

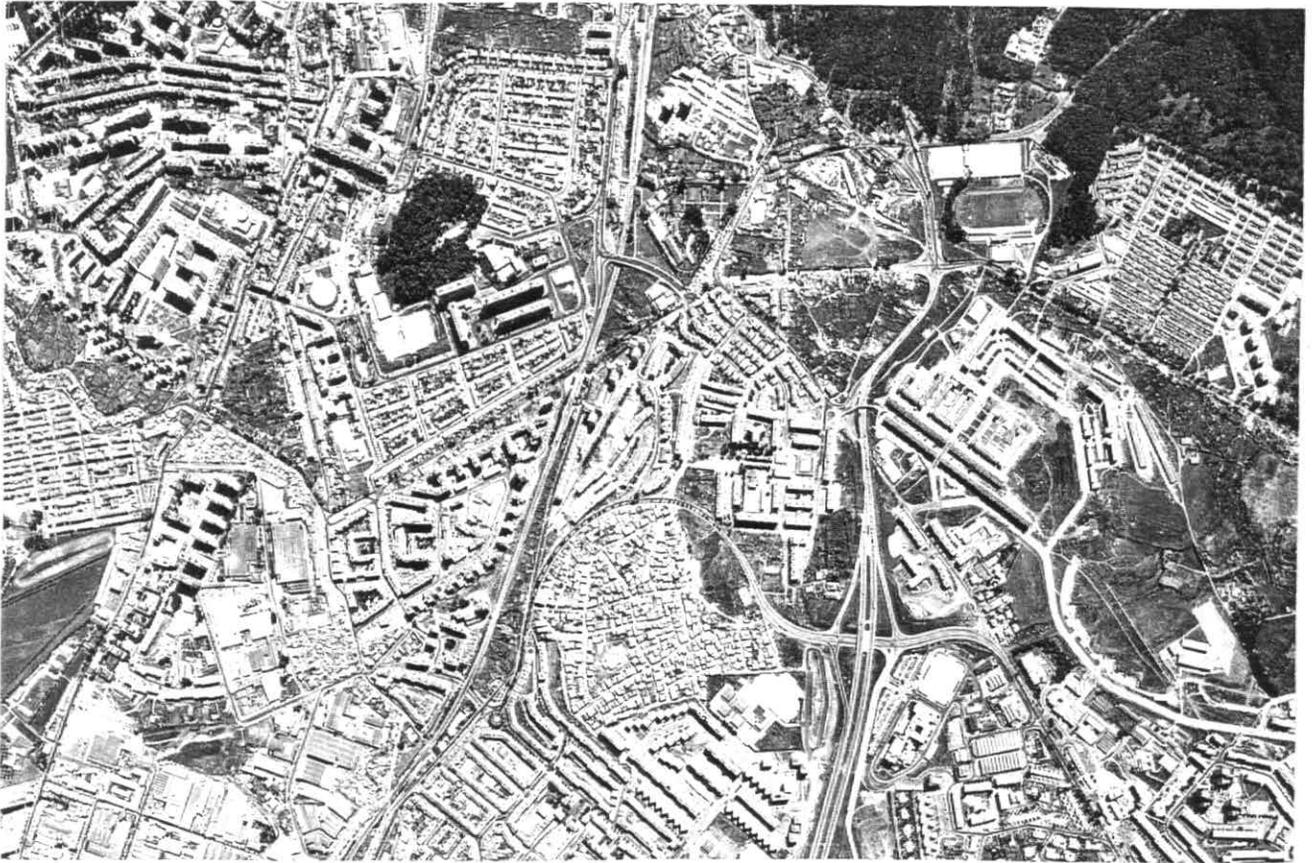


LUÍS ANTÓNIO VICENTE BAPTISTA

# A CIDADE EM REINVENÇÃO

CRESCIMENTO URBANO E EMERGÊNCIA DAS POLÍTICAS  
SOCIAIS DE HABITAÇÃO.

LISBOA, SÉCULO VINTE



LISBOA  
1996

CS 7902 -R-

## A CIDADE EM REINVENÇÃO

CRESCIMENTO URBANO E EMERGÊNCIA DAS POLÍTICAS  
SOCIAIS DE HABITAÇÃO.

LISBOA, SÉCULO VINTE

Dissertação de doutoramento em Sociologia  
apresentada na Faculdade de Ciências  
Sociais e Humanas da Universidade Nova de  
Lisboa por Luís António Vicente Baptista

ORIENTADOR CIENTÍFICO:

Professor Doutor David Justino



351.778.532

45283

## AGRADECIMENTOS

Tive a sorte de praticamente ter começado a minha actividade profissional sob a orientação do Professor Doutor Vitorino Magalhães Godinho. Primeiro no I.P.E.D. e mais tarde na Universidade Nova de Lisboa tive a possibilidade, ao longo de todo o tempo de realização da tese de mestrado e de boa parte desta tese de doutoramento, de conviver com as suas ideias e propostas de investigação. Estas constituíram sempre um estímulo e um desafio que se reflectiram nas escolhas dos temas que tenho vindo a tratar e do ponto de vista que pretendo crítico sobre os objectos em análise. Ao professor e ao cidadão inquieto devo este agradecimento.

Ao meu outro orientador, Professor Doutor David Justino, devo a possibilidade de, no âmbito do Departamento de Sociologia da Universidade Nova de Lisboa, ter podido desenvolver a minha actividade científica e docente nesta área de investigação e a forma confiante e disponível como foi respondendo às incertezas do doutorando. A liberdade que sempre me permitiu e as orientações que nunca me rejeitou foram ao longo deste trabalho o melhor meio de me apoiar. Ao colega experiente e ao amigo solidário o meu agradecimento.

Muitas outras pessoas ainda tiveram papel essencial no apoio à realização deste trabalho. Não sendo possível fazer a todos referência, quero agradecer aos meus colegas do Departamento de Sociologia a forma simpática e incentivadora como me foram abordando acerca da evolução do trabalho. Em particular ao José Resende, ao João Sedas Nunes, ao Sérgio Grácio, ao Rui Santos e ao Manuel Lisboa agradeço o espaço para as discussões que fomos tendo e à Maria Luís Rocha Pinto a compreensão institucional e a amizade.

De entre outras colaborações preciosas não posso esquecer a importância de pessoas que nos centros documentais, arquivos e bibliotecas deste país não partilham dessa fúria de privar os investigadores do acesso às fontes. Pela minha parte agradeço a facilidade de acesso à informação que me foi dada na Biblioteca do Instituto de Ciências Sociais pela dra. Rosa Barreto, a Clara Cabral e a Lina Aniceto. Também na Biblioteca do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (ex-F.F.H.) me foi dada a maior facilidade de consulta, através da D<sup>a</sup> Esmeralda e de outras colegas, assim como no Departamento de Construção de Habitação da C.M.L. (ex-G.T.H.) onde a D<sup>a</sup> Jurinda me deu uma importante orientação no uso da informação.

Aos colegas de ofício, que trabalham nesta área de investigação, uma saudação. Em particular, ao Pedro Janarra que, a propósito das Casas Económicas e do Bairro de Alvalade, foi um interlocutor fundamental; aos colegas de Antropologia Urbana do I.S.C.T.E. e de Tarragona e aos colegas do C.E.T./I.S.C.T.E. que me foram incentivando com os seus pedidos de colaboração.

Aos meus amigos de sempre e aos meus pais devo também uma boa dose de incentivo. E aos últimos que são os primeiros, devo o essencial. À Ana que, com a paciência e a compreensão quotidiana de quem vive o mesmo, guardou a confiança no futuro e ao Guilherme, nascido no meio desta aventura, que deu à aridez deste percurso a côr da Vida.

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
------------	---

### *CAPÍTULO 1*

#### TEORIA, METODOLOGIA E *EMPEIRIA*

Espaço Urbano e Espaço Residencial	7
Definição do Objecto de Estudo	8
O Estado e o Problema da Habitação (Económica) Social	16
Casa ou Habitação: Obra de Arte ou Equipamento Industrial?	24
Armadilhas Metodológicas e Conceptuais no Uso de Documentação com Fins Institucionais: legislação, numeração e classificação	26

### *CAPÍTULO 2*

#### DOMINAÇÃO DEMOGRÁFICA DA CIDADE DE LISBOA NO CONTEXTO DO SÉCULO VINTE PORTUGUÊS

1. O ESPAÇO DEMOGRÁFICO PORTUGUÊS: REORGANIZAÇÃO POPULACIONAL DO PAÍS, DEFINIÇÃO DAS METRÓPOLES	37
Os Actuais Desequilíbrios Populacionais	38
O Caminho da "Bicefalia Urbana": 1864-1991	47
2. LISBOA E PORTO: CAPITALIDADE E METROPOLIZAÇÃO	60
Endogenia e Exogenia na Constituição da População Metropolitana de Lisboa e Porto (1890-1960)	69
3. LISBOA E A SUA METRÓPOLE: DENSIFICAÇÃO DEMOGRÁFICA E DISPERSÃO TERRITORIAL	75
De Lisboa-Cidade a Lisboa-Metrópole	75
A Cidade e a Metrópole: o Sul e o País	78
As Margens do Tejo e a Heterogeneidade da Densificação	83
4. LISBOA ADMINISTRATIVA: DA CAPITAL DEMOGRÁFICA À CIDADE CONTIDA	91
Crescimento Populacional Diferenciado na Área Concelhia de Lisboa (1864-1991)	91

Lisboa no Contexto das Cidades da Europa Meridional: Quebra Demográfica, Crescimento Periférico	102
5. PISTAS PARA UMA CONCLUSÃO: DOMINAÇÃO E RECONVERSÃO DEMOGRÁFICAS DE LISBOA AO LONGO DO SÉCULO XX	112

### *CAPÍTULO 3*

#### GÉNESE E DEFINIÇÃO DO CAMPO DE PRODUÇÃO DA HABITAÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL, O CASO EXEMPLAR DO MUNICÍPIO DE LISBOA

1. CRIAÇÃO DOS MECANISMOS DE INTERVENÇÃO DA INICIATIVA PÚBLICA DIRECTA NO APOIO ÀS "POPULAÇÕES CARENCIADAS DE ALOJAMENTO"	123
2. A CONSTITUIÇÃO DE UM CAMPO ORIENTADO PARA A PRODUÇÃO DA HABITAÇÃO SOCIAL: O CASO PORTUGUÊS	135
Das Iniciativas Filantrópicas à Intervenção Pública Directa Sistemática no Sector Habitacional (Século XIX/ 1933)	140

### *CAPÍTULO 4*

#### A EMERGÊNCIA DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL DE "MORADIAS UNIFAMILIARES"

1. PORTUGAL E O CONTEXTO POLÍTICO DOS ANOS 30	148
2. LISBOA DOS ANOS 30: VITALIDADE DEMOGRÁFICA E INTERVENÇÃO ESTATAL NO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	153
3. A "CASA ECONÓMICA PORTUGUESA" E A DEFESA DA FAMÍLIA: O ESPÍRITO DA CONSTITUIÇÃO DE 1933	159
4. O "CASAL DE FAMÍLIA" COMO INSTRUMENTO REGULADOR DA MORAL CORPORATIVISTA	176

### *CAPÍTULO 5*

#### DO PRIMADO DA DEFESA DA ORDEM SOCIAL AO PRIMADO DA IMPOSIÇÃO DE UMA ORDEM URBANA: EVOLUÇÃO DA CONCEPÇÃO DA "CASA ECONÓMICA PORTUGUESA"

1. O DEALBAR DE UMA DISCUSSÃO SÓCIO-URBANÍSTICA PERMANENTE NO SÉCULO XX: CASA UNIFAMILAR/PRÉDIO MULTIFAMILIAR	187
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

2. DISCURSO POLÍTICO E (RE)APROPRIAÇÃO IDEOLÓGICA: OS BAIROS SOCIAIS DA 1ª REPÚBLICA E AS CONSEQUÊNCIAS DO DECRETO-LEI Nº 23052 DE 1933	195
A Montagem do Discurso da Nova Política das Casas Económicas: A "Velha" Política da 1ª República e a Nova Ordem Social e Económica	197
3. DA POLÍTICA DAS CASAS ECONÓMICAS ÀS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL	209
Um a Década de Política Única de <i>Casas Económicas</i> (1933-1945): A Ideia de uma Sociedade de Proprietários?	209
<i>Casas de Renda Económica</i> : A Alternativa à Falta de Meios Disponíveis para a Construção de Casas Económicas	214
<i>Habitações em Regime de Ocupação a Título Precário</i> : Os Excluídos dos Critérios de Acesso às Casas Económicas e às Casas de Renda Económica	224
Institucionalização e Ciclo de Vida Organizacional de um Programa Estatal de Habitação	229
4. O DESAFIO IRREVERSÍVEL DA INDÚSTRIA E DA METRÓPOLE: AS POLÍTICAS CONTRADITÓRIAS E O JARGÃO IDEOLÓGICO DA "CASA ECONÓMICA PORTUGUESA"	241
O Lugar do Condicionamento Industrial na Montagem das Políticas de Controlo (Impedimento) da Mudança Económica, Social e Urbana	244
Políticas em Contradição: A Realidade Incontrolável e o Jargão Ideológico	247

## CAPÍTULO 6

### EFICÁCIA IDEOLÓGICA, SOLVÊNCIA ECONÓMICA E RESOLUÇÃO DO PROBLEMA SOCIAL. O DIFÍCIL TRINÓMIO DO PROGRAMA DAS CASAS ECONÓMICAS

1. LOCALIZAÇÃO FÍSICA, VOLUME ESTATÍSTICO E LIMITAÇÕES CONTINGENCIAIS DAS NOVAS ÁREAS RESIDENCIAIS DE CASAS ECONÓMICAS	266
O Saldo Inicial de Década e Meia de Política Única de Casas Económicas (1950-1951)	270
Contabilização Final de um Programa Acabado. A Morte Anunciada das Casas Económicas (1969-72)	280
2. EVOLUÇÃO DOS TERMOS DA DISCUSSÃO ECONÓMICO-SOCIAL DO	

CORPORATIVISMO. E A SUA APLICAÇÃO A UMA POLÍTICA DE HABITAÇÃO	298
Os Anos 30. Os tempos da "fórmula certa"	301
O Após-Guerra e os Capitais da Previdência. A fórmula Nova.	307
Os Anos 60. A Política contra os Déficits.	313

### *CAPÍTULO 7*

#### CONSTRUÇÃO SOCIAL DE UMA POPULAÇÃO. OS DESTINATÁRIOS DAS CASAS ECONÓMICAS

1. PRÉ-DESTINAÇÃO DE UM BEM SOCIAL CONSTRUÍDO ADMINISTRATIVAMENTE: MORADIAS ECONÓMICAS PARA OS "POBRES E REMEDIADOS" ELEITOS PELO REGIME	325
A Capacidade Económica como Classificadora e a Dimensão Familiar como Tipológica	329
2. CONSTRUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO RESIDENCIAL: CASAS ATRIBUÍDAS E CONTROLO ADMINISTRATIVO DE UM HABITAT PLANEADO	340
Espaço Residencial e Administração do Acesso à Propriedade Atribuída	346
3. COMPOSIÇÃO SOCIO-PROFISSIONAL DOS DESTINATÁRIOS DOS BAIROS DE CASAS ECONÓMICAS	361
Os Destinatários das Casas Desmontáveis e os das Casas Económicas: uma comparação do princípio dos anos 40	364
Tonalidades Sociais dos Bairros de Casas Económicas	371
Uma Leitura Global da Especificidade Socio-Profissional dos Primeiros Destinatários das Casas Económicas	380

### *CAPÍTULO 8*

#### POLÍTICA HABITACIONAL E COEXISTÊNCIA RESIDENCIAL: OS BAIROS DE ALVALADE E DOS OLIVAIS E A HERANÇA DO PROGRAMA DAS CASAS ECONÓMICAS EM LISBOA

1. UMA POLÍTICA MAIS RENTÁVEL OU UMA POLÍTICA TRADICIONAL DA CIDADE? MISCENIZAÇÃO DE POPULAÇÕES E HIERARQUIZAÇÃO ESPACIAL	393
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Ideologia Municipalista do <i>Consenso Social</i> ou Retorno à Realidade de um Regime Acossado?	399
2. O PLANO DE URBANIZAÇÃO DO SÍTIO DE ALVALADE E O CONTROLO URBANO	411
Municipalismo e Legislação	416
A Ideia de Qualidade Habitacional	421
3. ORDENAR A CIDADE ALARGADA: PLANEAMENTO À ESCALA REGIONAL E SUA EXEMPLIFICAÇÃO NOS OLIVAIS	428
O Planeamento à Escala Regional: o ano de 1959	429
O Território e a Habitação Tornados Objectivos de Longo Prazo	435
O "Plano de Estrutura da População" de Chelas	444
EM CONCLUSÃO	450
BIBLIOGRAFIA E DOCUMENTOS	457
ANEXOS	

## INTRODUÇÃO

A cidade dos poetas e dos artistas tem muito de hino à vida ou de chamamento dos infernos, tal como a visão do cidadão comum é muito feita da experiência particular, com registos que variam entre os pontos extremos do discurso encantatório e o do desencanto resultante de um quotidiano desgastante. O lugar do investigador, que vive igualmente as angústias e os prazeres dessa vivência, é por isso incómodo e inseguro.

Somos tentados pela carga emocional de quem diariamente toma posição face à vida na cidade, às formas como é governada, à inserção (ou não) nas actividades que envolvem a multidão própria das maiores concentrações urbanas. A especificidade das características e a universalidade das situações que qualquer grande cidade conhece, como é o caso de Lisboa, leva-nos a rumar entre os juízos de valor da nossa visão de cidadãos, mais ou menos empenhados, e a necessidade de objectivar o ponto de vista científico. Estamos perante a inevitabilidade: a familiaridade com o objecto de análise impõe-nos alguns pressupostos quanto às melhores soluções teórico-metodológicas e às formas de conduzir a interpretação dos elementos recolhidos.

Partamos então do seguinte. Num tempo em que as questões da mobilidade, de toda a ordem, se mostram decisivas para a compreensão da(s) realidade(s) social(ais), também entre nós, mesmo que profundamente marcados por processos de imobilismo secular, importa questionar o sentido das transformações que lhe estão associadas. Na análise da cidade e das suas populações, o fenómeno do crescimento urbano é sem equívoco central.

A morfologia dos espaços e das relações sociais apresenta novas configurações. As formas físicas que áreas sujeitas a processos de urbanização, mais ou menos rápidos, tomam não param de nos surpreender quer pela permeabilidade que os lugares já existentes experimentam na multiplicidade de suas novas utilizações (falamos de todo o domínio da renovação das zonas historicamente consolidadas),

quer nas possibilidades de inovação que áreas ainda não edificadas conhecem (seja para as preservar ou para as alterar).

Nesta encruzilhada de hipóteses de vias a tomar cremos que a ideia de cidade em reinvenção, sedimentada na análise processual dos tempos da edificação da Lisboa contemporânea, permite estabelecer um privilegiado ponto de observação. Falamos de reinvenção a propósito da generalização de iniciativas de modelação dos espaços edificados (e a edificar) e da redefinição permanente da própria noção de cidade que atravessa o século XX e que resulta por reacção ao alargamento físico, ao avolumar populacional, à requalificação funcional.

Concretamente, cruzámos duas das possíveis linhas interexplicativas destas transformações.

Por um lado traçámos uma longa retrospectiva do crescimento populacional da cidade e dos seus variados enquadramentos que nos lançou pistas para compreender em que medida a dominação e reconversão demográficas de Lisboa ao longo do século vinte são um traço central da sociedade portuguesa (Capítulo 2). Com este exercício localizado a partir dos meados do século dezanove, procurámos identificar momentos de alteração substantiva na morfologia da cidade. Digamos que quisémos detectar as linhas de reinvenção morfológica da cidade.

Só que esta orientação, sendo restritiva, veio alimentar a necessidade de esclarecer a actuação dos poderes públicos na ordenação da chegada dessas populações. As medidas institucionalmente desenvolvidas para garantir a ordenação do espaço, em edificação, e os planos de "arrumação" dos contingentes de agora-chegados, ligados ao assegurar da "ordem pública", são inevitáveis enquanto princípios de actuação do Estado (no seu sentido contemporâneo).

Independentemente do tipo de governação em curso, os poderes públicos equacionam em particular as formas de controlo a desenvolver para responder às "necessidades" das populações despojadas de meios de sobrevivência, não só pela sua importância numérica como devido às possibilidades desordenadoras da sua presença em contextos de coexistência residencial.

Foi por isso que a etapa que corremos de seguida se centrou na clarificação do trabalho de procura e discussão de soluções para instalar as populações proletárias desenvolvido pelos interventores privilegiados na "coisa pública". Assentámos na necessidade de identificar a emergência de tais soluções, quer no contexto mais amplo da Europa Ocidental em confronto com o caso português, "definição do campo da habitação social", (Capítulo 3); quer no surgimento da primeira iniciativa concreta de intervenção pública sistemática directa neste domínio, "emergência de uma política de habitação", (Capítulo 4). Digamos que nos situámos na análise dos efeitos públicos na reinvenção do habitat urbano.

Lançado o desafio nestes primeiros quatro capítulos restava compreender as formas que tomou esta primeira iniciativa de intervenção pública sistemática, iniciada em 1933, no sentido de responder às "necessidades" da cidade de Lisboa, e do país em geral, em matéria habitacional.

Baseados no valioso acervo documental que em torno desta iniciativa foi sendo produzido, através das publicações do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, investimos na explicação de como um regime político (o Estado Novo) foi gerindo, ou deixando de poder gerir, o processo de crescimento urbano acentuado da maior cidade do País (entre 1920 e meados de 60) através da resposta habitacional pública.

A alteração dos valores que dominam a intervenção de 1933 aos anos 70 (Capítulo 5), a discussão em torno das melhores opções e a concretização prática em bairros construídos (Capítulo 6), a especificidade das populações alojadas em tais "bairros de casas económicas" (Capítulo 7) e a marca que esta iniciativa deixou nos grandes projectos habitacionais de Lisboa entre os anos 40 e os anos 60/70 (Capítulo 8), são a contribuição que aqui procuramos dar.

Ponto de situação possível neste multifacetado processo de recontextualização da cidade-capital, serve esta contribuição como desafio, a nós próprios e eventualmente a outros, para um futuro esclarecimento dos universos de interrogações que assim ficam levantados.

## CAPÍTULO 1

**TEORIA, METODOLOGIA E EMPEIRÍA**

A cidade actual é o resultado momentâneo da coexistência de um conjunto de legados, das cidades que num mesmo sítio se sucederam e cujas marcas chegaram até nós, e sobre os quais agimos reinventando os lugares e remodelando o sentido da colectividade.

