciso rever os objectivos chega em 1945 com a promulgação do Dec.-lei que institui em paralelo a construção pelo estado de habitações económicas em prédios de arrendamento, de forma a que também fosse possível oferecer casas para alugar a preços sociais. Rapidamente, os bairros de casas unifamiliares cedem lugar a bairros que podendo integrar moradias apresentam formas mais variadas de habitação social. "Das casas económicas unifamiliares em regime de propriedade resolúvel evolui-se para uma noção de habitação económica que envolve ainda casas económicas, mas fundamentalmente outras iniciativas de prédios em altura e em regime de arrendamento" (p. 65).

Ainda em 1945, o recurso das casas desmontáveis volta de novo a ser empregue para alojar milhares de famílias mais pobres de trabalhadores manuais e operários que não tinham lugar noutros programas. As moradias económicas passam a ser uma espécie de ideal perdido, defendido enquanto valor mas incapaz de constituir solução para uma realidade urbanística em desregulação e para uma crise da habitação que tinha de ser enfrentada com outro tipo de medidas.

Portanto e historicamente, pode considerar-se que a originalidade da intervenção do Estado Novo no campo da habitação social é marcada pelo Programa de Casas Económicas. Mas a relevância do programa acaba por ser mais ideológica ou de política urbanística do que quantitativa, pois de 1930 a 1950, enquanto a população de Lisboa crescia em duas centenas de milhar de habitantes, usufruíam desta iniciativa cerca de dezasseis mil indivíduos. Depois desta data, a pressão demográfica tornou inadiável uma viragem no sentido de uma política mais sistemática de realojamento em favor das categorias sociais mais dependentes.

Em contraste com o que até aí promovera, o que o Estado Novo procurou fazer no bairro de Alvalade e nos Olivais, aproximava-se mais das experiências europeias do pós-guerra e apostava na miscigenação de populações socialmente distintas. Em ambos os casos, os prédios

colectivos e as moradias independentes de rendas económicas ou de rendas não limitadas coexistiam. Havia uma heterogeneidade social no conjunto das zonas intervencionadas, mas a homogeneidade social no interior das células continuava a garantir a evidência de lugares de classe dentro dos conjuntos urbanísticos.

O discurso oficial procura justificar com novos argumentos a mudança das grandes opções da sua intervenção. O enunciar das vantagens dos bairros de casas económicas destinadas a grupos social e economicamente próximos é substituída progressivamente pela promoção da ideia de convivência entre variados grupos de moradores, proprietários e não-proprietários, em renda livre e controlada, coabitação que de forma não rigorosa se viria a tornar imagem de marca dos bairros salazaristas.

As grandes urbanizações dos Olivais e depois de Chelas, são resultado de um trabalho de planeamento subsequente a 1959, em bases completamente diferentes do que até então tinha sido experimentado. Pretendia-se criar núcleos residenciais de grande dimensão e semi-autónomos relativamente ao centro. Os destinatários deixaram de ser definitivamente apenas os protegidos do regime para passarem a ser *grosso modo* todos os que se encontravam mal alojados, acentuando-se fortemente a componente de realojamento que atingia os 30%. Aqui sim parece começar a emergir uma política baseada numa consciência de que o estado tem de assegurar o direito à habitação, uma preocupação de enfrentar na globalidade o problema social da habitação e responder à procura de alojamento por todos os grupos carenciados, pelo menos no longo prazo.

A ideologia cedia lugar ao planeamento técnico faseado de um *habitat* físico e social de forma a responder a necessidades previamente detectadas. O plano dos Olivais Sul pretendia idealmente criar uma estrutura habitacional integrada na cidade, mas suficientemente autónoma para a população poder encontrar nela uma resposta às suas necessidades vitais. Verificava-se ainda o cuidado não assumido de separar as populações – particularmente as realojadas, mas sem as segregar. Em Chelas, previa-se instalar cinquenta mil novos habitantes, em

núcleos necessariamente densificados e unidos por faixas de vida urbana intensa, onde se concentrariam o comércio, serviços e as habitações de categorias elevadas. Algumas destas qualidades do plano ainda hoje esperam por concretização, num tempo em que o planeamento sempre controverso da habitação social parece ter abandonado para sempre o modelo dos grandes conjuntos monofuncionais de realojamento.

Infelizmente para nós, o trabalho de Luís V. Baptista não pôde prolongar-se, como gostaríamos, com maior detalhe sobre as nossas "cidades-satélite" dos Olivais e de Chelas. De todo o modo temos agora, todos os que trabalham na área da habitação social e dos estudos urbanos em geral, uma obra de referência para a habitação social do Estado Novo, bem mais completa que o que podíamos consultar no levantamento dos planos urbanísticos de Lisboa, por Carlos Nunes da Silva, ou na reflexão de cariz marxista de Marielle Gros, especificamente em torno da história do alojamento social, mas contemplando sobretudo o caso do Porto.

Uma última nota para referir que omitimos um aspecto a que nesta pesquisa se dá particular atenção e que é o da vida organizacional e dos protagonistas institucionais que estão por detrás destes sucessivos momentos da política de habitação entre os anos 30 e 70. Embora numa sociedade ditatorial de economia e mercado controlados, estas agências políticas e administrativo-burocráticas determinem no essencial a dinâmica no interior do campo, sente-se por vezes a ausência de perspectivação do papel de outros actores e interesses, sejam os moradores e utentes das políticas, sejam as empresas e especialistas que lucram com os projectos e os realizam. Por outras palavras, o campo da habitação social era só administrativa e politicamente definido? De que modo se posicionavam e movimentavam outras forças e que influência detinham na evolução do campo? Estas serão provavelmente questões que remeteriam para outras linhas de investigação. Por ora, estamos perante um trabalho que, assumindo-se sobretudo no domínio das políticas públicas de habitação, desbrava um caminho a percorrer, incontornável quando se trata de reflectir no presente sobre a produção e apropriação da habitação social.