Essas cidades, com medidas e gentes diferentes, estruturam por efeito interactivo a cidade de hoje que não cresce ao acaso mas por onde e conforme os seus executores podem, que não se apresenta homogénea mas diferenciada histórica e socialmente nas zonas que a compõem. No entanto, convem ressaltar que cada uma destas cidades, *em cada momento*, é "a cidade" de que os seus participantes de circunstância podem ter consciência e sobre a qual agem. É na linguagem de R. Ledrut "o Espaço agido"(1).

O crescimento urbano, por seu turno, encontra-se habitualmente ligado a esta sucessão de cidades. Não só porque a cidade se vai estendendo de forma progressiva para fora das áreas tradicionais da sua existência mas também porque a sua área de influência tende a alargar-se.

Afirmam-se novas formas de interpenetração entre o campo e a cidade, pelo confronto (e em certos casos pela complementaridade) de estruturas de ocupação do espaço e formas de organização territorial. As marcas de um passado de características rurais distinguem as novas áreas conquistadas pela cidade das antigas áreas, dando expressão a um dos aspectos mais desreguladores do "sistema tradicional de relações cidade-campo", tal como o define Bernard Kayser (1972, p.819).

Este autor analisa a integração dos campos recorrendo ao pressuposto da sua maior dependência quer económica quer espacial, já que estes ficam progressivamente subordinados a centros económicos mais abstractos e sujeitos a formas de

urbanização inovadoras e diversificadas. Complementarmente somos também alertados pelas reflexões de Jean-Claude Chamboredon que evidencia a variedade de formas de urbanidade e ruralidade identificáveis nas sociedades sujeitas a processos de urbanização e a relativa indefinição dos termos utilizados (1985-b, pp.557 e ss.)

De regresso à nossa preocupação central, constatamos que a estruturação da vida social nas áreas presentemente pressionadas pelo ímpeto urbanizador conhece novas modalidades de edificação já que as próprias noções de construir, de organizar a vida local são variáveis com a mudança dos tempos. As lógicas que levam a conceber e a executar a Lisboa pombalina, a Lisboa romântica, a Lisboa capitalista, a Lisboa modernista, a Lisboa do Estado Novo, segundo a terminologia empregue por J. A. França (1980), são variadas, temporalmente marcadas e identificáveis do ponto de vista social e estético.

Ora, a previsão daquilo que há a edificar, e daquilo que há a preservar do que nos é legado, surge como uma preocupação tanto mais presente nos nossos dias quanto a dimensão da área edificada da cidade e das suas áreas limítrofes se agigantou a uma escala antes desconhecida. A necessidade de planear coloca-se nos mais diversos sectores da "decisão pública" como uma exigência imperiosa de controlar o processo de crescimento urbano, desenvolvendo-se entre os seus executores a noção de cidade como um todo no qual os limites da área urbanizada substituem a apertada categorização das áreas administrativas (da freguesia, do concelho, do distrito e até do país).

A ideia das "áreas metropolitanas" vai ganhando progressivamente corpo e os planedores são colocados perante a inevitabilidade de repensar as "funções urbanas" tradicionalmente definidas no âmbito da cidade anterior ou contemporânea ao impacto da industrialização.

Perante tal cenário ocorre como inevitável a distinção entre uma "urbanização anárquica", resultante da competição sem controlo, ou de controlo limitado, dos interesses privados e uma "urbanização

programada" para a qual contribui a definição de planos de intervenção desenvolvidos pelos organismos incumbidos da defesa do "interesse colectivo". A cidade do futuro, essa, é inventada no cruzamento da acção das variadas forças sociais e económicas, cuja correlação de forças é historicamente variável, que se encontram capacitadas para decidir acerca das novas formas que este complexo campo de experimentação social vai tomando.

No caso português este fenómeno tem contornos particulares. Não só a estrutura urbana do país não se altera de forma determinada em relação àquilo que já lhe conhecíamos no Antigo Regime (V. Magalhães Godinho, 1971) como ainda a emigração persiste, de formas diversas, como a alternativa que as populações dos campos encontram à vinda para a capital. A inexistência de uma "armadura urbana de cidades de médio porte" em Portugal, capaz de reter as populações deslocadas dos campos incapazes de sustentar as suas gentes, estrutura a vida do país reforçando o lugar central(izado) de Lisboa (e em certa medida do Porto) e intensifica a procura destes únicos centros, dentro das fronteiras nacionais, como o destino laboral.

Dá que o peso da área metropolitana de Lisboa e do Porto seja determinante na composição da população portuguesa e por isso central para a compreensão da sociedade portuguesa contemporânea.

Tal relevância que é estrutural tem óbvias implicações no domínio das "representações colectivas". As imagens da capital ("cabeça da Nação"), e das cidades em geral, que a inexistência de um "urbanismo médio" (V.M.G., 1971, p.39) reforça, são dominadas pela ideia de que aí se efectuam os negócios oportunos, de que aí existem as possibilidades sociais e profissionais que não existem no resto do país, de que é aí que fica toda a riqueza nacional. A desconfiança face às formas de actuação dos "agentes urbanos" persiste como uma continuidade na imagem que o país tem da sua capital. Tais temores ligam-se à incapacidade portuguesa de se desprender da tentacularidade da sua capital. Sem uma industrialização intensa e uma urbanização consequente Portugal permanece um país macrocéfalo (bicéfalo?) e Lisboa, no contexto internacional, uma pequena cidade.

## **Espaço Urbano e Espaço Residencial**

Os processos de urbanização são elementos centrais para compreender a transformação da realidade social, quer do ponto de vista físico: o espaço de referência e de pertença dos que o vivem é sujeito a uma reconstituição, quer do ponto de vista social: os modos de vida associados a uma nova forma de organização espacial não estão isentos das influências das transformações sociais e económicas de uma dada sociedade.

Ora, as concepções de espaço urbano e de espaço residencial e as políticas desenhadas pelos planeadores nacionais vão obrigatoriamente ter implícitos os pressupostos aqui apontados. O plano surge como um instrumento de combate à pressão dos "interesses particulares" que parecem dominar a acção dos "agentes públicos", o que é aliás constantemente sugerido pelas diversas entidades envolvidas no planeamento do crescimento da cidade.

A lógica urbana (das sociedades definitivamente urbanizadas) do ordenamento territorial quando inconsequente apresenta-se no essencial como uma figura de retórica. Interessa-nos pois confrontar os discursos produzidos pelas principais figuras das instâncias públicas com as realizações ao longo deste século no campo da habitação, e em particular da "habitação programada", no qual a intervenção dos poderes públicos se dá com o intuito de minorar os desequilíbrios próprios da acção do capitalismo incontrolado.

Procuraremos particularmente averiguar a capacidade de concretização de iniciativas públicas que no campo da habitação "destinada" tenham sido relevantes na cidade de Lisboa.

Estas questões vão desembocar naquilo que antes apontámos a propósito do estudo de áreas de crescimento urbano e, implicitamente, do próprio processo de urbanização. Mais ainda, podemos com esta investigação esclarecer melhor as alterações do espaço e das relações entre o rural e o urbano num contexto de transformação rápida da capital portuguesa. Ora, num país como o

nosso de limitada urbanização e de grande concentração populacional em torno da sua capital torna-se notória a importância da análise dos processos contemporâneos de transformação destas áreas pressionadas pelas "necessidades" da cidade alargada de novos espaços destinados à habitação, à indústria e ao comércio.

Para podermos progredir na desmontagem destes processos sociais mostra-se fundamental esclarecer a forma como entendemos os conceitos empregues. O conceito de espaço residencial é aqui tratado tal como é concebido pelos autores que procuram desenvolver uma Sociologia do Habitat, englobando tanto o espaço doméstico (a casa propriamente dita) como o espaço público (a área onde se situa a casa) numa visão integrada de *locus* residencial, ou seja, como ecossistema social interagente com a realidade envolvente. Tal postura interpretativa permite-nos definir zonas analiticamente pertinentes, localmente definidas, globalmente explicadas (Chombart de Lauwe, 1965-b, p.29)(2).

Já o conceito de crescimento urbano é concebido enquanto formas espaciais e dimensões populacionais que o processo de urbanização comporta e que se repercutem quer física quer socialmente no território considerado. Na sequência das perspectivas de Raymond Ledrut e Placide Rambaud entendemos este processo como universalizante, porque generalizado em praticamente todas as sociedades humanas mas igualmente diferenciador porque específico consoante as realidades particulares em que ocorre.

### **Definição do Objecto em Estudo**

A invenção da cidade (graças à inventividade dos seus agentes de transformação) é antes de mais visível no seu alargamento físico, resultado actualizado de novas formas e conteúdos que a redimensionam modificando. A análise do(s) processo(s) que dão realidade à sua invenção passa por identificar os projectos concretizados no(s) espaço(s) definível(eis) como "cidade", ou seja, compreender como se criam as condições para a sua alteração

(discortinar a correlação de forças económicas e sociais que aí intervêm) e como esta de facto ocorre (que mecanismos são postos em prática para a sua efectivação).

Assim, iremos centrar a pesquisa na emergência de uma nova forma de conceber novas áreas residenciais, o habitat social produzido em contexto de crescimento urbano e que corresponde à ideia de uma intervenção controlada pelas instâncias públicas de modo a permitir às "categorias mais desfavorecidas da população as condições condignas de habitação".

Tal forma de conceber novos espaços residenciais (planeados e previamente destinados pelas instâncias públicas) é relativamente recente e só tem expressão no actual século. Contudo, ao falarmos nos nossos dias das concepções de espaço urbano e residencial é indispensável fazer referência a estas intervenções que impregnam fortemente o sentido actual da reinvenção da cidade.

Esta forma de actuação no espaço urbano, norteadá pela intervenção pública não está porém isenta de aspectos conflituais, já que os interesses variados dos intervenientes (decisores públicos, agentes privados, associações profissionais e outras, futuros residentes...) que se colocam e participam da vida de uma "metrópole em construção" afectam as modalidades que os processos de urbanização assumem.

Não descuraremos por isso a análise das condições objectivas em que as políticas são desencadeadas nem as condições de afirmação e consolidação de tais políticas eventualmente contraditórias ao longo do seu percurso.

A escolha de **urbanizações programadas**, unidades territoriais estruturadas segundo determinado(s) critério(s), baseadas na dinâmica do crescimento urbano e na condição social dos seus residentes, resulta igualmente do seu valor urbanístico para a ordenação do espaço das cidades modernas e no efeito orientador que têm para as iniciativas privada e semi-pública.

Quer pela dimensão de que se faz envolver (tamanho da área edificada e número de famílias alojadas), quer ainda por ter um projecto de edificação e de atribuição de áreas a habitar (até que

ponto cumpridos?), estas são o exemplo mais claro do(s) tipo(s) de concepção(ões) que nas diversas épocas do crescimento urbano se elaboram e aplicam no processo de conquista do espaço periférico.

Da cidade inventada interessa-nos, pois, compreender a importância dos novos espaços residenciais que vão surgindo por iniciativa estatal e enquanto meio de controlo das disparidades sociais. Centrados na "urbanização programada" não procuraremos examinar histórias particulares de bairros mas programas de intervenção que desenvolvidos no contexto do crescimento urbano dão origem a ações particulares (bairros, sectores urbanos, áreas de intervenção) e que obedecem a uma lógica de actuação política e social que assenta na ideia de controlar e ordenar o espaço físico em processo de transformação.

A riqueza da ideia de "habitat social" advem da existência de uma intervenção sistemática e permanente de edificação pública. Interessa por isso compreender como vai evoluindo historicamente, através de diferentes iniciativas públicas, que vão tendo lugar ao longo do século XX, a maneira de conceber a coexistência residencial de populações social e economicamente distintas.

Este dado novo nas sociedades ocidentais (o de serem criados organismos estatalmente incumbidos de planear, executar e distribuir habitações) acarreta consigo algumas importantes implicações: a imposição, ainda que facultada como alternativa, de lugares de instalação residencial que são partilhados por aqueles que administrativamente são tidos como de igual modo merecedores ou "havedores" dos novos equipamentos habitacionais produzidos por iniciativa pública. J-C. Chamboredon esclarece (1985-a, p.441): *"Uma das características da história urbana recente é a originalidade dos mecanismos sociais de construção das populações. Os processos institucionais, formais e informais, pelos quais se operam uma afectação do espaço a certos usos e uma consignação de certos grupos sociais a certos sectores do espaço são, com efeito, novos pela sua amplitude e pela importância dos seus efeitos. Eles conduzem a uma nova qualificação social do espaço."*

Esta produção habitacional (de iniciativa estatal) é a concretização da intervenção pública na ordenação territorial dos espaços destinados às populações habitacionalmente "carenciadas" e explicitamente participa na organização dos espaços de cidade e em particular dos espaços residenciais. Deste modo não só orienta o crescimento urbano, limitando variadamente a acção dos particulares através de um certo grau de definição da política governamental para o sector da habitação (Programas de Governo, Planos de Fomento, Legislação variada...) e através da Política Municipal (Planos Directores, Legislação específica...) como também procura corrigir explicitamente desigualdades na distribuição do "bem habitacional".

Queremos dizer que as premissas definidas estatalmente para a intervenção no campo habitacional e a sua consequente aplicação (ou não) fazem depender o resultado dos processos de urbanização em curso na cidade. Em certas condições, a produção pública de habitação chega a constituir-se como o elemento mais importante da produção do espaço residencial.

No caso da cidade de Lisboa, somos à partida levados a pensar que uma situação de excepcionalidade demográfica no contexto nacional, ao longo de uma metade do século XX (grosseiramente dos anos 20 a 70), associada a uma capacidade invulgar de intervenção estatal no âmbito de um regime político autoritário e numa época de isolamento internacional (anos 30 e ainda 40) (V. M. Ferreira, 1987-a), vão levar a que se efective nesta cidade durante várias décadas uma política de habitação social de consequências ainda hoje bem visíveis na capital portuguesa.

É sabido, todavia, que a prossecução deste ensejo (desenvolvimento de uma política de habitação) é complexa. As políticas sociais são um resultado recente e improvavelmente permanente da transposição da reivindicação social para o domínio da acção estatal. O conflito entre a satisfação da vertente económica da questão, que se impõe aos interventores públicos, e o reclamado "direito à habitação" consignado constitucionalmente são domínios centrais para o equacionamento do prosseguimento destas políticas.

Pelo lado da contemplação dos princípios da equidade social, a transposição a que aludimos resultaria da necessidade social de "corrigir de modo explícito através do Estado social" o Pacto Social que ao não garantir na prática o "Princípio da Igualdade" devido à "Relação Social de Troca" poria em causa o próprio equilíbrio da vida em sociedade. Esta "correção explícita" é todavia complementada por uma outra forma de correção "implícita" que permanece mesmo que requalificada, pelo menos nas sociedades em que a intervenção estatal é mais recente e ineficaz: a caridade (3).

Tal tipo de acção desencadeada por aqueles que tirariam maior usufruto desta "Relação Social de Troca" desigualitária seria traduzida na prática por políticas de intervenção e logo implicitamente por "programas de acção" cuja intensidade e diversidade seria avaliada pelas entidades estatalmente reconhecidas como competentes para o efeito.

Esta espécie de "indenização social"(3) ocorreria contudo de modo variado ao longo do tempo já que as concepções da intervenção estatal e os modelos de edificação escolhidos são historicamente alterados tal como acontece com os seus protagonistas.

A marca destas intervenções no espaço urbano é um elemento da maior importância para os investigadores urbanos que procurem entender a capacidade de produzir o espaço urbano (e não só controlá-lo) em resposta ao desafio demográfico da cidade em crescimento. Também o significado social e estético da cidade de iniciativa estatal é o mais facilmente avaliável na medida em que neste tipo de iniciativa os critérios sociais e estéticos são claramente revelados: os projectos são alvo de intervenção dos urbanistas, os destinos sociais estão predestinados.

Nas palavras de Susanna Magri (1972, p.1) a "*habitação social é um produto da intervenção do Estado (na evolução da urbanização) que não pára de evoluir tanto no plano das condições da sua produção como no plano do seu uso social*".

Parece-nos pois que a análise do processo de constituição e definição do campo da habitação social e das conseqüentes políticas

públicas na cidade de Lisboa, associada ao seu crescimento demográfico, permite-nos um lugar de observação privilegiado para compreender as transformações ocorridas na sociedade portuguesa contemporânea tendo por base os usos dados socialmente ao espaço.

A invenção da Cidade Nova e a edificação dos novos espaços residenciais em Lisboa no século XX será pois perspectivada através dos "programas de acção" criados legislativamente e os consequentes projectos de execução com que se tem pretendido dar resposta à insuficiência numérica e qualitativa da habitação na capital portuguesa.

A questão que podemos todavia aprofundar é a de saber se estas iniciativas habitacionais são produzidas, a nível estatal, enquanto respostas racionalmente planeadas como forma de enfrentar o acentuado e permanente crescimento populacional das cidades e particularmente da cidade de Lisboa ou se resultam mais da concretização de concepções de vida social que os interesses corporativos das profissões ligadas à construção civil e ao planeamento promovem.

Mas não lidamos só com o conflito de interesses entre os grupos participantes da formulação e na execução de uma política de habitação social (produção do espaço), debatemo-nos também com os diferendos decorrentes da permanente reutilização social e política de uma dada área residencial predestinada socialmente consoante as circunstâncias em que decorre a sua concretização.

Neste domínio são as entidades tidas como competentes para intervir no campo da habitação social, sejam os grupos profissionais mais implicados neste processo de invenção da "cidade nova", sejam os agentes administrativos capazes de decidir acerca dos caminhos a dar às ideias a desenvolver, que entre si pactuam ou conflituam quanto à "melhor forma de intervir".

A já longa história das intervenções no domínio da habitação social lançadas e concluídas ao longo do século XX tem como consequência a introdução de profundas alterações nas concepções do espaço a habitar que conduzem a uma certa (in)coerência na

definição das áreas planeadas para habitação, não estando por isso isenta a intervenção estatal de participar de um certo grau de (des)estruturação da cidade herdada. As opções dos interventores públicos terão então, dada esta consciência pública, que se localizar entre uma postura de "defesa patrimonial" *per si*, impedindo a alteração da ordem urbanística estabelecida e a definição de novos equilíbrios urbanos.

Sabendo de antemão que a resposta estatal/pública não é uniforme nem quanto aos termos de definição das populações a quem se destinam tais empreendimentos nem nas formas que estas novas áreas residenciais tomam é imperioso conhecer os "programas de acção" públicos (do Governo e do Município) que vão orientar a concepção de novas áreas residenciais.

É também evidente que a intervenção estatal não se dirigindo em exclusivo a um só grupo social particular vai ser composta por duas vertentes distintas. Uma assenta na ideia de uma política de tipo "curativo", ou seja, instalar "melhor" os já "mal" instalados, o que normalmente vem dar resposta à necessidade de utilizar espaços ocupados de forma ilegal - mas não só ! - para feitura dos designados "melhoramentos da cidade". Uma outra baseada na ideia de uma política de tipo "preventivo", isto é, construir para novos residentes cujas limitações económicas são consideradas nas avaliações técnicas dos organismos incumbidos da capacidade de decidir no campo da habitação social, o que funciona como uma bonificação social, uma forma de premiar populações de recursos escassos mas solventes economicamente, capazes de assegurar o pagamento de um arrendamento ou do acesso à propriedade.

A importância dada ao longo deste século a estes dois tipos de política, associadas habitualmente a primeira a populações não-solventes quanto ao custo da habitação e variadamente solventes no segundo caso, será por nós tida como um elemento a clarificar na forma como o Estado responde a este "problema social".

Mas com que intensidade a cidade que hoje temos foi sofrendo a influência da intervenção estatal? Cremos que a "cidade da actualidade", reordenada espacial e socialmente, é em larga medida

dependente das formas como o Estado a foi (ou não) moldando, quer pela importância da área das edificações planeadas no âmbito da intervenção estatal (directa e indirecta) quer pela capacidade de controle que os organismos estatais dispõem para a ordenação da vida urbana.

De forma a tornar mais claro o domínio desta investigação salientamos que nos limitaremos ao estudo das acções protagonizadas por entidades e organismos estatais, pelo que não procuraremos analisar o apoio estatal às iniciativas particulares nem a regulamentação e as normativas produzidas a nível oficial para o controlo do crescimento urbano.

Procuraremos, deste modo, testar como é que a intenção reguladora do Estado de garantir aos menos capazes de competir na lógica de mercado o acesso à habitação é na prática executado. Constituirá objecto de atenção a configuração dos grupos sociais contemplados nas categorias definidas administrativamente como sendo os que reúnem as condições de acesso a tais alojamentos; a forma como tal escolha se processa (as entidades estatais envolvidas e critérios utilizados); e ainda as concepções de espaço definidas em função de cada programa desenvolvido.

Dos programas não totalmente estatais apenas serão considerados aqueles que tenham em atenção a componente da "habitação social" na sua definição e execução, ou seja, os casos em que o critério de "coexistência social" de diversos grupos de habitantes resulte de uma intervenção programada por entidades estatais.

Serão ainda tidos em consideração os efeitos morfológicos que tais iniciativas implicam dado que não afastamos como hipótese de trabalho que os "programas de acção" estatais têm consequências da maior monta no ordenamento da "cidade alargada" e que estes constituem, inclusivé, um referente das intenções a nível estatal que os interventores privados (construtores civis, cooperativas, associações profissionais e patronais, sindicatos) avaliam e tomam

em conta na definição das suas estratégias no campo da habitação em particular e do ordenamento urbano em geral.

Esta experiência adquirida pelos diversos intervenientes envolvidos nos processos de edificação vai servir para estes estabelecerem as regras de convivência que na prática construtiva os nortearão. A variedade de formas e de conteúdos sociais que as áreas residenciais ganham resulta dos compromissos que entre os intervenientes do processo de edificação e de distribuição destas habitações se vão estabelecendo, ou seja, da leitura que na circunstância se impõe como a interpretação "melhor" ou "a possível" dos projectos previamente definidos para a resolução dos problemas habitacionais ou de investimento no sector imobiliário.

### **O Estado e o Problema da "Habitação (Económica) Social"**

A questão da habitação é centralmente um problema da cidade, o que tem a ver com a situação histórica da não detenção da propriedade por parte de certos grupos sociais, e generalizadamente um problema urbano, o que se prende com as condições em que decorrem os processos de crescimento urbano mas também com a industrialização do fabrico das habitações em que o Estado vai ganhando um papel preponderante à medida que o século XX se aproxima e que serve de resposta à concentração populacional, de início nos grandes centros e depois mais difusamente(4).

A constituição da habitação como problema social advem da criação das condições de "mercado", ligadas às formas contemporâneas de organização do mercado laboral, que fazem concentrar um número crescente de residentes nos grandes centros e nas suas áreas de dependência. A deslocação das "massas trabalhadoras" vai criar um desfasamento que tende a ser permanente entre a quantidade de habitações **possíveis** de ser edificadas e o número crescente de moradores.

E quando falamos de habitações possíveis estamos-nos a referir as todas as condicionantes associadas à posse da propriedade

urbana, aos processos de edificação, por excelência privados, aos lugares em que as novas residências se firmam, ou seja, à morosidade inerente à edificação em massa e à limitação económica que o mercado habitacional implica. O que na prática vem desde logo reduzir drasticamente a possibilidade de grande número dos recém-chegados acederem às habitações dentro da lógica da pura oferta.

O crescimento demográfico da cidade tem aliás um conteúdo social que importa clarificar. Os contingentes migratórios que se dirigem para a cidade são maioritariamente constituídos por uma população em busca de "melhores condições de vida" (Durham, 1984, p.145). Esta condição aparece frequentemente associada a situações de um despojamento enorme quer de capital económico, quer de capital social ou do capital cultural que são valorizados nas sociedades urbanas. Fraca escolaridade, quase nula especialização profissional, desconhecimento dos "circuitos urbanos", colocam tais populações numa situação económica e social se não permanente pelo menos temporariamente precária (Durham, 1984, 4ª Parte).

Tendo como fonte única de rendimento o salário estão estes migrantes enormemente limitados na possibilidade de escolha de habitação, recorrendo de forma habitual a diversos "expedientes habitacionais" como modo de solução, ou pelo menos remédio, para tal situação.

É assim que a mediação estatal, reguladora (ou não?) dos desequilíbrios sociais, surge procurando eliminar as condições habitacionais consideradas "intoleráveis" por gerações sucessivamente mais bem apetrechadas de dirigentes operários e das "classes laboriosas" em geral. Estes vão progressivamente encontrando entre os sectores políticos dominantes maior número de agentes capazes de entender como a perigosidade da consciencialização da "massa operária" pode ser suavizada com um progressivo apoio às suas reivindicações (Guerrand, 1967 e 1990; Topalov, 1990).

Tal intervenção quer pelos custos económicos quer pelo efeito social redistributivo que produz é um dos domínios mais sensíveis nas decisões públicas. A decisão estatal de intervir no campo da

habitação tende a fazer-se no limite da sua inevitabilidade, devido aos elevados custos económicos. Só perante a evidência da insolubilidade dentro do funcionamento da lógica de mercado do problema do "alojamento operário condigno", os poderes públicos são levados a agir, procurando obviamente controlar os custos sociais da hipotética revolta de uma imensa massa populacional "sem nada a perder".

Produzir habitação tem contudo outra componente socialmente vantajosa. Ordenando física e socialmente a cidade e os campos vizinhos, pode o Estado ordenar socialmente as populações graças à classificação e selecção das áreas de habitação. Assim, através da actuação dos seus agentes qualificados, em função das ideologias dominantes nos momentos de actuação (Ledrut, 1970, p.58), podem as entidades públicas, e apesar das divergências de concepção, desenhar soluções que conduzam a um ordenamento físico e social da vida urbana.

Deste modo, o Estado surge em primeira instância como regulador dos mecanismos de mercado com vista a uma distribuição mais justa de um bem tornado socialmente indiscutível como é a habitação. A constituição de um "campo social" (P. Bourdieu) em torno da defesa e afirmação do "direito à habitação" leva a que se desenvolva um universo morfológico e social de referência a este propósito que poderemos designar genericamente como "habitação social". Esta designação toda ela cheia de contradições e variadíssimas formas de nomear tem uma importância central para a compreensão das formas de organização social dos espaços residenciais, isto porque a intervenção estatal com o intuito de estabelecer a "melhor" distribuição das populações coexistentes na cidade e a coexistir nas novas áreas habitacionais é, pelo menos ao longo deste século, permanente.

Tal situação vem permitir que se constitua um campo relativamente autónomo de relações de força e de lutas e que administrativamente produz a "política de habitação", um "mercado burocraticamente construído e controlado" (Bourdieu e Christin, 1990, p.65, La construction du marché) produtor das "regras e dos

*regulamentos que definem o funcionamento e fazem a história social do campo...".*

É no âmbito desse Estado multifacetado e multidecisor que os agentes interessados na resolução do "problema habitacional" investem, no sentido de reforçar a legitimidade da intervenção estatal, e encetam estratégias de resposta a um "problema social" evidenciado e aparentemente insolúvel: a permanente insuficiência de habitação num contexto de contínuo aumento da população da grande "cidade".

As componentes da premissa aqui enunciada, cuja veracidade não discutiremos neste momento, ganham alcance social dada a verificação social de "casos" ilustrativos que vêm dar razão aos que advogam a necessidade da intervenção mais intensa do Estado. Deste modo, os municípios ao serem detentores de certas áreas devolutas da sua circunscrição administrativa desempenham um papel importante no jogo de forças que se estabelece em torno da habitação.

A questão que se coloca é se a detenção destes terrenos por parte das autarquias tende a concentrar nessas áreas as intervenções de tipo social. Tal ocorrência resultaria do facto das Câmaras Municipais deterem habitualmente os terrenos menos ameaçados pela especulação fundiária, periféricos no contexto urbano, sendo também mais fácil para a edilidade expropriar terrenos menos cotados economicamente para o efeito de edificações claramente não lucrativas.

Nesta continuidade somos levados a pensar que se pode caminhar para criar uma continuidade histórica nas zonas da cidade escolhidas para Habitação Social, o que aproximaria socialmente o que historicamente não era próximo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Em comunicação apresentada no encontro sobre Habitação Operária, organizado pelo Instituto de Ciências Sociais, Rui Tavares apresentou alguns elementos a propósito da cidade do Porto reveladores da continuidade da construção de habitação social na zona oriental, tendência acentuada nos anos 50, época em que a estruturação desse destino desta parte da cidade já se evidenciava através das iniciativas desenvolvidas no âmbito do programa das casas económicas.

Esta última questão conduz-nos à necessidade de caracterizar a estruturação física e social deste tipo de alojamento na cidade contemporânea. Assim, com o acumular no tempo, são feitas coexistir em espaços confinantes "*categorias múltiplas de alojamento social destinadas em princípio a clientela diferentes*" (Brun e Roncayolo, 1985, p.295). O resultado final destas intervenções pouco tem a ver então com as diversas intenções particulares que conduziram à concretização de cada um destes projectos.

Esta questão é tanto mais complexa quanto nos deparamos com uma enorme variedade de instituições que partilham o poder de decidir acerca do "direito de alojar" grupos populacionais segundo lógicas não raro conflituais. Da protecção de desalojados às mais variadas intervenções corporativas o desenvolvimento de um campo de interesses em torno da habitação social vem não só dar-lhe relevância social como permitir que sob uma mesma pré-definição socialmente desvalorizada - mas legitimada pelo conjunto de acções que variadíssimos intervenientes desenvolvem - se realizem projectos apenas semelhantes quanto à designação.

Aqui coloca-se um ponto fundamental. É que o destino social de um projecto de edificação e a sua localização espacial são dois elementos relevantes na definição dos projectos de intervenção habitacional. Isto porque se o conjunto de circunstâncias da concepção e/ou da execução de um projecto vai ter implicações na afectação do espaço a edificar/edificado, a coexistência, e logo a competição de diferentes "categorias pré-construídas" de agentes significativamente distintos, favorece a probabilidade de se estabelecer um quadro permanente de relações conflituais.

Esta constatação é em particular frequente em certas formas de organização dos novos espaços residenciais após a 2ª Grande Guerra, como é o caso em França dos apelidados "Grands Ensembles" (grandes conjuntos) "*grandes imóveis agrupados, "colectivos" de habitação*" (p.29), que merecem tal nome dado "*o número de alojamentos, a concentração, a disposição e o número de ocupantes que cobrem*" (Ledrut, 1968-a, p.35). Este tipo de "habitat urbano" (Ledrut; 1968-a, p.70) aparece-nos mais habitualmente

definido por oposição à constituição dos bairros tradicionais do que afirmado por características próprias, daí surgir como um campo experimental riquíssimo para os planeadores avaliarem as várias combinações sociais de residentes que vêm sendo tentadas como resposta à clássica "crise da habitação".

Este tipo de situações veio permitir reordenamentos sociais importantes na composição das populações aí co-residentes e donde a expressão vulgarizada por J.C. Chamboredon de "construção social das populações".

Cito este autor que afirma: *"Os mecanismos de formação das populações estão à prova por todo o lado, mas são mais visíveis nas unidades urbanas de crescimento recente e rápido. Estes são particularmente complexos no caso dos "grandes conjuntos", onde a população resulta a mais das vezes do pôr-em-prática definições jurídicas e institucionais de direitos, de mecanismos económicos e sociais de atribuição de alojamentos. O efeito acumulado destes mecanismos dá-nos o recorte de categorias diversificadas aproximadas no espaço destes conjuntos habitacionais quando pelo jogo dos mecanismos de mercado "ordinários" teriam sido conduzidos à sua dispersão pelo espaço urbano"* (J.C.Chamboredon, 1985-a, p.443).

A partir desta reflexão podemos questionar-mo-nos até que ponto o pressuposto desvalorizador da condição de uma edificação (o seu carácter "social") é significativo como elemento referenciador de uma especificidade que identificaria todas as "habitações sociais". Por outras palavras, não será que a pré-destinação social de uma destas edificações não é determinante nos meios técnicos e económicos postos à disposição de um tal projecto?

Ora, a modelação dos novos espaços residenciais, desde a sua concepção à execução, e depois a selecção definitiva dos seus residentes e os posteriores mecanismos desencadeados para prevenção da deterioração de um conjunto habitacional, passa inevitavelmente pela avaliação de custos e posterior rentabilização do projecto, o que se pode induzir consoante as "categorias populacionais" a que se destina.

Dai que a tendência para construir "habitações com características sociais" para grupos de residentes com "capacidade de solvência", sobretudo os ligados a instituições que promovem tais construções, sejam mais aliciadores para os interventores no mercado imobiliário do que para aqueles grupos que não garantem tais condições. Brun e Roncayolo (1985, p.295) vêm falar da existência de uma evolução no "alojamento social" contemporâneo em duas tendências: uma, que atribui as construções mais satisfatórias a uma clientela que oferece garantias de solvência e de integração cultural, outra, que se destina a populações menos seguras e estáveis a quem se atribui as "gamas" inferiores do alojamento social. O que não esgota o problema na medida em que é corrente o facto de os menos favorecidos, segundo os autores, ficarem na margem ou mesmo de fora das categorias construídas com o intuito de permitir o acesso à "habitação social".

Torna-se evidente que no campo da "habitação social" se define uma hierarquia de posições em certa medida homóloga ao campo económico, o que apenas vem pôr em revelo um aspecto que pela ideologia dominante entre os agentes intervenientes na "habitação social" é bastante desvalorizado. Este campo é reprodutor de desigualdades sociais, o que tem a ver com as garantias de solvência oferecidas pelo pretendente, e produtor de novas desigualdades, pelas condições de acesso à informação necessária que os pretendentes necessitam para fazer face aos mecanismos reguladores da atribuição de habitação.

Segundo Brun e Roncayolo (1985) *"a habitação social projecta no solo as diferenças de natureza social. À distinção das categorias e dos programas junta-se a escolha da localização, factor diferente mas cumulativo."*(p.300). Assim, a segregação produzida socialmente face à "habitação social" produz-se não só em relação a esta como um todo mas talvez ainda mais significativamente de entre as formas de habitação classificada como "social". *"...Os imóveis de uma mesma categoria tendem a se concentrar em áreas geográficas. O preço do terreno, os regulamentos fundiários são geralmente*

*invocados para explicar este aspecto da divisão social das aglomerações"*(p.301).

Contudo, precisemos um aspecto essencial. A construção social de imagens correntes quer em Portugal quer noutros países mais desenvolvidos que associam a pauperização social e económica com a condição de *habitante social* é uma generalização grosseira de uma realidade multifacetada e pluridimensional. Só uma reconstituição da génese e do posterior desenvolvimento das políticas públicas de habitação permitem desvanecer tal ideia. Se concordamos com o pressuposto que "as pessoas não são coisas para meter em gavetas" devemos questionar mais sobre as condições de edificação e de organização do espaço público nos países como o nosso do que pretender imputar à habitação produzida publicamente propriedades que lhe não exclusivas.

A intervenção do sector privado, absolutamente maioritária entre nós, escapa habitualmente à lógica da ordenação do espaço edificado, assim como do não edificado. Ora o seu papel é da maior relevância na produção das formas bem pouco racionalizadas urbanisticamente que marcam as cidades e os campos portugueses.

Numa época em que se pretende estabelecer uma "cultura de ordenação do espaço" colocam-se muitas questões em torno dos modos dominantes de conceber as cidades entre nós. É dizer que o modo como os edificadores fazem uso das condições naturais dos terrenos e a aplicação das tecnologias conhecidas para construir, os materiais que escolhem, a racionalidade económica dos custos da edificação [com base na durabilidade ou no embaratecimento da obra], a forma como as diversas entidades públicas olham em cada momento a intervenção dos privados, a identificação dos tipos de futuros proprietários/arrendatários dos edifícios a construir desempenham um papel central para compreender o resultado das cidades e dos campos que temos.

A pluralidade de agentes interventores na edificação desvanece as dúvidas acerca de uma capacidade efectiva de controlo do que é edificado mas também nos obriga a questionar acerca da habitual

tendência de culpabilizar o *Estado* (entidade abstracta) para os erros de concepção e execução de iniciativas destinadas às populações de menores recursos económicos. É que as iniciativas de âmbito público são aliás as únicas em que pressupostos de intervenção urbanística, embora segundo várias correntes de pensamento, estão permanentemente presentes. Legitimadoras da intervenção de vários tipos de profissionais no campo da ordenação do espaço, entre os quais o próprio sociólogo, a iniciativa pública é um domínio de fácil acusação dada a exposição pública das suas realizações

É que à função de regulador social que ao estado social contemporâneo é consensualmente atribuído se pretende muitas vezes aliar a obrigação das entidades públicas promoverem a felicidade, o que generosamente um certo utopismo Pós-Guerra pretendeu transformar em programa de actuação estatal. Garantir equidade, como correntemente se diz (ver Villaverde Cabral, 1995), faz parte da materialização que politicamente é possível desenvolver, dar felicidade faz parte da imaterialidade das construções pessoais a que os diversos discursos ideológicos recorrem para exacerbar convicções.

### **Casa ou Habitação; Obra de Arte ou Equipamento Industrial?**

A discussão desenvolvida pelos urbanistas de como responder ao crescimento da população dos grandes centros, com a casa individual ou com o edifício em altura, assentava normalmente no binómio virtude social/custo económico. Tal discussão não se pode considerar, mesmo nos nossos dias, irrelevante.

O reequacionamento que se tem feito nos últimos anos acerca dos limites da intervenção estatal nos mecanismos do mercado, a rejeição generalizada de certo tipo de soluções "em altura" que a chamada "Habitação Social" tem conhecido maciçamente vêm repôr velhas questões aparentemente ultrapassadas.

A busca de elementos de distinção social que a generalização do acesso a certos bens de consumo permite a grupos sociais antes

incapazes de o fazer, vem lançar nova luz sobre a questão da "habitação social". Esta apresenta-se desvalorizada mesmo aos olhos daqueles a quem se destina, o que leva a reapreciações críticas por parte dos intervenientes neste campo que vão da ideia de simplesmente se abandonar o esquema da intervenção directa do Estado na habitação até a novas concepções de coexistência espacial de diferentes grupos sociais.

Se a "guetização" de diversos grupos sociais e étnicos é uma questão indisfarçável, o alargamento a certos grupos sociais da possibilidade de acesso à compra da propriedade é marcante nas estratégias de ascensão social dos estratos inter-médios da população ("Le sens de la propriété" como referem P.Bourdieu.e M.S.Martin, 1990).

Neste sentido pensamos que entre a intenção de edificar uma "obra de arte", destinada a ser usufruída como um bem precioso, ou a intenção de construir um simples equipamento industrial, destinado a possibilitar um "nível condigno de habitabilidade" encontramos modalidades e tipos variados de conceber e de executar as novas áreas de residência, o que tem implicações inevitáveis nas formas de conceber e executar a habitação destinada a grupos socialmente desfavorecidos

A aplicação da ideia de posse de casa própria numa perspectiva de investimento económico é transportada para este domínio da habitação em que ganha relevância na apreciação do seu detentor/proprietário a "qualidade técnica" e a "autenticidade simbólica" da casa "feita à mão" (Bourdieu,1990, p.8) por oposição à casa industrial, massificada.

**Armadilhas Metodológicas e Conceptuais no Uso de  
Documentação com Fins Institucionais:  
legislação, numeração e classificação.**

A combinação de métodos de análise e de técnicas de tratamento é, frequentemente, travada por imposições normativas de um "dever ser sociológico". A atitude de inibição de um exercício pleno do uso de fontes e documentos tidos como "menos próprios" resulta menos de uma necessidade operatória do que de um "senso comum científico" assente num discurso oficial das ciências sociais, cujas implicações práticas são a *manualização* das formas de lidar com os "problemas da sociedade".

Aí o papel do sociólogo vê-se pervertido por força da ratificação transposta para a análise sociológica das representações correntes do mundo social e pela limitação do exercício crítico daquilo que foi e como foi recolhido. Esta visão institucional é em larga medida homóloga do discurso oficial sobre os problemas oficiais em que os organismos de Estado, habilitados pelas suas competências burocráticas, são especializados e que segundo Bourdieu se sustenta no "pensamento do pensador funcionário" (1994: 105)

Reside neste ponto a nossa preocupação. Assim, já que lidamos ao longo deste trabalho essencialmente com dados produzidos oficialmente no âmbito de organismos estatais, como é possível evitar a armadilha, institucionalmente produzida, de uma leitura indiscutível dos dados fornecidos? Como podemos escapar às explicações oficiais dos problemas sociais tidos como relevantes e caminhar para uma interpretação dos processos que lhes estão ligados? Como chegar à compreensão dos interesses em jogo e da actuação dos agentes implicados na resolução dos referidos problemas?

Podemos até falar de uma dupla armadilhação do nosso campo de investigação. Em primeiro lugar porque as formas tradicionais de

gestão dos métodos sociológicos limitam a inventividade de meios (eventualmente) mais fecundos para interpretar fontes habitualmente "secas" e "preparadas" para dar as respostas institucionalmente interessantes. Em segundo lugar porque as interpretações simplificadoras tentadas pelas instâncias públicas, participantes e implicadas na explicação e na solução dos "problemas sociais", estão imbuidas da necessidade de legitimação das opções tomadas enquanto poderes decisórios.

Se aceitarmos a ideia que Bourdieu apresenta de que nas "*nossas sociedades, o Estado contribui de forma determinante na produção e na reprodução dos instrumentos da construção da realidade social enquanto estrutura organizacional e instância reguladora das práticas*" (1994: 125), então o trabalho do investigador é essencialmente o de decodificador, e logo recodificador com intuito explicativo, das interpretações reificadas como factos. Levados a fazer uso das classificações estatalmente produzidas, através da legislação e da estatística, impõe-se ao sociólogo confrontar o *dito* com o *feito*; já que são as práticas institucionais que nos permitem confrontar o domínio da racionalidade institucional com o resultado efectivo da actuação institucional.

No nosso caso, a possibilidade de testar a aplicação do discurso dos dirigentes estatais ligados à habitação, graças à possibilidade de observar o resultado prático das suas intenções, permite-nos os meios de controlar o efeito reificador do discurso institucional. Os bairros e os conjuntos residenciais edificados, enquanto bens físicos socialmente valorizados ainda hoje existentes, libertam-nos de formas mais elaboradas de controlo metodológico do objecto em análise.

Ora, o desenvolvimento destes mecanismos de controlo da informação produzida estatalmente resulta da premência de averiguar a capacidade que o Estado tem de concentrar diversas espécies de capital, como são o capital de força física ou de instrumentos de coerção (Bourdieu, 1994: 109), o capital económico e mesmo no domínio cultural, o capital *informacional*. Como afirma Bourdieu, o Estado concentra a informação, trata-a e redistribue-a,

operando uma unificação teórica (1994:114). Esta operação de totalização, objectivação e codificação (Recenseamentos e Estatísticas, Cartografia e Fiscalidade, Legislação e Controlo dos Comportamentos), a que este autor se refere, tem um significado de homogeneização fundamental: cria sistemas de classificação uniformes, formas de procedimento burocrático e logo desenvolve o já referido tipo de pensamento oficial.

É neste emaranhado classificatório, conhecido para quem lida com este tipo de informação e de documentos, que nos encontramos. Procuramos por isso não separar a utilização de certas aplicações analíticas do quadro teórico em que os conceitos a que recorreremos são concebidos e pertinentes. Daí que teoria e metodologia surjam de forma interagente e que tomemos posição, mesmo de entre as várias teorias sociológicas, por aquela que cremos mais fecunda para a explicação dos dilemas que se nos colocam.

Os trabalhos de Pierre Bourdieu e outros, como por exemplo Christian Topalov, em torno da noção de campo burocrático de poder, forma de análise das questões que em torno do Estado se colocam, tal como o concebemos nas sociedades ocidentais contemporâneas, parece-nos o melhor ponto de observação da complexa emergência e definição de políticas sociais de habitação. Em complemento, a ideia de construção social de populações, desenvolvida por J-C. Chamboredon, entre outros, e cuja génese encontramos em Raymond Ledrut, permite concretizar a aplicação da noção precedente no caso emergente da instalação residencial e em contextos de alteração urbana quando a componente da intervenção pública é central.

Não ignoramos, contudo, no nosso esquema de análise que outros elementos de reflexão, mesmo fora do campo da Sociologia, nos podem ser úteis<sup>2</sup>. Em busca das melhores respostas aos problemas colocados recorreremos tanto à Demografia, como à História, ou à

---

<sup>2</sup> Tal posicionamento reenvia-nos para a ideia, sintetizada por J. Madureira Pinto ao enunciar o segundo princípio de orientação pedagógico-programática de uma disciplina de iniciação às Ciências Sociais, de **incentivar a interdisciplinaridade e libertar a imaginação metodológica**

Antropologia e à Economia sempre que a complementaridade destes domínios científicos nos foi útil. Em relação à visão geográfica do espaço, foi escasso o recurso a tal património científico já que, do ponto de vista do sociólogo, esse caminho implicaria a descodificação da cartografia e das outras formas de representação do real, próprias dos geógrafos, e a necessidade deste tipo de informação revelou-se secundária face aos objectivos do trabalho.

Esta reflexão aqui enunciada é, no entanto, essencialmente praticada. Dito doutro modo é a própria necessidade de prosseguimento da investigação que nos leva a fazer uso das referências teóricas e metodológicas, as quais se vão sucedendo enquanto dissecadoras dos vários momentos do trabalho empírico. Ao longo dos diversos capítulos fomos recorrendo aos meios que pensámos mais fecundos para melhor explicitar a nossa análise.

A nível dos conteúdos queremos salientar que este trabalho pretende dar resposta a duas ordens de questões, aparentemente desfasadas entre si, mas, que são em igual medida decisivas na explicação da ideia de cidade em reinvenção, e em particular no entendimento da alteração da sua estrutura morfológica, no sentido amplo que lhe atribui Halbwachs, originalmente, e em momento posterior, Gurvitch<sup>3</sup>.

Estamos a falar do crescimento demográfico da cidade de Lisboa, por um lado, e das respostas estatais às carências habitacionais na capital portuguesa, por outro. Ora, a sua articulação é inevitável já que perante esse dado reconhecido de um aumento esmagador da cidade é inexplicável a aparente falta de resposta estatal a este problema num tempo em que a intervenção pública noutros países europeus é mais que evidente.

---

<sup>3</sup> A noção a que fazemos aqui referência está claramente explicitada em M. Halbwachs no seu trabalho *Morphologie Sociale* de 1938 e em *Tratado de Sociologia* (organização de G. Gurvitch), 2 vols., Liv. Martins Fontes, Lisboa, 1977.

Perante tal incoerência que assenta também em afirmações correntes entre nós de que nunca teria existido uma política de habitação em Portugal<sup>4</sup>, vimo-nos obrigados a reconstituir os processos de crescimento urbano e os tempos da intervenção pública directa na habitação de forma a tentar resolver o enigma deste desajustamento.

O caminho seguido foi o de, num primeiro momento, levantar de forma sistemática os dados necessários a reconstituir a formação do que hoje se chama a área metropolitana de Lisboa, não esquecendo a sua contextualização a nível nacional, procurando atribuir-lhe a importância particular que a dilatação populacional da maior cidade de um país tem na recomposição de espaços e de populações concretos (cf. Capítulo 2).

O número vale o que permite *pensar relacionalmente*<sup>5</sup> e daí a nossa preocupação de uma análise comparativa do crescimento da cidade de Lisboa no seu contexto regional, relacionada com a outra área de maior concentração populacional do país, e em relação a outras cidades da Europa do Sul. O recurso aos dados publicados pelo Instituto Nacional de Estatística para mais de um século permite-nos identificar os momentos decisivos do crescimento da cidade e inserir a sua explicação num âmbito mais vasto.

Seguidamente procurámos reconstituir o processo de emergência e de afirmação de uma intervenção sistemática das instâncias públicas no domínio da habitação, eventual antídoto contra a desregulação social. Aqui a diversidade de possibilidades de escolha das vias a tomar obrigou-nos a optar em função das questões que se

---

<sup>4</sup> Encontramos esta ideia defendida sem hesitações no trabalho de A. Fonseca Ferreira, *Por uma Política de Habitação*, 1987. Afirma o autor que "nunca existiu entre nós - antes ou depois do 25 de Abril - uma política de habitação definida de forma explícita e coerente. têm existido, sim, medidas e programas avulsos, criados e geridos ao sabor das conjunturas políticas e financeiras, sem a adequada preparação prévia nem a garantia dos meios para a reespectiva concretização.

A execução de qualquer política pressupõe, antes de tudo, a respectiva definição e planificação." (p.31)

<sup>5</sup> Esta ideia que Pierre Bourdieu utiliza para explicitar a necessidade de não opôr teoria e metodologia (1989: 23) vem aqui a propósito da necessidade de evitar a utilização descritiva dos dados estatísticos mas antes procurando a sua aplicação explicativa.

nos colocavam. Quisémos saber *onde, quando e como* estas intervenções haviam surgido, de forma a clarificar a fórmula política e ideológica encontrada no domínio governativo para dar resposta a um dos resultados visíveis associados ao crescimento acelerado das cidades dominantes: o aumento de uma população desabrigada ou vivendo com "carências habitacionais" (cf. Capítulos 3 e 4).

Seguimos a direcção através da qual se antevia o fio condutor das iniciativas públicas na habitação. A generalizada referência em muitos dos documentos consultados ao Decreto-Lei nº 23052 de 1933, fundador da intervenção directa sistemática, com o surgimento do Programa das Casas Económicas, levou-nos, já nos havia conduzido aos seus próprios antecedentes na 1ª República, praticamente a 1974 (cf. Capítulos 5-8).

A dificuldade de lidar com este tipo de documentação (legislação e outros documentos institucionais) reside precisamente na complexificação que em termos legislativos e organizativos se vai estabelecendo. As formas de quantificar e classificar as populações alvo da intervenção pública vão-se alterando pela diversificação e o exercício explicativo revela-se progressivamente mais difícil. Como salienta P. Bourdieu o "*capital jurídico é uma forma objectivada e codificada do capital simbólico que segue a sua própria lógica*" (1994:117) que escapa aos leigos e que se revela um campo determinante na definição do poder arbitrário de impôr soluções aos destinatários *legislados*.

Outro aspecto associado à importância da análise da legislação, a que faremos referência ao longo do trabalho, é a distância entre a "*norma oficial tal qual é enunciada no direito administrativo e a realidade da prática administrativa*" e que Bourdieu bem escarpeliza (1994:132-133) nas formas como o enunciado é pervertido nas formas de aplicação aos casos concretos.

Em termos documentais tivémos de recorrer a toda a legislação que foi sendo produzida ao nível da intervenção pública na habitação, desde 1918, assim como consultámos exaustivamente o *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, através do

qual foi possível recolher as informações acerca do Programa das Casas Económicas e dos consequentes programas que passaram pela alçada do Ministério das Corporações; o *Boletim do Gabinete Técnico de Habitação* da Câmara Municipal de Lisboa, cuja actividade no domínio do alojamento da capital é central a partir de 1959 e o material disponível do *Fundo de Fomento da Habitação*, criado em 1969 e que vem constituir um ponto de viragem no que havia sido feito até aí no campo da habitação social.

A importância deste tipo de informação ao longo da maior parte do trabalho conferiu-lhe uma limitação formal que tem a ver com um discurso incisivamente documental<sup>6</sup>. Tal facto que resulta da necessidade de confrontar posições ideológicas<sup>7</sup> e institucionais, que sustentam as opções quanto às políticas de habitação social, permitiu-nos apesar da eventual dispersão da informação recolhida esclarecer os pressupostos e o "fio condutor" da intervenção pública no campo habitacional ao longo de 40 anos.

A análise discursiva incide sempre nos casos consumados de "edificação social" e teve o cenário nacional como referência fundamental para compreender a situação de Lisboa.

Em termos temporais não definimos limite a montante dado que o nosso objectivo era identificar o processo de constituição do campo da habitação social e da edificação de políticas sistemáticas de intervenção, tendo-se estendido o mesmo critério ao processo de crescimento populacional (cf. Capítulos 2 e 3). Já a jusante o desenvolvimento permanente de novas iniciativas, cada vez mais diversificadas e localizadas, obrigou a colocar como momento terminal a extinção do Programa das Casas Económicas que coincide

---

<sup>6</sup> Tal facto obrigou-nos a uniformizar o corpo da letra das citações, pelo que apresentamos os discursos, as intervenções nos meios de comunicação em caracteres mais pequenos, separados do texto principal, assim como os pareceres técnicos e os textos legislativos. As citações dos autores científicos, que visam a vários níveis a interpretação do analisado, surgem no texto principal em tamanho normal mas em *itálico*.

<sup>7</sup> Parecem-nos interessantes a este propósito as reflexões desenvolvidas por J. Madureira Pinto relativamente à "neutralidade" e "seriedade" na utilização das "técnicas de recolha de informação" enquanto questões epistemológicas prévias na abordagem da questão das ideologias no quadro de problemáticas sociológicas (1978, 9-14)

com a remodelação total da política habitacional, entre 1969 e 1972, e que coincide historicamente com a quebra demográfica acentuada da cidade de Lisboa no seu contexto metropolitano.

A opção por falarmos de todo o século XX tem a ver com o facto de ser evidente que o que estruturou no plano físico a cidade de Lisboa, área administrativa, foi essencialmente feito até aos primórdios dos anos 70. Aquilo que posteriormente se fez está em muito dependente (não havendo grandes hipóteses de ruptura conceptual que não sejam radiciais em áreas densamente edificadas!) do que havia ficado previsto e/ou disponibilizado, como é o caso dos Olivais e Chelas e mesmo do Alto do Restelo e Telheiras.

## NOTAS DO CAPÍTULO I

(1) A propósito da relação possível de estabelecer do ponto de vista teórico entre Espaços e Sociedade parece-nos particularmente útil a reflexão deste autor que citamos: "...l'Éspace (comme les Espaces) est produit.(...) Pourtant les Espaces sont bien engendrés par les Sociétés et les civilisations, autant les types d'Espace que les Espaces Singuliers. Les Espaces sont des produits historiques. Mais ceci suppose qu'on ait le droit de parler de l'espace au pluriel, ce qui heurte et a heurté bon nombre de philosophes et de théoriciens de la Connaissance.

(...)L'Espace n'est pas engendré comme un objet par *ine actio*, mais prend naissance et se manifeste dans l'action. L'Espace et les Espaces apparaissent (sont produits) dans et par le développement même de l'Action. L'Espace est une "dimension que prend l'Action et qui la constitue. Or comme l'Action est diverse et comporte plusieurs modes, il y a différenciation et diversification de l'Espace en une pluralité d'Espaces ou de types d'Espaces. Les différents types d'espaces se trouvent associés aux diverses modalités de l'action.

(...)Comme il n'y a pas d'action sans conscience -même limitée et non réflexive - de cette action, tout Espace implique la conscience, c'est à dire la représentation de l'Action et de l'Espace qui lui est lié. Bien évidemment, puisque l'espace est toujours "agi" - inséparable du déploiement de l'Action - sa représentation (qui est aussi celle de l'Action, de son environnement comme de ses caractères) n'est pas la connaissance d'un Espace qui serait déjà là. Encore une fois l'espace n'est pas une chose. In ne saurait donc être "antérieur" à la représentation, à la façon d'une chose en soi qui attendrait que l'on prenne conscience. (...) Il faut bien voir que la représentation de l'espace n'est celle d'un espace préétabli - l'Espace de la perspective n'existait pas avant la perspective." (R. Ledrut, *Les Espaces et les Sociétés dans le Monde Actuel*", pp13 e 14, 1986)

Retomámos algumas destas preocupações num artigo publicado em torno das escalas de representação e da perspectiva do observador na análise do espaço: Luís V. Baptista, "A propósito de Lisboa: o local e o global. Reflexão preliminar.", *Sociedade e Território*, N°10:11, 1989

(2) Afirma Chombart de Lauwe na sequência da definição de espaço social e clarificando a importância de estudos propriamente ecológicos "Nous comprenons mieux pourquoi le fait d'habiter telle ou telle zone de l'agglomération parisienne (milieu large: habitat) ou tel genre de maison (milieu restreint: habitation) commande certaines habitudes, certains comportements. Si des faits matériels de ce genre sont loin de déterminer toutes les façons de penser d'un individu et les mouvements d'un groupe, ils doivent cependant être bien mis en évidence dans la recherche de l'ensemble des causes." (1965-b, p.29)

(3) Ideias retiradas de uma conferência proferida pelo Prof. Francesco Indovina do Istituto Universitario di Architettura di Venezia "La città come risarcimento sociale", C.E.T./I.S.C.T.E., 3 de Maio de 1993

(4) Encontramos em Ana N. de Almeida a propósito da relação entre cidade e família o mesmo tipo de preocupação na clarificação dos conceitos que aqui nos conduziu: "...Partir de uma cumplicidade exclusiva entre "família" e "cidade", como sugere o título deste volume, representa talvez um equívoco. Termo já de si impreciso, a cidade (geralmente definida por um critério de população, administrativo ou funcional) não se confunde com o facto

urbano, enquanto produto histórico de um modo de organização da produção económica gerado pelo capitalismo industrial. É essa distinção que separa, por exemplo, cidades como Évora romana de Almada, Coimbra medieval do Barreiro contemporâneo, ou mesmo Bragança de Vila Nova de Gaia. Assim sendo, a relação entre família e cidade parece sugerir desde já a existência de uma outra realidade, a industrialização e o modo de produção industrial, intimamente associados à nova ordem urbana. O que significa deixarmos de nos mover num campo de duas variáveis para nos situarmos num universo de três." in "A Família e a Cidade- A "Família Urbana" em questão",(1988, p.31).

## CAPÍTULO 2

**DOMINAÇÃO DEMOGRÁFICA DA CIDADE DE LISBOA  
NO CONTEXTO DO SÉCULO XX PORTUGUÊS**

Nesta capítulo procuraremos analisar uma dimensão estruturante, fundamental para entender o processo de reinvenção da cidade, dos modos de ordenamento do espaço social da capital portuguesa: a populacional.

Morfologicamente, já que espaço e população se relacionam em permanência, a cidade vai sendo alvo de uma circulação de gentes que aqui procuraremos retratar no percurso de mais de um século que precede a cidade actual, de 1864 a 1991.

As formas de que se reveste a evolução da população de Lisboa, em termos absolutos ou em relação ao país a que pertence, no seu interior ou face à sua área envolvente, são elementos centrais para a reflexão acerca do sentido das alterações da vida de uma cidade. Situando-nos nós predominantemente no domínio da análise morfológica teremos como objectivo nesta fase do nosso estudo definir o lugar particular da cidade do Tejo como espaço imigratório por excelência e o grau de excepcionalidade que tal desempenho toma no contexto português.

A perspectiva de longa duração que aqui utilizamos permitir-nos-à enquadrar, de forma mais rigorosa, as alterações rápidas e aparentemente novas que são identificadas nos últimos 30 anos, mas também revelar os momentos em que a dominação da cidade no contexto português atinge a sua máxima capacidade e aos quais se encontram associados um conjunto de processos de extrema importância na reinvenção da cidade de então e, logo, na construção da cidade de hoje.

## 1. O ESPAÇO DEMOGRÁFICO PORTUGUÊS: REORGANIZAÇÃO POPULACIONAL DO PAÍS, DEFINIÇÃO DAS METRÓPOLES

No estudo datado de 1952, "Paris et l'agglomération parisienne", incluído no livro Paris, essais de Sociologie 1952-1964, Paul-Henri Chombart De Lauwe define espaço social enquanto "espaço total concreto composto por uma série de espaços particulares"(p.24, 1965) de entre os quais se conta o espaço demográfico, "determinado pelo volume, a densidade e as distribuições das populações" (p.28,1965).

É neste sentido que utilizamos a expressão espaço demográfico português, em que longe de desvalorizarmos os outros espaços constitutivos desta maneira de conceber o espaço social, analisamos os volumes e as formas de reorganização populacional no território do Continente português no século XX como base fundamental para enquadrar o crescimento urbano da cidade de Lisboa.

Este tipo de reflexão, devedor do conceito de "morfologia social" já apresentado por M. Halbwacs e desenvolvido por autores como G.Gurvitch ou o próprio Chombart De Lauwe, tem implícita a premissa da inseparabilidade da análise das populações dos contextos sócio-ecológicos em que inserem. Neste sentido, a clarificação dos comportamentos demográficos da população portuguesa, particularmente o processo de estruturação da dominação demográfica de Lisboa, constitui um eixo interpretativo indiscutível para compreender a importância da capital no contexto do país e os tipos de intervenção socio-urbanística de que a cidade vem sendo alvo ao longo deste século.

É que ao invés das intenções dominantes entre políticos, técnicos e estudiosos diversos que ao longo deste século, como já no século XIX e mesmo antes, proclamaram a necessidade de contrariar a tendência para a exagerada concentração populacional em torno da capital (e também, nalguns casos, da cidade do Porto), através de alterações significativas na localização do tecido económico nacional, os dados populacionais relativos aos últimos 127 anos (1864-1991) mostram precisamente o contrário.

O que intriga no caso português não é o crescimento populacional das suas duas maiores cidades e das áreas envolventes mas antes a

incapacidade de arranque demográfico de outras cidades. É que tal situação não só persiste - inexistência de uma "armadura urbana" de cidades de dimensão média nos séculos XIX e XX (V.M.Godinho, 1971, pp.19-44) - como nos últimos 30 anos se vê agravada.

O aumento da percentagem de população das cidades (e das áreas urbanas em geral), traço característico das sociedades industriais contemporâneas (Wirth, 1938; Ledrut,1968), é feito exclusivamente à custa dos dois maiores centros nacionais, amesquinhando inclusivamente a importância de outros centros, mesmo os que historicamente se enquadram nas áreas de Lisboa e Porto ou servem de ligação entre a capital do Norte e a do Sul.

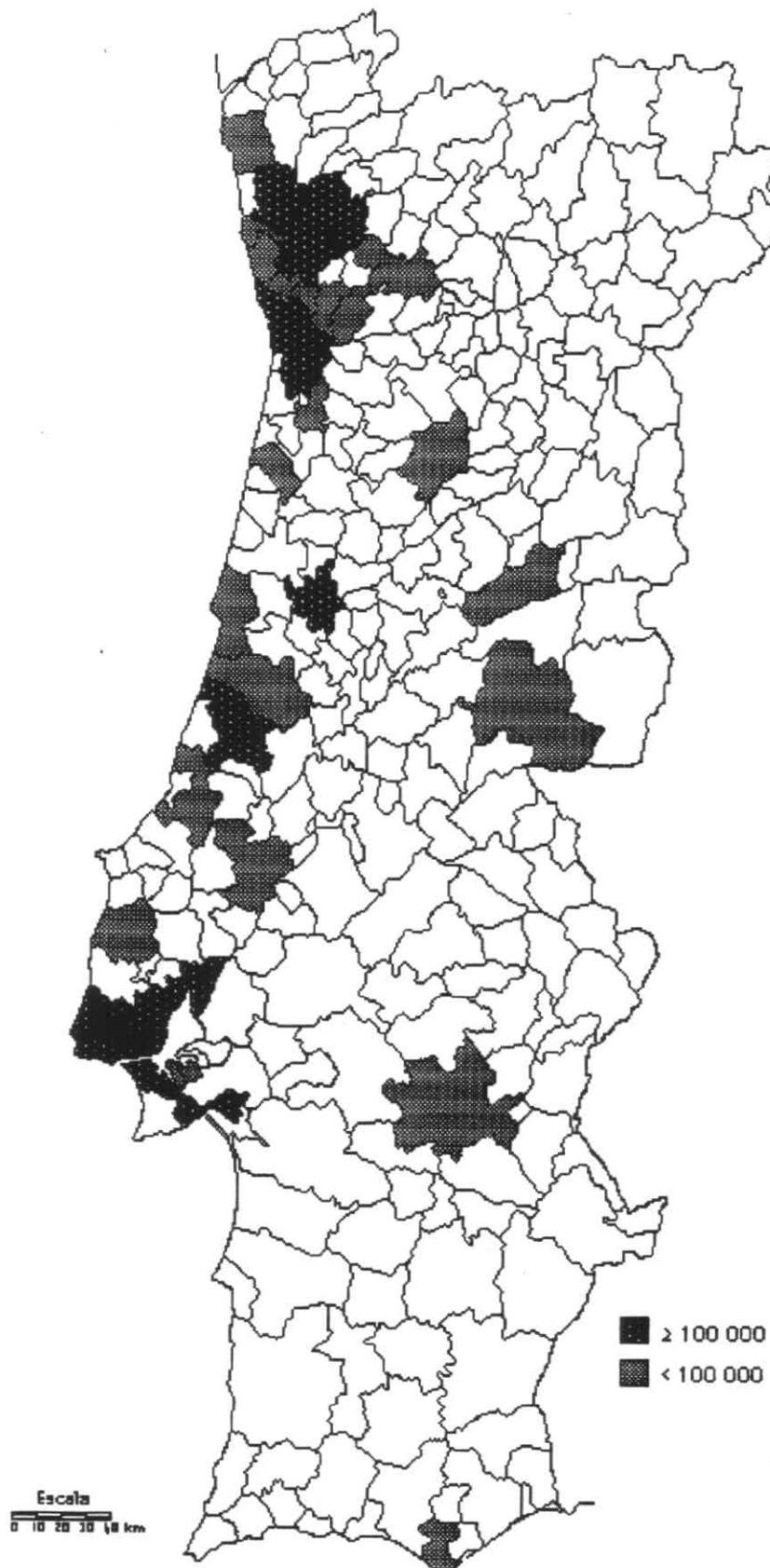
A bicefalia urbana, já identificada para meados do século XIX por David Justino (1988, p.366), a que corresponde uma bipolarização económica, radicaliza-se, pelo menos na óptica demográfica. E, mesmo neste contexto de dominação dos dois maiores centros urbanos do país face ao resto do território continental, momentos há em que a excepcionalidade da cidade de Lisboa (expondo a sua vocação macrocéfala) é patente.

### **Os actuais desequilíbrios populacionais.**

Partamos da situação presente. A repartição da população em 1991 no Continente português, se visualizada através das representações gráficas que se seguem, rapidamente nos conduz a uma evidência: o país está demograficamente encostado ao litoral.

Ao utilizarmos como primeiro indicador a concentração populacional - os concelhos onde residem mais de 50 mil habitantes (1)- (Figura 1) a clareza deste olhar imediato pode desde logo ser precisado. Deparamos-nos com duas áreas de maior intensidade populacional: uma no Centro-sul, em torno de Lisboa, caracterizada pela contiguidade de um número elevado de concelhos com mais de 100 mil habitantes (dez concelhos), agrupando ainda além destes, três outros concelhos entre os 50 e os 100 mil residentes e uma outra a Norte, em torno do Porto, marcada por um maior equilíbrio entre o número de concelhos com mais de 100 mil habitantes (dez) e os que contam entre 50 e 100 mil habitantes (dez).

FIGURA 1 - Concelhos portugueses com mais de 50 mil residentes em 1991



Estes 33 concelhos concentram 50.15% da população continental. Isto é, se desenharmos um triângulo que tenha como extremidades o território compreendido entre os concelhos de Viana do Castelo, Oliveira de Azeméis e Amarante, a Norte e um losango (imperfeitamente preenchido) que una os concelhos de Torres Vedras, Vila Franca de Xira, Setúbal e Cascais, a Sul, vemos aí fixados metade dos portugueses residentes no Continente.

Perante a incontestável importância deste fenómeno demográfico é fundamental clarificar o significado destas concentrações confrontando-as enquanto realidades autónomas. Vejamos então:

Em primeiro lugar estas duas áreas de empolamento populacional no contexto nacional revelam grandes **diferenças na sua constituição territorial:**

No caso da zona envolvente de **Lisboa** há uma continuidade física de intensificação populacional<sup>1</sup> que se espraia em permanência de Vila Franca de Xira a Cascais, que transpõe o rio e do outro lado liga os concelhos de Almada a Setúbal. Apenas encontramos duas excepções de assinalar, na margem sul do Tejo a ligação dos concelhos de Moita e Barreiro à área de maior intensificação e na margem norte, relativamente distanciado, o concelho de Torres Vedras.

No caso da concentração a **Norte** deparamos com dois núcleos de intensificação em descontinuidade (um em torno da cidade do Porto com Vila Nova de Gaia, Feira, Matosinhos e Gondomar e outro constituído por Barcelos, Braga, Guimarães, Santo Tirso e Vila Nova de Famalicão), ou seja, duas áreas de grande concentração populacional ligadas por uma rede de concelhos de menor concentração demográfica.

---

<sup>1</sup> entendemos aqui intensificação populacional como uma tendência detectada nos fenómenos de concentração demográfica pela qual ( independentemente da área física de análise) em certas áreas definíveis administrativamente se atinge um grau de concentração excepcional. Neste caso tomámos o valor de 100 mil habitantes por concelho como o valor mínimo indicativo de tal tendência.

Em segundo lugar, e por contraste com o aspecto anterior, o peso de cada uma destas áreas no contexto português é praticamente igual em 1991.

Em torno de Lisboa têm residência um pouco mais de 2,4 milhões de indivíduos (os treze concelhos considerados no Quadro nº1 como Área envolvente de Lisboa concentram 25.84% da população do Continente) e nesta área mais alargada no Norte do país estão perto de 2,3 milhões de recenseados (24.31% da População continental). O que nos leva a concluir, sem sequer entrar em linha de conta com indicadores mais precisos, que o processo de intensificação demográfica é galvanizante no que respeita à área imediatamente envolvente à cidade de Lisboa enquanto a Norte a maior extensão e a menor intensificação populacional na área analisada obrigam a um maior cuidado quando se fala de Área Metropolitana do Porto.

É mesmo corrente surgirem dificuldades na utilização da ideia de Área Metropolitana já que esta aparece vinculada a formas diversas de conceber o envolvimento de um centro urbano. Tal situação é também verificada para a cidade de Lisboa (2).

Podemos sinteticamente distinguir uma utilização mais lata, mais de ordem relacional entre o centro urbano e áreas que ficam na sua dependência estrutural e que tem a ver com a localização regional de uma dada cidade (veja-se Lisboa na confluência da Estremadura, do Ribatejo e do Alentejo e o Porto entre o Douro, o Minho e a Beira). Designá-la-emos como Área, apenas, distinguindo-a de uma concepção fisicamente definível de metrópole.

A forma, quanto a nós, mais operacional de conceber a metrópole é mais contextualizada pelos limites físicos da área de crescimento urbano. Resulta da extensão da cidade e da alteração das localidades envolventes agora inseridas pela chegada maciça de população e de equipamentos urbanos na dependência do centro urbano num grau antes desconhecido e corresponde à área contígua de crescimento urbano. Chamamos a esta sim Área Metropolitana.

Veja-se a este propósito a observação que já em 1925 Ernest Burgess formulava quanto à noção de área metropolitana: "*...on peut considérer que l'aire métropolitaine englobe un territoire urbain*

*physiquement contigu, mais on en vient à la définir par les possibilités de transport qui permettent à un homme d'affaires de vivre dans une banlieue de Chicago et de travailler dans le loop (centre-ville), et à sa femme de faire ses emplettes à Marshall Field's et d'écouter l'opéra à l'Auditorium."*(p.134, in L'École de Chicago, 1979)

Dada a observação precedente o caso da cidade do Porto apresenta características que a individualizam face à capital. Não tendo a mesma capacidade de agregar nas suas imediações a população que no Noroeste do país se encontra instalada, parece-nos mais correcto falar de uma Região do Porto, que tem como centro principal esta cidade, havendo que atender contudo ao pólo minhoto que em torno das cidades de Braga e Guimarães mostra alguma autonomia do ponto de vista demográfico perante a cidade do Douro.

Retomando o raciocínio antes desenvolvido, atentemos em jeito de ilustração à importância populacional de cada um dos concelhos considerados (Quadro nº 1).

Deste modo, podemos afirmar que praticamente todos os concelhos onde é maior a concentração populacional se encontram na faixa litoral na proximidade das maiores cidades do País: Lisboa e Porto.

Contudo, importa identificar os outros concelhos que não se enquadram no quadro agora traçado. Estes parecem estar subordinados a dois tipos de lógica de crescimento que sintetizaremos distinguindo-os entre:

a) centros populacionais situados entre os dois maiores centros e afectados directamente pelo efeito de circulação que liga as áreas de grande intensidade populacional e económica. São eles, Aveiro, já no encaixe da área envolvente do Porto e uma faixa do Centro, com dois pólos de maior concentração em Coimbra e Leiria e as suas zonas de dependência - Figueira da Foz, Pombal, Alcobaça - e já na raia de Lisboa, Santarém.

QUADRO nº 1			
Concelhos de maior concentração populacional nas áreas envolventes da cidade de Lisboa e Porto em 1991 (com mais de 50 mil habitantes)			
AREA DE LISBOA		REGIÃO DO PORTO	
Lisboa	663404	Porto	302535
Loures	322158	V.N.Gaia	248567
Sintra	260951	Guimarães	157589
Amadora	177167	Matosinhos	151781
Cascais	153294	Gondomar	143178
Almada	151783	Braga	141256
Oeiras	151342	Feira	118641
Seixal	116912	V.N.Famalicão	114338
Setúbal	103634	Barcelos	111733
V.F.Xira	103571	Santo Tirso	102593
Barreiro	85768	Maia	93151
Torres Vedras	67185	Viana Castelo	83095
Moita	65086	Valongo	74172
		Paredes	72999
		Penafiel	68444
		Ol. Azeméis	66846
		Vila Conde	64836
		Amarante	56092
		Póvoa Varzim	54788
		Felgueiras	51248

b) fora deste litoral dominante, apenas encontramos com capacidade de retenção populacional algumas antigas sedes distritais do interior que, sem nenhuma alcançar os 100 mil habitantes, mantêm uma posição assinalável. De norte para sul, Viseu, a conhecida exceção da Covilhã, Castelo Branco, Évora e Faro.

Este primeiro esboço em que localizámos os concelhos do País onde se concentram mais de 50 mil habitantes (e 59.1% da população continental) levanta-nos uma questão. E como estão distribuídos territorialmente os outros núcleos com alguma intensidade populacional, se é que os há!, em Portugal? Serão as zonas envolventes destes centros capitalizadores os lugares onde ainda se concentra a restante população ou teremos uma repartição mais

equilibrada pelo resto de Portugal dos restantes 41.9% da população ainda não identificada territorialmente?

No sentido de dar resposta a esta questão alargámos a representação gráfica aos concelhos com mais de 20 mil habitantes (Figura 2).

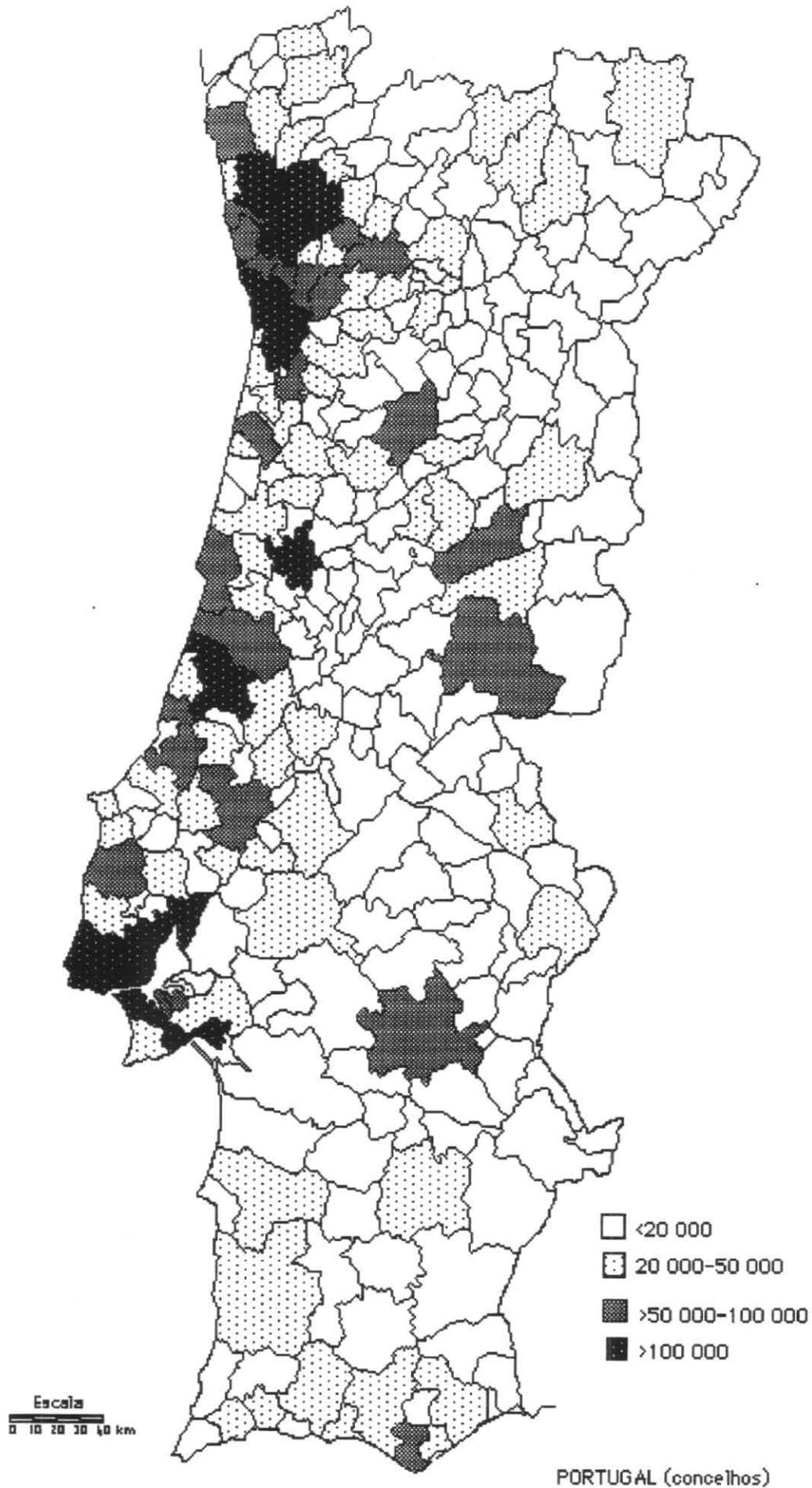
A utilização de uma escala mais fina permite uma observação mais localizada. Desde logo se evidencia uma continuidade na longa faixa que liga a capital do país à capital nortenha.

Extravassando a simples ligação entre dois pontos, a aproximação dos dois extremos das áreas já identificadas (Viana do Castelo e Setúbal) faz-se de forma ramificada para o interior. A Norte, as áreas de concentração demográfica estendem-se, tendo por base o Porto, até à fronteira minhota em Monção e até à capital transmontana, Vila Real. No limite sul desta área ganha também visibilidade a ligação para interior de Aveiro a Viseu e à zona centro (Coimbra/Leiria).

O domínio do Centro-sul também se manifesta mais alargadamente. A área envolvente de Lisboa aparece estendida para nordeste até à zona de Torres Novas/Tomar/Abrantes e a ligação para norte também se clarifica, apesar da curiosa "barreira de despovoamento" que une os concelhos de Sobral de Monte Agraço e Arruda dos Vinhos e mais a norte de Óbidos, Bombarral, Cadaval, Azambuja, Salvaterra de Magos e Benavente e daí pelo Alentejo a dentro.

O litoral algarvio e em parte o alentejano mostram igualmente alguma dinâmica populacional nos eixos Lagos/Tavira e Albufeira/Santiago do Cacém, enquanto no Centro interior pontificam, apesar das vicissitudes serranas, os eixos Castelo Branco/Viseu e Castelo Branco/Guarda. Por fim, falta referir a mais fraca incidência de entre estas: a que liga em Trás-os-Montes, Chaves a Mirandela.

FIGURA 2-Concelhos portugueses com mais de 20 mil residentes em 1991



Note-se ainda a fraca intensidade de concentração das antigas capitais de distrito ainda não referidas que atingem com dificuldade esta parca barreira dos 20 mil habitantes por concelho. É o caso de Bragança, Portalegre, Beja e fora desta categoria Elvas.

O resultado final é impressionante. Se adicionarmos aos 59.1% da população portuguesa concentrada nos concelhos com mais de 50 mil habitantes os 23% (2,16 milhões de residentes) que representam estes 68 concelhos com uma população entre os 20 e os 50 mil habitantes estamos em presença de 82.1% da população do país. Isto é, 113 dos 275 concelhos do continente concentram mais de oitenta por cento da população, o que significa, lendo no verso, que 162 concelhos do continente agrupam menos de vinte por cento (17.9%) da população do rectângulo peninsular.

Demograficamente, poderíamos falar para o final do século XX (1991) e a uma escala nacional - muito imprecisa quanto às questões referentes aos lugares específicos que analisaremos (3) - de três tipos de realidades populacionais tendo por base a análise da concentração de efectivos nos concelhos portugueses:

a) o litoral metropolitano onde se encontra metade da população continental, concentrada em escassos 33 concelhos marcados pela forte concentração;

b) zonas de transição, normalmente periféricas às áreas de forte concentração populacional nas quais incluímos as zonas que envolvem, num segundo anel, os centros metropolitanos e algumas outras localidades, sobretudo antigas sedes distritais a partir das quais se estabelecem zonas -ou apenas núcleos- com alguma expressão demográfica. Adicionando o primeiro grupo de concelhos a estes últimos deparamos-nos já com perto de 7,7 milhões de habitantes (os tais 82.1% da população do Continente).

A importância desta concentração, embora marginal face à força demográfica das metrópoles, delimita em relação aos maiores centros urbanos o "limite demográfico" que separa as zonas pressionadas populacionalmente e o resto do país;

c) as periferias despovoadas onde reside menos de 18% da população e que constituem a maioria dos concelhos do país. São, no essencial, uma vasta área de Trás-os-Montes, a raia beirã e ainda a Beira Interior que se prolonga pelo Alentejo e Algarve interior.

### O caminho da "bicefalia urbana":1864-1991

Para classificar a realidade populacional de meados do século XIX em Portugal, e tendo por base o Recenseamento da população de 1864, David Justino sugere o conceito de "bicefalia urbana" - por oposição à "tese corrente da macrocefalia da capital" - "*à qual corresponderá uma bipolarização económica e uma dualidade de sistemas espaciais*" (1988, p.366).

O autor reforça a tese de V. Magalhães Godinho da "*inexistência de cidades de dimensão média (à escala de meados do século XIX português, com uma população compreendida entre os 75000 e os 25000 habitantes)*" (1988, p.366). Chega, inclusivamente, a delinear duas hierarquias de centros populacionais distintas (1988, p. 367), uma localizada ao norte, encabeçada pela cidade do Porto, e uma outra no sul (p.368) cumeada pela cidade de Lisboa.

Conclui em relação aos "*dois sistemas espaciais polarizados por Porto e Lisboa*" (p.369), o menor desequilíbrio do sistema setentrional o que teria a ver em certa medida com as diferentes formas de povoamento (p.370). fazendo ainda referência à cidade de Coimbra "*sufocada pela bipolarização*".

Ora, tais considerações, como já vimos no ponto anterior, são da maior actualidade neste final do século XX. Estruturada a organização espacial e económica do país em torno de dois pólos "bipolarizadores" - a unidade política não levanta mesmo no século XIX qualquer problema, tal como indica o referido autor (p.366) -, estes vão ao longo de mais de um século, que entretanto correu, capitalizando os efectivos nacionais até à situação presente.

Concretizemos. Se tomarmos como base para a nossa análise a repartição da população pelo território nacional podemos observar as transformações operadas ao longo destes 125 anos na rede urbana

nacional (4). Estas alterações parecem desde já dar consistência à ideia de uma forte mobilidade em direcção aos grandes centros populacionais do nosso rectângulo continental.

E os resultados surgem sem deixar de nos espantar. Do ponto de vista populacional o Portugal de 1991 é radicalmente mais bipolar que o Portugal de 1864 (5)

A radicalidade dessa alteração assenta fundamentalmente na perda de importância do Norte Interior que conta com apenas 41 concelhos com menos de 8300 habitantes e que em 1991, correspondentemente, alberga 108 concelhos com menos de 20 mil habitantes. Em simultâneo o Sul não sofre grandes alterações. Passa de 53 concelhos nestas condições em meados do século passado para 54 de muito fraca concentração populacional em finais deste século ( ver Quadro nº 2).

QUADRO nº2				
Repartição dos concelhos menos populosos pelo território nacional, com menos de 8.3 mil hab. em 1864 e menos de 20 mil, em 1991				
	1864		1991	
NORTE Tejo	41		108	
SUL Tejo	53		54	
TOTAL	94		162	
T. CONC.CONT.	273		275	

Nota: Total dos concelhos do Continente em 1864, segundo organização do Recenseamento de 1960, I.N.E.

FIGURA 3 -Evolução da distribuição dos concelhos.mais povoados no território nacional em 1864, 1890 e 1940

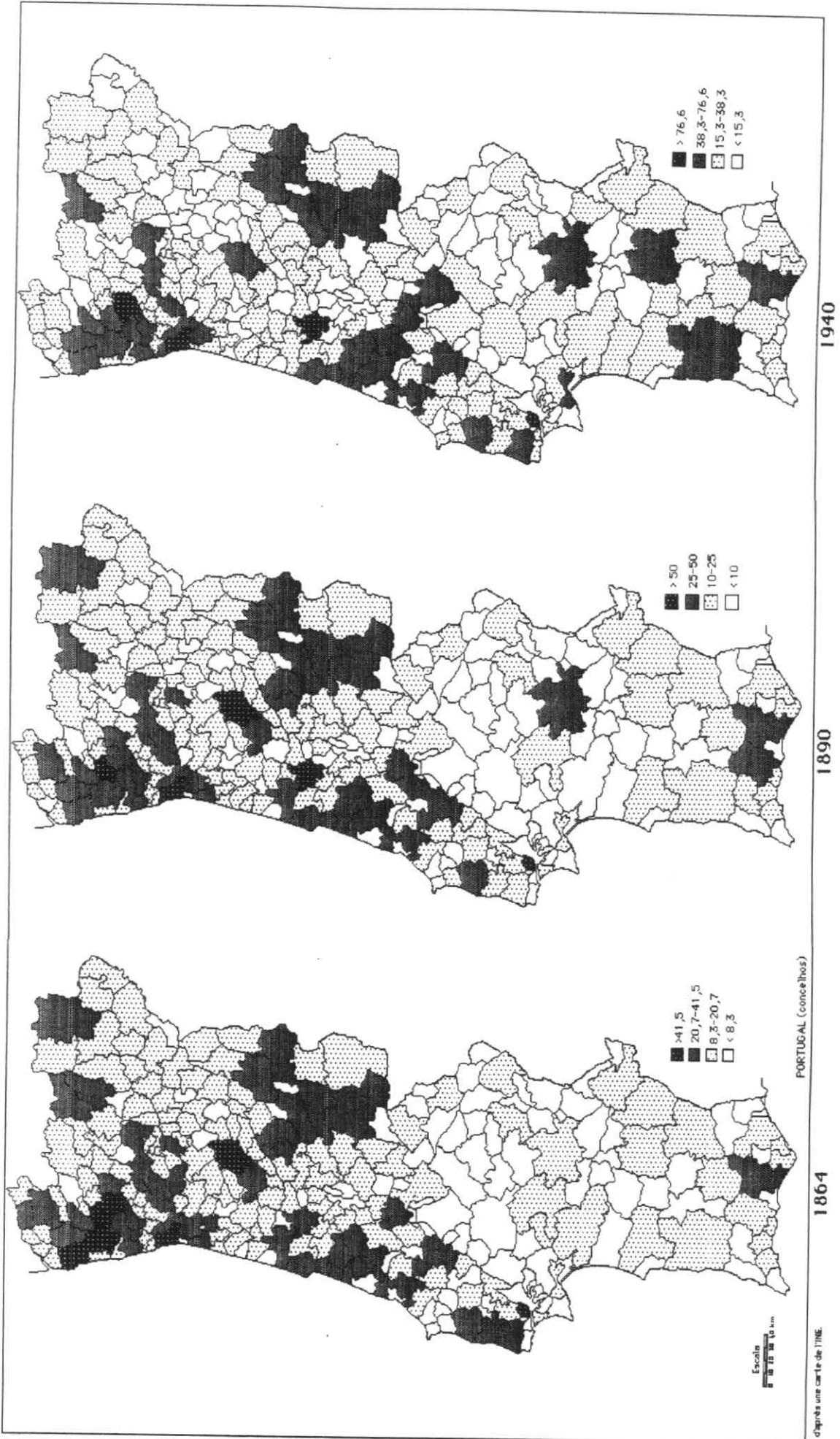
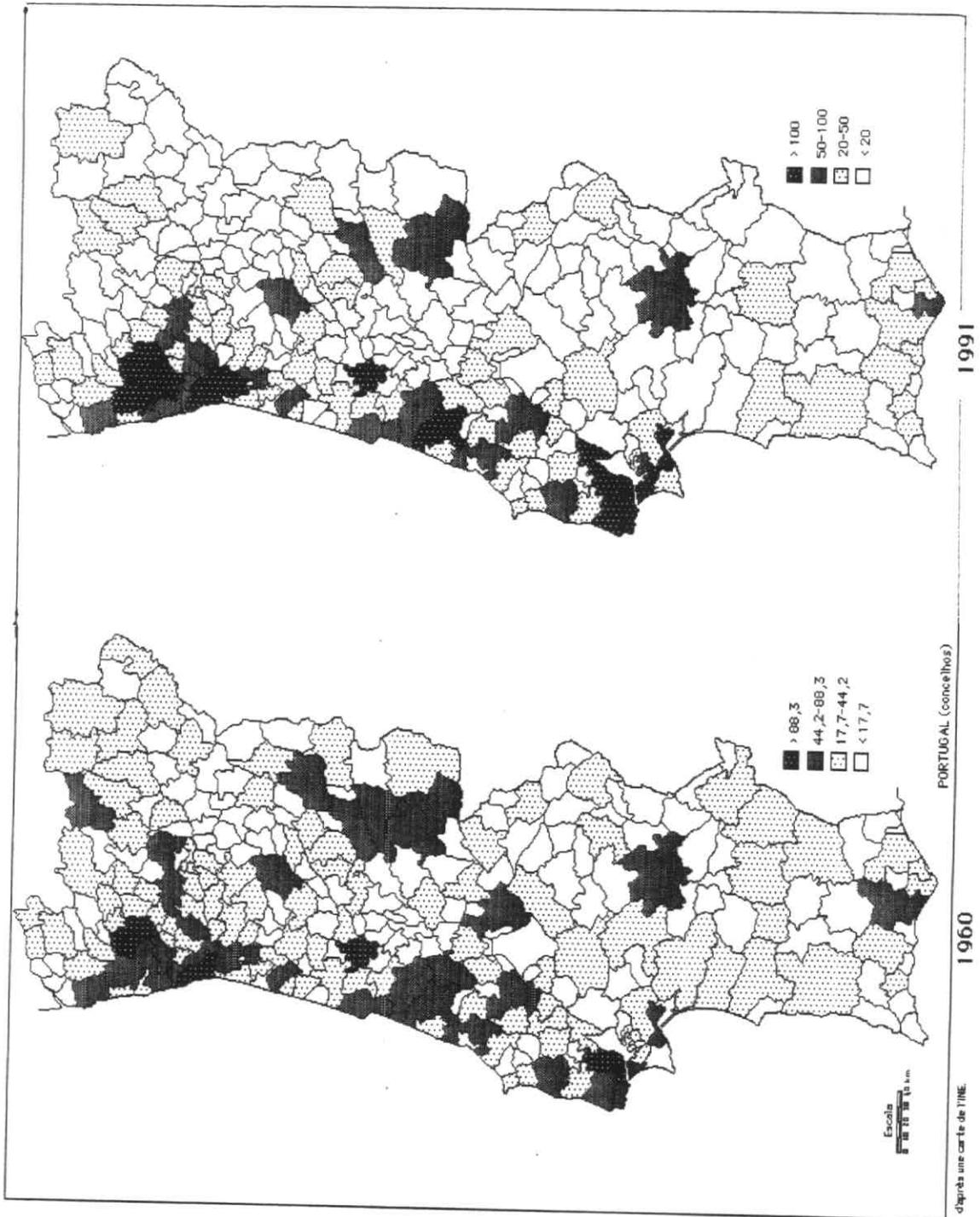


FIGURA 4 -Evolução da distribuição dos concelhos.mais povoados no território nacional em 1960 e 1991



Não deixa contudo de ser curioso que considerando esta extensão temporal (de 1864 a 1991) e apesar da alteração substantiva da repartição da população portuguesa no território nacional a relação entre a população a Norte e a Sul do Tejo não se altere. Um efeito estrutural parece funcionar (Quadro nº 3 a)).

A Norte do Tejo concentra-se em 1864, 83.8% da população do país e mais de um século depois ainda aí se encontram 82.6% dos portugueses do Continente. A grande diferença essa detecta-se ao desagregar a área a Norte do Tejo. Isolando a área dos 33 concelhos, que constituem a norte a Região do Porto e a sul a Área de Lisboa (na qual se incluem 5 concelhos a sul do Tejo), surge uma outra imagem do restante território a Norte do Tejo.

Ao compararmos o peso dos concelhos (20 a Norte e 13 a Sul), que vão constuir tais Áreas de Lisboa e Porto, em 1864 e nos dias de hoje, logo se evidencia nestes "conjuntos urbanos" um enorme impulso demográfico que se processa concomitantemente à perda de importância no contexto nacional do Norte excluído do âmbito metropolitano. Quantificando diremos que o peso das áreas envolventes de Lisboa e Porto duplicam o seu valor (de menos de 24% para mais de 50%) enquanto o resto da zona que está a Norte do rio quase vê a sua população reduzida a metade da importância atingida em meados do século XIX (de 61 para 38%)(Quadro nº 3b)).

QUADRO Nº 3		
a) Repartição da população portuguesa pelo território nacional em 1864 e 1991, a norte e a sul do Tejo		
	1864	1991
NORTE TEJO(%)	83,82	82,63
nº absolutos	3292041	7743748
SUL TEJO (%)	16,18	17,37
nº absolutos	635351	1627664
b) Repartição da população portuguesa pelo território nacional, em 1864 e 1991, a norte e a sul do Tejo e considerando autónomas a área de Lisboa e a Região do Porto		
	1864	1991
NORTE TEJO(%)	61,09	38,06
nº absolutos	2399132	3566794
REGIÃO PORTO	15,65	24,31
nº absolutos	614798	2277882
ÁREA LISBOA	8,27	25,85
nº absolutos	324646	2422255
SUL TEJO(%)	14,99	11,78
nº absolutos	588816	1104481

A quebra a sul do Tejo, quase irrelevante no contexto geral, apenas vem reforçar a debilidade populacional a nível nacional já clara em 1864. Comparando as Figuras 3 e 4 e o Quadro nº 3, só Lisboa - já do lado norte do Tejo - parece capaz de, em torno de si, reter gente. Não se estrutura uma metrópole alternativa, ficando as capitais distritais envolventes, mesmo as a norte do Tejo, muito áquém da dimensão previsível para cidades praticamente contíguas ao maior centro nacional. A ideia do efeito de hegemonia regional da capital centralizadora é uma pista para explicar as prestações ao longo deste período de cidades como Setúbal, Santarém e mesmo ainda de Leiria ou Évora.

Hoje em torno da capital reside 1/4 da população mas todo o território a sul do Tejo que dela depende mais não consegue que concentrar mais 11.78% dos residentes nacionais. Menos que em

1864 quando o Sul atingia quase 15% e os concelhos que hoje constituem o que se designa como Área de Lisboa valiam em conjunto 8.27%. Resulta daqui a ideia que o crescimento da capital é um fenómeno que não se estende à vasta área que lhe fica a sul, que é exclusivo da cidade do Tejo, depois transbordado para os arrabaldes. Em termos demográficos, Lisboa tem um valor nacional sem concorrência no seu contexto regional.

Bem diferente é a situação na cidade do Douro. A área envolvente à cidade do Porto cresce numa sequência lógica de uma concentração regional intensa já visível em 1864 e que apenas vai ganhando contornos mais definidos, e mais limitados, para a actualidade. Cresce esta área dos 15.65% para os 24.31% da população total, em constraste - como já atendemos - com a queda acentuada do Interior a Norte do Tejo.

O que parece indiscutível, diríamos em síntese, é que permanecendo quase toda a população a Norte do Tejo, havendo que salientar a excepção da Península de Setúbal, esta se deslocou como nunca antes no sentido dos dois grandes centros nacionais, criando em torno de Lisboa uma "muralha" populacional que é uma realidade nova no contexto demográfico nacional. A capital parecia não ter tido até 1960 (ver Figuras 3 e 4) capacidade de em seu torno "fazer cidade", o que no caso do Porto é bem distinto já que a "metrópole" apenas vem repôr a tendencial concentração populacional entre Douro e Minho.

De regresso ao âmbito mais geral procurámos avaliar o aumento de valia dos concelhos de forte concentração (os que hoje atingem os 100 mil habitantes) - situando assim o caso de Lisboa - (Quadro nº 4).

Estes permanecem estabilizados em número ao longo de um século. É apenas de 1960 para 1991 que deixam de ser 9 passando a 22 concelhos. Ora, a releitura do Quadro nº 1 permite-nos ir mais longe ligando este crescimento numérico ao agigantar demográfico das áreas de envolvimento das cidades de Lisboa e Porto.

□ QUADRO nº4					
Evolução da repartição dos concelhos portugueses por categorias de grandeza, entre 1864 e 1991					
	1864	1890	1940	1960	1991
Categoria 4	8	6	5	9	22
Categoria 3	41	40	36	33	23
Categoria 2	130	126	120	103	68
Categoria 1	94	101	112	128	162
Total	273	273	273	273	275

NOTA: Para consultar os valores considerados para construir as categorias de grandeza que utilizamos para classificar os concelhos portugueses, ver nota 5.do cap.2

Mas o que é relevante em parceria com o que se verifica nos maiores centros é o acréscimo permanente do quantitativo de municípios de menor concentração populacional cuja explosão acompanha no último tercénio o fenómeno de metropolização. É o caminho para uma franca redução populacional de uma vasta área do país.

Os concelhos menos povoados em Portugal são 94 em 1864, passam a ser 128 em 1960 e 162 em 1991. Isto é, a maioria dos concelhos portugueses quedam-se pelo nível mais fraco de concentração populacional. Não é pois de admirar que conjuntamente as duas categorias extremas (os mais e os menos povoados) representem 67% (66.91) dos municípios do país contra os 37.5% (37.36) que representavam em 1864.

Alterando o raciocínio concluímos sem demoras a perda de significado neste período dos concelhos que atingem valores de mediação populacional entre os maiores centros e as zonas fracamente povoadas. As autarquias portuguesas que em 1991 se encontram entre os 20 e os 100 mil habitantes são em número de 91, enquanto as que lhe correspondem em 1864 - entre 8.3 e 41.5 mil habitantes - são 171.

O factor de equilíbrio na repartição populacional face ao espaço físico nacional é assim questionado por uma transformação sem precedentes na estrutura urbana portuguesa. Os concelhos de forte concentração populacional e os de menor aglomeração impõe-se em quantidade aos de valor intermédio em oposição ao que ocorria no momento de partida da nossa investigação (em 1864, 102 dos primeiros contra 171 dos segundos; em 1991, 188 das categorias 1 e 4 por oposição aos 91 das categorias 2 e 3).

E quanto à população que os habita, como se reparte esta pelas categorias consideradas?

Aqui também há uma transferência óbvia de população dos concelhos de dimensão intermédia para os concelhos de grande recorte populacional - a categoria 4 pesa apenas 14.1% em 1864 o que se mantém de forma quase inalterável durante um século (1960, 22.5%), duplicando depois em apenas 30 anos (43.1% em 1991); em contrapartida, as categorias 2 e 3 representam em 1864, 72.2% da população, em 1960 já só 59% e finalmente em 1991, 39%) - (ver Quadro nº 5).

QUADRO nº5					
Evolução da repartição da população portuguesa por concelhos de diferentes categorias de grandeza entre 1864 e 1991					
(%)	1864	1890	1940	1960	1991
Categoria 4	14,1	14,3	17,2	22,5	43,1
Categoria 3	27,9	28,0	25,7	24,5	16,0
Categoria 2	44,8	42,6	40,4	34,5	23,0
Categoria 1	13,2	15,1	16,7	18,5	17,9

NOTA: Para consultar os valores considerados para construir as categorias de grandeza que utilizamos para classificar os concelhos portugueses, ver nota 5.do cap.2

O que já sabíamos fica explicado com mais acuidade: uns poucos concelhos - 22 - com mais de 100 mil habitantes concentram 43.1% da população continental, quando nunca antes os concelhos de maior intensificação demográfica tinham tido tal carácter de excepcionalidade demográfica, os concelhos de média dimensão

populacional estão reduzidos a uma secundarização demográfica - valem menos as duas categorias associadas que só a categoria 4 por si ! - e os concelhos mais fracamente populados explodem em número mas obviamente não em população. Ao quase dobro de concelhos abrangidos correspondem uma mesma relevância demográfica do princípio do período em estudo ( a 94 municípios em 1864 corresponde 13.2% da população total, a 162 autarquias em 1991 equivale 17.9% dessa totalidade nacional).

Pensamos ter ficado reforçado, aqui do ponto de vista populacional, o que D. Justino (1989, p.253) referia para meados do século XIX. Diz o autor: *"...Tentámos ao longo deste trabalho demonstrar que a dimensão mais significativa da compartimentação regional em Portugal, por meados do século XIX, era a que se traduzia na existência de duas grandes regiões, polarizadas por Lisboa e Porto, repartindo a sul e a norte a quase totalidade do território do Continente. O grau de autonomia de cada uma delas e a sua diferente estruturação económica produziam o mais vincado contraste, bem mais significativo que o resultante do confronto entre litoral e interior."*

Ora, a nível demográfico, basta retomar a leitura das Figuras 3 e 4 para confirmar que a população portuguesa caminhou na direcção dos grandes centros do País, sem que o litoral passasse a constituir por si uma realidade específica de concentração demográfica por oposição ao interior. Longas áreas deste litoral, mesmo entre Lisboa e o Porto estão fracamente ocupadas nos anos 90 do nosso século, veja-se o caso da faixa entre Espinho e a Figueira da Foz e de Alcobaça praticamente até ao concelho de Sintra.

Com a releitura efectuada, contudo, um outro aspecto também merece referência. Se o litoral não constitui como unidade motivo de análise particular, as cidades de Lisboa e Porto, essas são merecedoras de uma distinção evidente em qualquer análise que tome como referência a repartição populacional no espaço nacional português. Revendo os cálculos já efectuados detectamos que nos cinco momentos estudados apenas 3 concelhos permanecem constantemente acima dos valores considerados significativos para falarmos de uma forte concentração populacional: Lisboa, Porto e Vila Nova de Gaia.

Num primeiro instante surpreende-nos a contínua importância de Gaia como centro receptor de população. Apesar da observação de D. Justino (1988, p.367) que refere para 1864: "*À cabeça, a cidade do Porto com os seus 89 mil habitantes a que será conveniente juntar Vila Nova de Gaia, do outro lado do rio, mas em íntima comunhão com a primeira.*", o exercício de considerar as duas localidades, que bordejam frente-a-frente o Douro, como um todo não tem sido praticado.

Aceitámos o desafio. E desde logo a questão: A limitação estrutural da cidade do Porto face a Lisboa e no contexto dos concelhos envolventes (que veremos no ponto seguinte) não será em certa medida explicável por a sua parte sul estar física e administrativamente afastada do centro de actividades que atribuem em exclusivo a capitalidade à cidade do Porto? (ver Quadro nº 6)

A leitura do Quadro nº 6 revela-nos uma relação de forças permanente entre os dois agrupamentos populacionais Lisboa e Porto+Vila Nova de Gaia que nos leva a pensar que esta será a forma mais correcta de os analisar no contexto nacional.

É clara a persistente proporção de 3 para 4 que pesam o Porto+Gaia perante a cidade de Lisboa (em 1864 estes tem um peso aproximado a 72% da capital, em 1890 a 71% e já nos nossos dias em 1991 rondam os 83% do peso da cidade do Tejo). A época de excepção dá-se durante a fase de empolamento populacional da capital de 1930 a 1960 (ver o ponto 3 deste capítulo) quando esta cresce no contexto nacional de forma inalcançável. Em 1940 os centros nortenhos pesam aproximadamente 54% e em 1960, 57% da capital.

QUADRO Nº 6

a) Evolução da população residente nas cidades de Lisboa, Porto e V.N. de Gaia, entre 1864 e 1991, em números absolutos

	1864	1890	1940	1960	1991
LISBOA	190311	300964	694389	802230	663404
PORTO	89349	146454	258548	303424	302535
V.N.GAIA	47631	65713	119697	157357	248567
T. PORTO+GAIA	136980	212167	378245	460781	551102

b) Concelhos portugueses de forte concentração populacional no contexto entre 1864 e 1991 (em milhares)

1864		1890		1940	
>41500		>50000		>76600	
Lisboa	190311	Lisboa	300964	Lisboa	694389
Porto e Gaia	136980	P.+G.	212167	P.+G.	378245
Braga	48420	Braga	55424	Coimbra	85702
Viseu	47319	Viseu	55268	Guimarães	82120
Guimarães	44188	Coimbra	51996		
Barcelos	44021				
V.Castelo	42526				

1960		1991			
>88300		>100000			
Lisboa	802230	Lisboa	663404		
Porto e Gaia	460781	Porto e Gaia	551102		
Guimarães	116272	Loures	322158	Coimbra	139093
Coimbra	106404	Sintra	260951	Feira	118641
Loures	102124	Amadora	177167	Seixal	116912
Oeiras	94255	Guimarães	157589	VNFamalicão	114338
Braga	92938	Cascais	153294	Barcelos	111733
Matosinhos	91017	Almada	151783	Setúbal	103571
		Matosinhos	151781	VFXira	103571
		Oeiras	151342	Leiria	102762
		Gondomar	143178	S.Tirso	102593
		Braga	141256		

NOTA: Para consultar os valores considerados para construir as categorias de grandeza que utilizámos para classificar os concelhos, ver nota 5, Cap. 2

A relação de força entre apenas Lisboa e o Porto dá-nos uma visão também de permanência - já que o concelho de Gaia não sofre oscilações significativas no seu peso face ao Porto ao longo do período analisado - mas numa proporção bastante mais desigual para a capital do Norte, de 1 para 2. Veja-se, por exemplo, em 1864 o Porto pesa aproximadamente 47% da capital, em 1890 49% e em 1991, 46%. Na época de excepção que já referimos o peso da cidade do Douro reduz-se face a Lisboa aos 37% e 38%, respectivamente em 1940 e 1960.

Com esta comparação pretendemos sublinhar um aspecto que o Quadro nº 6 retrata na totalidade. As cidades de Lisboa e Porto são no campo demográfico, e não só, lugares de excepção no contexto português. Contudo, a configuração física e a localização dos sectores produtivos das cidades, pela peculiaridade dos seus traçados e dos seus rios, conduz a dois modos de ocupação populacional das margens do Douro e do Tejo. Centralizante, uma, dentro da área administrativa da cidade no caso de Lisboa até 1960 e outra que, pelo menos, desde meados do século passado dá a Vila Nova de Gaia uma expressão populacional - resultado da convivência com o outro lado do rio Douro - que é indispensável para caracterizar demograficamente o Porto.

A cidade do Douro, se entendida como constituída pelo Porto e Gaia, ultrapassa os 500 mil habitantes em 1991, crescendo sempre desde 1864, o que é significativo depois de 1960 dado o recurso de área disponível que o concelho de Gaia ainda hoje fornece.

## 2. LISBOA E PORTO: CAPITALIDADE E METROPOLIZAÇÃO

O atributo de capitalidade a que associamos as cidades de Lisboa e Porto resulta da observação de que a dominação demográfica destes centros se estrutura com tal intensidade que praticamente todos os concelhos com mais de 100 mil habitantes se encontram em 1991 em redor destas duas cidades.

Mas se o lugar destas cidades no contexto nacional não oferece dúvidas, já a sua capacidade de em torno de si concentrar metade da população do país é fenómeno recente. As Figuras 3 e 4 clarificam que praticamente até 1960 toda a zona a norte do Tejo é relativamente coesa na distribuição da sua população, sendo o processo de desgaste dos conjuntos populacionais do Norte interior mais importantes lento, o que só vai ganhando visibilidade em meados do nosso século.

Contudo em apenas uma trintena de anos (1960-1991) tudo toma um ritmo de transformação antes inexistente, passando as áreas de Lisboa e Porto e as suas zonas de ligação a deter o exclusivo de concentrarem contingentes significativos da população portuguesa.

Em números redondos 6,8 dos 9,4 milhões (72.6%) que em 1991 residem no Continente, se considerarmos apenas os concelhos com mais de 20 mil habitantes, encontram-se entre Viana do Castelo e Setúbal, na faixa litoral.

De novo o fio condutor da nossa análise ganha visibilidade. Menos de 1/3 dos concelhos do país (86 em 275) concentram aproximadamente 3/4 da população continental. Vem isto reforçar a ideia já exposta de uma capacidade atractiva única no contexto nacional que os dois centros desempenham nos nossos dias (6).

Tal capitalização de uma população vasta que depende destes centros dominadores e a densificação demográfica nas imediações das capitais do país são a tónica deste processo recente que caracteriza o Portugal de hoje. Parece-nos, pois, crucial definir a condição de tais cidades como de capitalidade e metropolização (entendemos este último conceito na linha desenvolvida por

V.M.Ferreira em "O processo de Metropolização de Lisboa",1986. Em particular entre as páginas 41 e 48) (7).

Este processo é aliás detectável através da leitura articulada dos Quadros nº 7 e 8 que mostram a importância que estas duas cidades e as áreas envolventes vão ganhando no contexto do Continente português ao longo de um século (ver Quadro nº7) e o peso percentual da cidade-centro urbano no âmbito da área de dependência que em seu torno se forma e que limitámos aos concelhos mais directamente ligados a estas cidades(ver Quadro nº 8).

Em rigor, se considerarmos um século e um quarto de história da população destas duas cidades o que encontramos é a capital do país num crescendo percentual permanente entre 1864 e 1950, o que a torna num caso à parte no contexto da urbanização em Portugal. Lisboa ronda os 10% da população do continente entre 1930 e 1970.

Tal constatação, já referida por V.M.Godinho a propósito do ano de 1960 (8), leva-nos a duvidar da importância de os outros fenómenos urbanos que não seja o de Lisboa e do Porto, pelo menos até à década apontada.

A cidade do Porto, aliás, nunca atinge ao longo de todo este tempo sequer os 4% da população continental, o que se fôr considerado em relação à cidade de Lisboa e considerando a fraqueza estrutural das outras cidades do país para captarem gentes é de facto pouco.

São estes valores que dão força à ideia de uma capital nacional tentacular e uma capital regional contida (V.M.Godinho, 1971. p.43). No dizer deste autor " *o reduzido número de cidades portuguesas (desde meados do século XIX aos nossos dias) e o modesto volume de cada uma, traduzem esse ficar à margem do grande movimento de formação das sociedades burguesas altamente industrializadas, essa persistência estrutural de Antigo Regime recusando a modernidade.*"(1971, p.35).

QUADRO nº 7

População do Continente residente na cidade de Lisboa, na Área Metropolitana de Lisboa, na cidade do Porto, na Área Metropolitana do Porto, de 1864 a 1991 (em percentagem)

	1864	1890	1900	1911	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1981	1991
LISBOA	4,85	6,39	6,97	7,73	8,55	9,34	9,62	9,89	9,67	9,36	8,65	7,08
Resto A.M.L.*	2,41	2,41	2,58	2,92	3,09	3,52	3,80	4,71	6,79	11,13	15,65	17,33
PORTO	2,28	3,11	3,29	3,44	3,57	3,63	3,58	3,55	3,66	3,71	3,50	3,23
Resto A.M.P.**	3,24	3,66	3,80	4,05	4,18	4,49	4,78	4,99	5,65	6,82	7,55	8,28

\*Resto A.M.L. inclui: Cascais, Loures, Oeiras com Amadora, Sintra, V.F.Xira, Almada, Barreiro, Moita, Montijo, Seixal.

\*\* Resto A.M.P. inclui: Gondomar, Maia, Matosinhos, Valongo, Vila do Conde e V.N.Gaia

QUADRO nº8

Peso Percentual da Cidade-Centro Urbano no âmbito da sua Área Metropolitana, de 1864 a 1991

	1864	1890	1900	1911	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1981	1991
LISBOA/A.M.L.	66,81	72,60	72,95	72,68	73,45	72,67	71,66	67,69	58,79	45,68	35,61	29,00
PORTO/A.M.P.	33,19	45,90	46,38	45,88	46,07	44,68	42,84	41,61	39,30	35,25	31,74	28,06

A.M.L. inclui: Cascais, Loures, Lisboa, Oeiras e Amadora, Sintra, VFXira, Almada, Barreiro, Moita, Montijo e Seixal

A.M.P. inclui: Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Valongo, Vila do Conde e VNGaia

NOTA: a ideia para a elaboração deste quadro encontra-se em V.M.FERREIRA, 1987 (p.105)

Mas alguns elementos são contudo sujeitos a alteração ao longo deste período. A capitalidade da cidade de Lisboa, isolada na sua capacidade de congregar no seu interior população, é progressivamente acompanhada, e nos anos 60 ultrapassada, pela concentração nos concelhos envolventes de uma população que procura a cidade mas que deixa de residir em Lisboa.

Desde os anos 50 caminha-se para um fenómeno de metropolização: em 1890 os concelhos de Cascais, Loures, Oeiras (inclui a Amadora), Sintra, Vila Franca de Xira, Almada, Barreiro, Moita, Montijo e Seixal apenas agregam 2.41% da população nacional, em 1960 ainda só 6.79% e em 1991 já aí residem 17.33%. Em contrapartida Lisboa para as mesmas datas concentra 6.39%; 9.67% e 7.08%.

A capital volta à posição demográfica do princípio do século, tendo o período intermédio sido marcado pelo empolamento do peso da cidade, servindo Lisboa como "lugar premonitório" para um processo que apenas se iniciou em si - a deslocação definitiva de 1/4 da população do continente para uma área de contornos indefinidos mas clara no seu posicionamento no território nacional: A Área Metropolitana de Lisboa (Em 1890 a A.M.L. no limite dos concelhos indicados agrupa 8.80% dos residentes no Continente em 1991, 24.41%).

A cidade do Porto demonstra uma outra dinâmica. Nunca revelou a mesma capacidade de capitalizar população para si face à sua área envolvente. Enquanto Lisboa detem 3/4 dos habitantes da sua área envolvente em 1890 (72.60%), o Porto não atinge na mesma data metade (45.90%). Esta relação de forças entre o centro das metrópoles e as suas zonas de dependência mantem-se estável até 1950. A partir de então um rápido processo de desestruturação e reestruturação da organização das cidades no contexto envolvente faz com que Lisboa perca quase 40% do seu peso no contexto metropolitano (de 67.7% em 1950 para 29% em 1991) e o Porto mais de 10% (de 41.6% em 1950 para 28.1% em 1991).

Todavia, se a cidade do Porto acompanhou as próprias alterações populacionais verificadas a nível nacional neste último século, o

mesmo não se pode dizer da sua área envolvente. Os concelhos de Gondomar, Maia, Matosinhos, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia mais que duplicam a sua importância nacional. Os 3.7% de 1890 dão lugar aos 8.3% de 1991.

Mesmo não sendo um crescimento explosivo é um crescimento contínuo bastante diferente do lugar que a cidade do Douro ocupa no contexto nacional sem alteração ao longo de um século (de 3.1% para 3.2%).

Esta leitura acerca da capital do Norte pode, contudo, ser algo enganadora. Vale a pena retomar agora a tese que desenvolvemos no ponto anterior.

Se entendermos o centro setentrional como espacialmente extensível à margem sul do Douro - associando os concelhos do Porto e Vila Nova de Gaia - a desproporção face a Lisboa é menor. Também o papel da cidade-centro da metrópole do Norte se altera. Revejamos a essa luz o que afirmámos a propósito dos Quadros nº 7 e nº8 (Quadro nº 9).

Vista nesta perspectiva a associação dos concelhos do Porto e Vila Nova de Gaia revela uma dinâmica algo diferente da que apontámos para o caso isolado do Porto.

Em primeiro lugar, a variação de peso que o acréscimo de população gaiense traz à cidade do Porto embora muito constante ao longo deste século vem alterar obviamente a sua proporção de efectivos em relação a Lisboa. Esta que é de 1 para 2 tendo apenas em consideração a cidade do Porto passa para uma proporção, mais próxima e finalmente ultrapassando-a em 1991, de 3 para 4.

Adicionalmente, reforça-se o papel dos lugares centrais face aos concelhos periféricos (Gondomar, Maia, Matosinhos, Valongo, Vila do Conde) no contexto metropolitano. Porto e Gaia juntos não deixam ao longo de todo este século, mesmo que a tendência seja inevitavelmente de redução significativa do peso da área central (de 66.49% em 1890 para 51.11% em 1991), de ser maioritários populacionalmente.

QUADRO Nº 9

a) Peso percentual da cidade do Porto, das cidades do Porto e VNGaia e do Resto da A.M.P. no contexto nacional continental entre 1890 e 1991

	1890	1900	1911	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1981	1991
PORTO	3,11	3,29	3,44	3,57	3,63	3,58	3,55	3,66	3,71	3,50	3,23
Resto AMP	3,66	3,80	4,05	4,18	4,49	4,78	4,99	5,65	6,82	7,55	8,28
Total AMP	6,77	7,09	7,49	7,75	8,12	8,36	8,54	9,31	10,53	11,05	11,51
PORTO+GAIA	4,50	4,77	4,96	5,08	5,25	5,24	5,24	5,56	5,94	5,93	5,88
Resto AMP	2,27	2,32	2,53	2,67	2,87	3,12	3,30	3,75	4,59	5,12	5,63

b) Peso Percentual das cidades de Lisboa, Porto e Porto com VNGaia nos respectivos contextos metropolitanos entre 1890 e 1991

	1890	1900	1911	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1981	1991
Lisboa/AML	72,60	72,95	72,68	73,45	72,67	71,66	67,69	58,79	45,68	35,61	29,00
Porto/AMP	45,90	46,38	45,80	46,07	44,68	42,84	41,61	39,30	35,25	31,74	28,06
Po+Gaia/AMP	66,49	67,23	66,20	65,63	64,69	62,67	61,39	59,68	56,39	53,69	51,11

Pensamos que a explicação para tal verificação é facilmente detectável. Gaia tem uma particularidade que parece ser única nos contextos metropolitanos que estamos a analisar. Tem uma importância histórica de centro na concentração de população nesta área, pelo menos desde meados do século passado, (o que já assinalámos a propósito do Quadro nº 6), como continuidade demográfica do Porto e tem capacidade na época de quebra populacional nas capitais, a partir de 1960, de acolher gente na sua área administrativa como ocorre nas áreas periféricas das metrópoles neste período recente. É esta dupla condição simultaneamente central e periférica que dá a este centro nortenho uma especificidade que é marcante na vida da capital do Norte, ora reforçando o seu papel no contexto regional e nacional, ora limitando a sua expressão pela sua separação fluvial.

No conjunto desta análise gostaríamos contudo de salientar que se entendidos como um todo - Porto e Gaia - estes perpetuam uma posição maioritária no contexto dos concelhos envolventes, ganhando inclusivé maior preponderância a nível nacional. Juntos representam em 1890 4.5% da população continental, em 1940 atingem os 5.24% dessa população e em 1991, 5.88%, tendo pelo caminho atingido o seu cume em 1970 com 5.94%.

Deste modo, clarificadas a importância populacional das cidades de Lisboa e do Porto podemos assentar que os seus momentos áureos no contexto nacional obedecem a ritmos diversos do seu crescimento. Lisboa tem o seu pico de máxima importância em 1950 e o Porto (com ou sem Gaia) atinge-os em 1970.

Em conclusão, e apesar das diferenças entre os dois processos ocorridos no Norte e no Centro-Sul do país duas observações em comum podem ser ressaltadas. A característica dominante destas áreas em relação ao resto do país é que elas foram ao longo do século sendo capazes de capitalizar permanentemente população. Hoje (1991) as Áreas Metropolitanas, em contiguidade, de Lisboa e do Porto agrupam 35.9% da população do continente. São apenas 19 dos 275 concelhos do Continente e apenas representavam 15.6% da mesma população em 1890.

Ou seja, o cerne de toda a concentração que fomos encontrando a vários níveis de análise reduz-se no essencial às cidades-capitalizadoras e às áreas por si conquistadas pelo crescimento urbano. Em menos de uma vintena de concelhos está concentrada mais de 1/3 da população do País.

Este processo de angariação de mais residentes, que os Quadros nº 7 e nº8 retratam, é marcado por um sentido de acomodação no espaço próprio da metropolização: a dispersão do maior quantitativo demográfico por uma mais vasta área. Os actuais quase 2,3 milhões de habitantes desta Lisboa metropolitana (11 concelhos, excluídos Setúbal e Torres Vedras) estão hoje repartidos pelos vários concelhos analisados de forma quase inversa à que encontramos o milhão e duzentos mil de 1950. Nesta última data 67.7% estavam dentro do concelho de Lisboa, em 1991 apenas 29%.

No caso do Porto, visto isoladamente, mesmo não sendo tão nítido este processo o equilíbrio entre o peso da cidade e dos concelhos envolventes modificou-se. Num ritmo mais lento o efeito é porém semelhante. Do mais de um milhão de actuais moradores nos concelhos desta área do Norte apenas 28% reside na cidade enquanto em 1950 ainda mais de 40% (41.6) dos quase 680 mil habitantes aí instalados viviam nesta cidade.

Resta porém uma outra observação complementar a esta conclusão. A Norte, capitalização e metropolização não são sinónimos, por oposição ao que acontece a Sul. Não esquecemos o núcleo forte de concentração populacional nas proximidades da área metropolitana do Porto, de concelhos com mais de 100 mil habitantes (Braga, Barcelos, S.Tirso, Vila Nova de Famalicão e Guimarães), que concentra em 1991 mais de 600 mil pessoas (6.7% da população do Continente).

A existência deste núcleo, que está em contacto com a Área Metropolitana através de uma "rede" de concelhos com valores de concentração superiores a 50 mil residentes, vem recolocar a questão da importância de tipos de concentração distinta em Lisboa e no Porto.

A norte coloca-se a necessidade de falar de Área Metropolitana, ou num sentido mais abrangente de Região Urbana. Veja-se o

exemplo. Se ao conjunto de 7 concelhos enunciados (Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Valongo, Vila do Conde e V.N. de Gaia), mais os 5 em torno de Braga, adicionarmos o concelho da Feira, extensão de Vila Nova de Gaia, então o peso desta Área Metropolitana alargada é de 19.5% do total continental.

É esta emergência numérica do aglomerado do Norte que coloca o problema da extensão física de um aglomerado urbano, merecendo eventualmente tratamentos diferentes os casos de Lisboa e Porto, o que tem a ver com razões históricas da organização dos seus "territórios metropolitanos".

Toda esta reflexão não obsta porém ao essencial: se ao conjunto alargado de concelhos que referimos por último juntarmos a população da cidade de Setúbal concluiremos que 45% da população do Continente se concentra em 26 concelhos nas proximidades das grandes cidades do País. Ou ainda melhor, em 1991 em apenas 33 concelhos (13 em torno de Lisboa e 20 numa região mais ampla e em redor do Porto), com mais de 50 mil habitantes, concentra-se 50.15% da população de todo o continente, ou seja, numa área correspondente a 6% do território nacional (5380 km<sup>2</sup>) está situada metade da população.

Capacidade de capitalização dos centros urbanos (Lisboa e Porto) e metropolização como processo de irradiação física da urbanização parecem caracterizar o crescimento das grandes cidades portuguesas.

Confirmando esta ideia recorda-se que dos concelhos portugueses com mais de 100 mil habitantes ficam apenas de fora 3: o Funchal, fora do Continente, Coimbra e Leiria, cidades de ligação do eixo Porto/Lisboa.

Neste final do século XX podemos afirmar que metade da população do Continente português reside nas áreas de dependência das duas maiores cidades do país, se entendermos tais áreas como zonas de dispersão metropolitana alargada, o que inclui antigos centros a nível local e regional hoje ligados a estas cidades por uma densificação populacional e pelo arrastamento deste processo a zonas agora contíguas às áreas metropolitanas.

### **Endogenia e exogenia na constituição da população metropolitana de Lisboa e Porto (1890-1960)**

Um outro tipo de dados poderá ainda melhor dar a conhecer esta realidade diversa das formas de capitalização demográfica que os dois maiores centros apresentam. Saber quem se instala no período de constituição destas áreas, tal como hoje as entendemos, engrossando o volume dos já residentes, fenómeno comum a todos os processos de crescimento urbano (9), é um meio privilegiado para conhecer o próprio processo de transformação urbana.

Dispomos através dos Recenseamentos da População até 1960 de uma indicação que apesar de geral permite retirar algumas informações úteis acerca das características da população residente no momento do Recenseamento. A categoria "naturalidade" distingue entre "naturais do concelho", "naturais de outro concelho do mesmo distrito", "naturais de outro distrito" e "estrangeiros".

Dada a limitação da fonte optámos por seleccionar os dois momentos em que se iniciam as transformações mais radicais na estrutura da população destes aglomerados, ou seja, 1890, época em que Lisboa-concelho descola para um crescimento intenso, mas também o Porto que o faz menos ousadamente por razões já explicadas, e 1960, época de alteração na relação cidades-metrópoles em que a dominância residencial passa a situar-se fora dos limites concelhios de Lisboa e, ainda que menos claramente, do Porto.

Aliás 1960 marca já um outro momento na constituição das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Pela primeira vez e de forma clara os concelhos envolventes das cidades-capitais substituem as cidades tradicionais portuguesas (sobretudo as capitais distritais) entre os 10 municípios mais populosos do Continente. Loures, Oeiras, Matosinhos e Gondomar, no encalce de Lisboa, Porto e Gaia, ganham terreno a nível nacional, situação que obviamente se torna mais nítida em 1991.

A frágil estrutura de cidades de "médio porte" no contexto português perde já então importância em favor de arrabaldes das maiores cidades e mais claramente dos de Lisboa. A capitalização demográfica da cidade do Tejo é agora mais acentuada fazendo-se à

custa não só de si própria mas também das populações residentes "extra-muros" que aqui acorrem.

Vejamos, de seguida, como evolui a composição da população dos concelhos das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto quanto à origem geográfica dos seus residentes:

Sintomático é o distanciamento das cidades de Lisboa e Porto no que respeita a um relativamente fraco peso dos "naturais do concelho" em 1890 perante a situação de quase fechamento populacional ao exterior dos restantes concelhos. O valor 50% de "não-naturais" é ainda um horizonte distante num momento em que a mobilidade geográfica e social praticamente estava limitada a "filões migratórios" bem determinados, como é o caso da emigração para o Brasil (ver V.M.Godinho, 1971,p.49).

No Sul só o concelho de Oeiras, que inclui então a Amadora, parece acompanhar a tendência esboçada pelas sedes distritais mas resistindo todos acima dos 50% de "naturais" (Lisboa 50.2%, Porto 55.7%, Oeiras 58.7% e ainda Almada 64.4%). Todos os outros concelhos agrupam 75% e mais de "naturais", havendo ainda assim uma maior incidência de cosmopolitismo na área de Lisboa que no Porto, o que está igualmente ilustrado pelo peso de "estrangeiros" a residir na capital em 1890 (6.1% do total dos residentes da cidade).

No entanto, ressalta desta primeira observação uma certa semelhança de situações migratórias nos aglomerados do Norte e do Sul do País, destacando-se apenas as capitais e o facto de, no mínimo, 3/4 da população dos restantes concelhos ser autóctne.

Setenta anos depois, as capitais começam a perder a sua preponderância demográfica nos contextos agora metropolitanos e também, de alguma forma, o mais forte pendor "exogenizante" das populações das áreas analisadas. É neste momento inicial de metropolização que os contextos locais de Lisboa e Porto se passam a distinguir claramente.

QUADRO Nº10								
População residente nos concelhos das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, segundo "naturalidade, em 1890 e 1960								
	Naturais do Conc.		Outros Conc. do Dist.		Outros Distritos		Estrangeiros	
	1890	1960	1890	1960	1890	1960	1890	1960
<b>A.M.Porto</b>								
GONDOMAR	91,5	77,9	4,9	15,7	3,3	6,3	0,3	0,1
MAIA	87,8	66,3	8,6	22,5	3,3	11,0	0,3	0,2
MATOSINHOS	75,6	58,8	10,9	23,5	12,2	17,3	1,3	0,4
PORTO	55,7	58,5	12,3	14,8	27,9	25,9	4,1	0,8
VALONGO	86,6	72,6	10,4	18,8	2,6	8,4	0,4	0,2
V.N.GAIA	86,2	75,7	3,1	12,0	10,1	12,0	0,6	0,3
VILA CONDE		87,4		7,1		5,4		0,1
<b>A.M.Lisboa</b>								
CASCAIS	75,0	37,0	10,4	19,3	13,6	40,5	1,0	3,2
LISBOA	50,2	45,1	8,8	4,2	34,9	49,3	6,1	1,4
LOURES	90,2	28,9	6,2	28,2	3,2	42,7	0,4	0,2
OEIRAS	58,7	18,8	14,1	33,3	25,8	47,0	1,4	0,9
SINTRA	91,4	44,3	4,9	22,7	3,2	32,5	0,5	0,5
V.F.XIRA	83,4	56,5	8,0	13,8	8,2	29,5	0,4	0,2
ALMADA	64,4	31,6	10,5	4,8	24,1	63,3	1,0	0,3
BARREIRO	75,7	44,6	12,9	8,1	10,7	47,0	0,7	0,3
MOITA	86,0	41,2	7,4	14,2	6,4	44,5	0,2	0,1
MONTIJO	74,5	56,2	12,1	10,1	13,1	33,4	0,3	0,3
SEIXAL	73,3	48,1	10,0	12,8	14,6	38,7	2,1	0,4

Embora em ambas as áreas a tendência tenha sido o de uma evidente quebra dos valores da endogenia, junto ao Tejo apenas os concelhos do Montijo e Vila Franca de Xira, marcados pela presença no seu território de zonas significativas que se encontram à margem do processo de metropolização, mantêm valores acima dos 50% de autóctenes. Ou seja, a chegada de população de fora do concelho é massiva restando, por exemplo, no concelho de Oeiras em 1960 apenas 18.8% de população originária do concelho, valor mínimo encontrado, mas que é seguido por Loures com 28.9%, Almada com 31.6% e Cascais com 37%.

Destes valores o de Loures é talvez o mais expressivo já que neste período o concelho passou de uma situação de quase clausura

demográfica para uma situação de dominação esmagadora de população exógena (de 90.2% em 1890 para 28.9% em 1960).

Opostamente, nenhum concelho da área do Porto desceu abaixo dos 50%, inclusivé a cidade que reduziu entretanto a sua capacidade de "exogenização". Havendo casos de ainda quase "perfeita clausura" o que no caso de Vila do Conde está bem patente, com os seus 87.4% de "naturais" em 1960.

Primeira conclusão: de uma situação à partida relativamente próxima em 1890 - os concelhos a Norte e a Sul têm em geral valores acima dos 75% de "naturais" e as capitais à volta dos 50% - passamos em 1960 para dois cenários bem distintos. A área do Norte retém acima de 50% por concelho o peso dos seus "naturais", embora recuando dos valores acima dos 80% de endógenos. Em contrapartida, Lisboa e quase toda a área envolvente desce abaixo dos 50%, em alguns casos com uma intensidade próxima do extremo.

Visto este aspecto central, o da exogenização, a informação restante apenas nos indica a condição dos residentes terem como naturalidade "outro concelho do mesmo distrito", "outro distrito" ou "estrangeiros". Retirados os "estrangeiros", dada a insignificância dos valores que atingem, vamos-nos deter nos dois outros itens mencionados.

No primeiro momento analisado, 1890, quer a Norte quer a Sul o comportamento dos concelhos quanto aos "não-naturais" é variado. A supremacia dos nascidos "noutros concelhos do distrito" domina na área do Porto, em Gondomar, Maia, Valongo, Vila do Conde e na área de Lisboa em Loures, Sintra, Barreiro, Moita.

A supremacia dos nascidos "noutros distritos" domina em Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia, a Norte, e em Cascais, Lisboa, Oeiras, Almada, Montijo e Seixal, a Sul, equilibrando-se os valores dos dois referidos conjuntos populacionais em Vila Franca de Xira (ver Quadro nº10).

Num apontamento rápido diríamos que as condições de cosmopolitismo das cidades-centro (Lisboa e Porto) e das áreas mais imediatas, alvo principal das migrações internas de longo curso, justificam a maior concentração de oriundos de "outros distritos"

nestes do que nos outros concelhos mais periféricos e menos tocados por processos de transformação urbana.

Esta hipótese parece ganhar peso na medida em que em 1960 todos os concelhos da Área Metropolitana de Lisboa têm uma representação fortíssima de nascidos "noutros distritos", quer na margem norte quer na margem sul do Tejo. Em simultâneo com a quebra vertical dos valores dos "nascidos no concelho" no contexto lisboeta os "nascidos noutros distritos" constituem em quase todos os concelhos o grupo mais representado. Só Vila Franca de Xira, Montijo e Seixal escapam a essa tendência. Estamos perante um processo de "exogenização" clara da população destes concelhos. E a Norte?

A Norte estamos perante uma situação diferente. Já afirmámos antes que nenhum concelho deixa de ter como maioritários os "nascidos no concelho" (o valor menor é o da cidade do Porto com 58.8%, em 1960). E o que é também claro é que só no caso da capital do Norte os "nascidos noutro distrito" são em maior número que os "nascidos noutro concelho do distrito".

Na Área Metropolitana do Porto a vantagem para os exógenos é nitidamente em favor dos nascidos nesse distrito, o que levanta várias questões acerca da força endógena do crescimento desta área. Depois dos nascidos no concelho, os nascidos no distrito imperam. Os nascidos fora do distrito nunca ultrapassam os 12% da população concelhia, à excepção de Matosinhos que atinge os 17.3% e o Porto que vai aos 25.9% (ver Quadro nº10).

Em contrapartida em torno de Lisboa o valor mínimo de nascidos "noutros distritos" é o de Vila Franca de Xira (29.5%), isto é, superior ao da cidade do Porto. Parece-nos incontestável que num momento inicial de constituição das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto os concelhos que as vão constituir albergam populações bastante distintas quanto à sua origem geográfica. Tendo partindo de uma base endógena semelhante os concelhos a sul e a norte vivem processos bem distintos, chegando-se à exogenização quase do total dos concelhos a Sul e permanecendo os concelhos a Norte com níveis de endogenia fortíssimos, em particular se considerarmos como endógena a mesma origem distrital.

Lisboa logo em 1890 e depois mais ainda os seus concelhos envolventes, vive já em plena exogenização. Tal facto é para nós um dado relevante a tomar em consideração no respeito à sua capacidade excepcional no contexto português de atrair a si as gentes do País (10).

Esta diferença na constituição populacional das duas aglomerações parece-nos decisiva para a compreensão das suas características actuais a nível nacional. A cidade de Lisboa parece estar mais cunhada para agrupar à sua volta uma população diversificada geograficamente, o que abrange "naturais" das diversas zonas do país enquanto a cidade do Porto sedeia em seu torno os próprios "naturais" dos concelhos em estudo e um impressionante número dos oriundos deste distrito douricense.

Estas considerações não são, como é evidente, novidade. Já Alberto Alarcão no seu consagrado estudo Mobilidade Geográfica da População de Portugal. Migrações Internas (1921-1960), de 1969, (assim como noutra perspectiva Ana Bela Nunes, 1989) enuncia exhaustivamente os concelhos e zonas de atracção migratória no Continente português e apresenta tendências que, no essencial, vemos aqui retratadas.

### 3. LISBOA E A SUA METRÓPOLE: DENSIFICAÇÃO DEMOGRÁFICA E DISPERSÃO TERRITORIAL

#### **De Lisboa-cidade a Lisboa-metrópole**

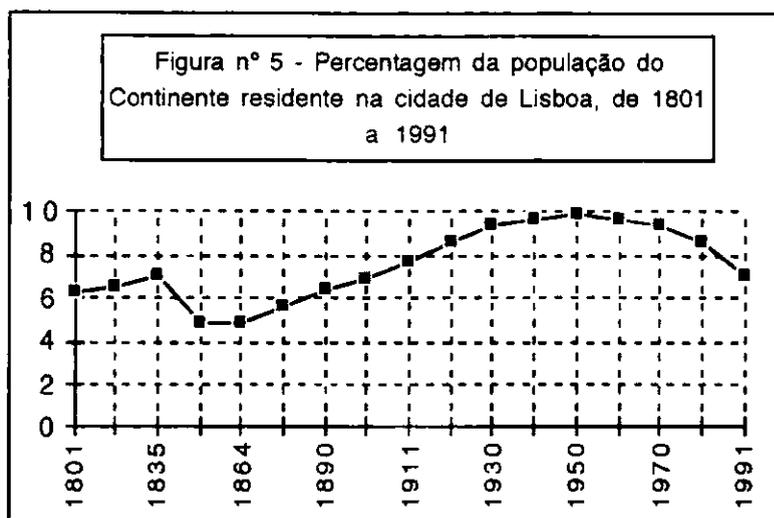
Do que já vimos até aqui podemos ressaltar a indiscutível importância da cidade de Lisboa (11) a nível do país. A capital portuguesa evidencia, aliás, uma dupla relevância: permanece como um concelho de excepcional peso no país e o centro de uma área de atracção demográfica (rever Quadro nº 8). A perda de efectivos a que a capital é sujeita a partir de 1960 é largamente compensada com a chegada de novos contingentes populacionais aos concelhos vizinhos.

Dir-se-ia que a histórica importância da cidade não se altera no seu significado de capitalizadora de população mas apenas se modifica na forma como a população na sua dependência se reparte pelo território urbano.

Mas a cidade propriamente dita, o que lhe acontece?

Em termos relativos o peso da cidade de Lisboa ao longo dos séculos XIX e XX é ímpar a nível nacional. Se recuarmos até à alvorada do século XIX, constatamos que a cidade mantém uma posição de supremacia em valores absolutos e em termos relativos que se aginganta num período de excepcionalidade demográfica (12) em que representa praticamente 10% da população total do continente, entre 1930 e 1970.

Esta situação excepcional é já apontada por V.M.Godinho (1971, p.19) a propósito do ano de 1960, caminhando progressivamente a cidade depois de 1970 para uma proporção mais próxima dos valores habituais ao longo destes dois últimos séculos entre os 5 e os 7% do total da população do Continente (ver Figura nº 1 e Anexo A).



As alterações dos seus limites administrativos (J.A.França, 1980,p.75-76) não afectam a contagem dos residentes nas diversas áreas de residência que vão de facto constituindo a capital, parecendo tais modificações resultar sobretudo de diversas concepções de dominação territorial da capital. Afirma J.A.França, relativamente ao período crucial destas alterações: "*Ainda desta vez (1895) todos estes limites administrativos e fiscais pouco tinham a ver com a urbanização, que se mantinha dentro dos espaços tradicionais, pombalinos ou então em recente data definidos na grande modificação de cerca de 1880.*" (p.76)

Fica claro que a cidade vai crescendo sempre áquem do limite administrativo, disputado ao longo dos tempos, e que só nos anos 50 e sobretudo nos anos 60 deste século as localidades dos arredores vão sendo capazes de ganhar peso próprio, contrariando a dominação da cidade-concelho (13). A partir de 1970 a situação já está invertida e a perda de importância demográfica da cidade no seu contexto metropolitano é a característica mais evidente (ver Quadro nº 7).

Contudo, a cidade é ainda assim um caso à parte de capacidade de retenção populacional ao longo destes dois séculos.

A relativa estabilização da percentagem de residentes dentro da área administrativa da cidade entre os 5 e os 7 % ao longo de todo o

século XIX (de 1801 a 1900), valor retomado em 1991 é de longe acompanhado apenas pela cidade do Porto. A meio do percurso, em 1900, a cidade do norte queda-se pelos 3.29% da população do continente contra os 6.97% de Lisboa. Curiosamente esta primeira cidade nunca ao longo do século corrente chega aos 4% nem desce abaixo dos 3% do total nacional, havendo uma relação muito equilibrada entre o crescimento da cidade do Porto e o crescimento do continente português.

Em contraste, Lisboa ganha velocidade no seu crescimento saltando a barreira dos 7% em 1911, a dos 8% em 1920 e a dos 9% logo em 1930. Depois estabiliza perto dos 10% só começando a decrescer em 1970, caindo dos 9% em 1981, e ficando pouco acima dos 7% em 1991. A sua maioridade demográfica é ainda maior praticamente ao longo de todo o século XX.

Mas, como vimos, de 1960 para 1970 (consultar ainda o Quadro nº 7) a dominação excepcional da cidade dá lugar à dominação metropolitana. A área envolvente da cidade passa a dar residência à maioria dos que em torno de Lisboa se estabelecem (54.3% dos que vivem na A.M.L. habitam fora de Lisboa em 1970 - ver adiante Quadro nº 12). Centro da metrópole e centro residencial distinguem-se agora, perdendo Lisboa, daí para a frente cada vez mais, o seu peso de capital residencial.

Ocorre, afinal, o que Vitor Matias Ferreira identifica como "*o relativo "cinismo" da capital do país - induzir um crescimento urbano que, depois, e ainda que parcialmente, se concretiza no seu exterior - constitui, ao fim e ao cabo, a própria "ambiguidade" socio-urbanística da maior parte das Áreas Metropolitanas, cuja formação e desenvolvimento se processam, quase sempre, em função da prévia existência de um centro urbano, económica e politicamente privilegiado, mas cuja expansão se concretiza, precisamente, no exterior desse mesmo centro urbano-metropolitano!*" in A Cidade de Lisboa, 1987, p.107)

Doutra maneira diríamos que se a cidade é o foco inicial e central de tal concentração, o seu efectivo desenvolvimento opera-se posteriormente com o agigantamento populacional da área

envolvente. A Área Metropolitana, no sentido contíguo que lhe damos, representa na sua totalidade 8.80% da população continental em 1890, albergando em 1991, 24.41% dessa mesma população.

A cidade que não fixa hoje no seu território mais de 29% da população metropolitana mantém uma capacidade de atracção única a nível do País. É notável que todos os concelhos com mais de 100 mil habitantes a sul do Mondego (com a excepção de Leiria) se situem em torno da capital, incluindo aqui a cidade de Setúbal no limite da Península com o mesmo nome.

Em síntese podemos enunciar as tendências demográficas da capital portuguesa no período analisado como desenhadas em torno de dois vectores: um, inicial, que decorre do final do século passado até aos anos 50/60, de exclusividade demográfica da cidade no contexto regional, em que Lisboa-cidade é factor quase exclusivo de concentração nacional mas também local; e um outro que se lhe segue até aos nossos dias, de quebra abrupta do peso populacional da cidade no contexto da Lisboa-metrópole, que vem pôr em causa noções unívocas de centralidade, mantendo-se e ampliando-se o factor de concentração a nível nacional mas agora com uma clara dispersão pelo "território metropolitano".

### **A Cidade e a Metrópole; o Sul e o País**

Antes de avançarmos para a análise especificamente metropolitana gostaríamos de levantar algumas questões que se colocam a propósito da relevância de Lisboa a nível do País e da zona lata que a envolve e que designaremos como "a sul do Mondego". Atente-se para isso no Quadro nº11 e Figuras nº 6 a) e b) que se seguem.

QUADRO nº11

a) Evolução da população residente em Portugal Continental, a Sul do Mondego, da A.M.L. sem Lisboa e de Lisboa entre 1864 e 1991

1864- base 100													
	1864	1878	1890	1900	1911	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1981	1991
Portugal Cont.	100	110	120	128	142	144	161	184	202	211	207	238	239
A Sul Mondego	100	113	129	142	164	172	199	229	231	264		313	355
AML s/Lisboa	100	108	120	138	172	185	236	291	396	576	956	1545	1718
Lisboa	100	127	158	185	227	255	311	365	412	422	399	425	349

AML s/Lisboa inclui 11 concelhos: Amadora, Oeiras, Loures, Sintra, Cascais, VFXira, Almada, Barreiro, Moita, Seixal, Montijo

val. absolutos													
	1864	1878	1890	1900	1911	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1981	1991
Portugal Cont.	3927392	4303664	4713319	5039744	5586053	5668232	6334607	7218882	7921913	8292375	8123310	9336760	9371448
A Sul Mondego	1492387	1691702	1920581	2119685	2447970	2570639	2968792	3410320	3442212	3943022		4671511	5302349
AML s/Lisboa	94526	101797	113596	130221	162320	175191	222642	274612	373808	544407	903905	1460792	1624070
Lisboa	190311	240740	300964	351210	431738	484664	591939	694389	783226	802230	760150	807937	663404

b) Evolução do peso percentual de Lisboa, AML s/Lisboa e AML c/Lisboa em relação à zona "A Sul do Mondego" em 1864, 1950 e 1991

	1864		1950		1991
Lis/ Sul Mon.	12,75		22,75		12,51
AMLs/Sul Mon	6,33		10,86		30,63
AML/ Sul Mon	19,08		33,61		43,14

FIGURA 6 a) -Evolução dos "conjuntos populacionais" Portugal Cont., a Sul do Mondego, AML sem Lisboa e Lisboa entre 1864 e 1991 (base 100: 1864)

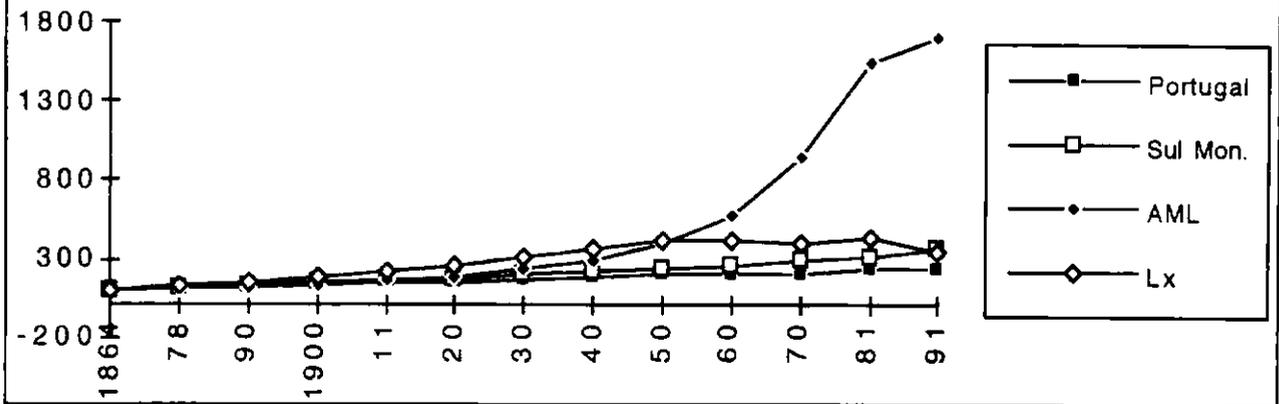
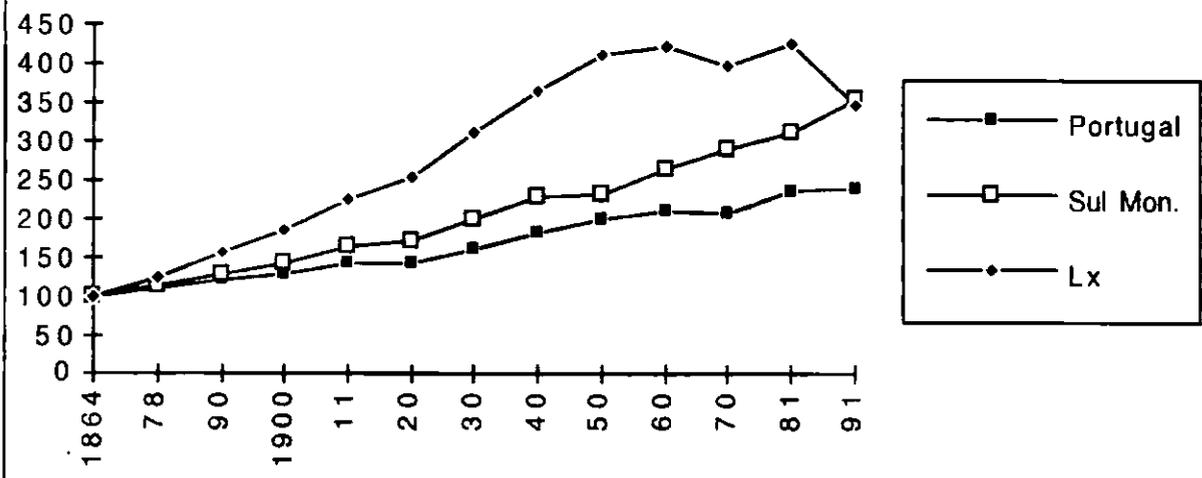


FIGURA 6 b) Evolução dos "conjuntos populacionais" Portugal Cont., a Sul do Mondego e Lisboa entre 1864 e 1991(base100: 1864)



Fica desde logo claro, atendendo em simultâneo ao Quadro nº 11 e à Figura 6 a), que a proporcionalidade no crescimento destes conjuntos populacionais, usados deste modo para efeitos comparativos, se vai alterando numa sucessão de conjunturas.

Até 1900 nenhum destes conjuntos dobra o valor estabelecido como igual a 100, em 1864 (Quadro nº 11)), mantendo-se uma relação de relativo equilíbrio entre a totalidade do país, a zona meridional (a sul do Mondego), a cidade de Lisboa e a sua área

envolvente. A capital cresce já aí mais depressa mas ainda acompanhada pelos outros agrupamentos populacionais definidos.

O período seguinte, que podemos limitar entre 1900 e 1950, é dominado pelo crescimento de Lisboa que progride a um ritmo bastante superior face ao País e ao contexto a Sul do Mondego. Dobra o valor da sua população em 1911 (227, base=100 em 1864) e quadriplica em 1950 (412). Até esta data o País na totalidade e o Sul apenas tinham duplicado o seu valor face à sua dimensão populacional 80 anos antes, o que já difere no caso da área envolvente de Lisboa que apesar de um ritmo menos intenso que a capital não deixa de acompanhar a notoriedade demográfica de Lisboa (396 em 1950) e ultrapassando-a em 1960 (576 em 1960 (Quadro nº 11 b)).

Os anos 60 do século XX são marcados por uma nova direcção de crescimento populacional. A cidade vai ser profundamente afectada no seu ritmo de crescimento, chega a decrescer em dois momentos (de 1960 para 1970 e de 1981 para 1991), mas a sua área metropolitana, essa, é 17 vezes mais poderosa agora em 1991 que em 1864.

A área envolvente da capital revela um comportamento recente (de 60 a 91) que é excepcional face aos contextos aqui apresentados. O seu crescimento imparável concorre temporalmente com a tendência de estabilização do crescimento populacional que a nível do país se observa de 60 até aos nossos dias. Enquanto o volume da população metropolitana não pára de se agigantar o país na sua globalidade está demograficamente imobilizado (em 1960 atingia o valor 211 face a 1864, em 1991 atinge a marca 239).

O caso do Sul do País é contudo merecedor de uma leitura em particular. Enquanto Portugal na generalidade apenas pouco mais que duplica de há século e um quarto para cá, a zona a sul do Mondego mais que triplica o valor inicial (355) ultrapassando o crescimento da própria cidade de Lisboa (349).

Ora, o equilíbrio no crescimento da cidade de Lisboa e da vasta área a sul do Mondego alberga um fenómeno que merece ser

realçado. O de uma zona (os concelhos envolventes de Lisboa) que embora bastante limitada territorialmente conquista uma posição face à cidade-capital indiscutível e implicitamente no contexto meridional português.

O reforço do conjunto abaixo do Mondego parece ser feito, desde a quebra de Lisboa-cidade com centro capitalizador do Sul, à custa desta Área Metropolitana que permite que pela primeira vez na história dos Recenseamentos a zona meridional de Portugal seja mais populosa que a setentrional. O que já acontecera em 1981 (o sul pesa 50.03%) é reforçado em 1991 (o sul chega a 56.58%).

Percentualmente Lisboa e o resto da Área Metropolitana que definimos valem no contexto meridional 19.1% em 1864, 33.6% no fim do "reinado lisboeta" em 1950 e em 1991 o conjunto populacional em torno do Tejo encaminha-se para concentrar metade da população a sul do Mondego, 43.1% (ver Quadro nº 11 b)).

Especificando as partes ressalta que Lisboa-concelho representa em 1864 12.8% da população a sul do rio que banha Coimbra, atingindo no seu auge de crescimento, em 1950, 22.8% e recuando a cidade para os 12.5% da área meridional perdendo inclusive a posição detida em meados do século passado. Em contrapartida, os inconvincentes 6.3% que os 10 concelhos de então em redor de Lisboa pesam em 1864, transformam-se em 10.9% em 1950 e passam a ser 30.6% em 1991 (Quadro nº 11 b)).

Desta forma a zona meridional de Portugal parece ter sido inflamada pelo crescimento acelerado em torno da capital que a tira de um ritmo de crescimento lento, próximo da globalidade do país, fazendo-a passar de um valor comparável ao crescimento nacional em 1950 (2.3 a sul do Mondego e 2.0 a nível do país), para em 1991 se instalar num valor 3.5 vezes maior que em 1864 enquanto o todo português se queda pelos 2.4.

Se algo já estava em curso no tempo do crescimento mais acelerado de Lisboa, sobretudo nas décadas de 1930 e 1940, a escala a que se passa a situar a população da Grande Lisboa vem acentuar o acréscimo de importância da zona sul do país que parece, no entanto,

não comportar em si muito mais que o dinamismo inerente à zona de influência da capital.

A cidade, essa porém, e como já ficou referido por V.M.Ferreira (1987, A Cidade de Lisboa, p.101) perde importância: "*a aglomeração iniciava um "descentramento" populacional*". E se já em 1950 se caminhava neste sentido, daí até 1991 Lisboa-cidade deixa de crescer, deixando de impulsionar demograficamente o sul de Portugal e o próprio país (Figura 6 a)). Isso faz-se agora à conta da sua metrópole (Figura 6 a)). Lisboa perde a posição de locomotiva populacional e passa à posição de pesada carruagem que a dinâmica metropolitana vai espreitando não sem que ainda mais gente chegue à sua área envolvente, que permanece crescendo, e não sem que as perdas demográficas da cidade fiquem apenas rasteiramente cobertas por essas chegadas no decénio que corre até 1991.

#### **As margens do Tejo e a heterogeneidade da densificação**

Detalhando agora a análise populacional na escala metropolitana, somos levados a nos questionar acerca do comportamento dos dois conjuntos geográficos e populacionais da vida da cidade enquanto entidades autónomas embora articuladas. Afinal como evoluem populacionalmente a margem norte - continuidade física da cidade - e a margem sul espaço de confinamento da capital, separada pela barreira natural do estuário do Tejo, o que é relativamente contornado com a construção nos anos 60 de uma ponte de características rodoviárias.

Na tentativa de completar a informação fornecida por um Quadro apresentado por V.M.Ferreira respeitante à estrutura demográfica da aglomeração de Lisboa entre 1890 e 1950 no seu livro A Cidade de Lisboa (1987, p.105) fomos levados a esclarecer alguns aspectos essenciais a propósito da definição da metrópole e das suas componentes a norte e a sul do rio que este nos suscitou.

Em primeiro lugar a inclusão do concelho de Alcochete no conjunto metropolitano parece-nos, do ponto de vista demográfico, pouco útil

e até enganador. Para além da sua quase nula representatividade no contexto analisado, apresenta um crescimento muito fraco, inferior ao valor do país na sua totalidade (237 em 1991 com base=100 em 1864) e a uma distância gigantesca dos outros municípios.

Ao reduzir a importância do crescimento dos outros concelhos limita a sua compreensão e permanece num contexto, que até à data, lhe é exterior. Por essa razão o excluimos da nossa análise.

Uma situação relativamente próxima é a do concelho do Montijo. Contudo, sendo a sua realidade menos evidente decidimos mantê-lo no conjunto da área metropolitana de Lisboa. O caso aqui é o da utilização de critérios administrativos para agrupar realidades físicas, sociais e económicas dificilmente conciliáveis. Razões históricas que não cabem aqui discutir associam num mesmo concelho territórios não contíguos. As freguesias de Canha e Santo Isidro de Pegões ficam na continuidade do concelho de Coruche - distantes do rio e com um tipo de economia em nada semelhante à que encontramos nas freguesias de Montijo e Sarilhos Grandes, bordejadas pelo rio e dependentes dos sectores secundário e terciário.

Também do ponto de vista populacional este concelho é afectado por dinâmicas até opostas entre as diversas freguesias. A ligação das duas freguesias ribeirinhas à área de concentração demográfica a sul do Tejo veio determinar a sua permanência na análise, se bem que para efeitos de maior rigor só uma análise à escala da freguesia seria suficientemente esclarecedora do que aqui referimos acerca deste município.

Feitas estas ressalvas dirijamo-nos ao essencial. Procurámos ilustrar (ver Quadro nº 12) a ideia que temos vindo a sustentar de uma alteração demográfica na relação cidade/metrópole que é obviamente condicionante das políticas a tomar em relação a este território.

QUADRO nº12						
Estrutura Demográfica da Aglomeração de Lisboa entre 1864 e 1991						
%	1864	1890	1900	1911	1920	1930
Margem Sul	10,9	9,4	9,8	9,4	9,8	9,7
Margem Norte	22,3	18,0	17,3	17,9	16,8	17,6
Lisboa	66,8	72,6	72,9	72,7	73,4	72,7
	1940	1950	1960	1970	1981	1991
Margem Sul	10,2	11,6	13,6	17,2	18,3	19,9
Margem Norte	18,1	20,7	27,6	37,1	46,1	51,1
Lisboa	71,7	67,7	58,8	45,7	35,6	29,0

Margem Sul inclui: Almada, Barreiro, Moita, Montijo e Seixal

Margem Norte inclui: Amadora, Cascais, Loures, Oeiras, Sintra e VFXira

NOTA: este quadro foi elaborado tendo por base um outro de V.M.FERREIRA.

in A Cidade de Lisboa, 1987, p.105

Quisámos aqui salientar aquilo que o trabalho de V.M.Ferreira não podia salientar, a ruptura populacional que se dá a partir de 50. As margens norte e sul que em 1950 albergavam uma população que no contexto da relação com a capital pesava sensivelmente o mesmo que em 1864, destronam com carácter definitivo a cidade da sua posição de liderança e em 40 anos esmagam quantitativamente a capital, arregimentando só os concelhos da margem norte em 1991 mais de 50% dos residentes na Área Metropolitana.

Na margem norte os concelhos de Oeiras e Amadora conhecem um crescimento sem igual (ver alteração das densidades entre 1864 e 1950, Quadro nº 13). Autarquias contíguas à capital estes concelhos estiveram ligados entre si até época recente. Juntos cresceram desde 1864 54.5 vezes, ou seja, se ainda hoje estes territórios constituíssem um só município este seria o mais populoso do País depois de Lisboa. Teria 328509 habitantes, mais que o actual concelho de Loures que no entanto tem uma área 2.5 vezes maior. Ainda acima de um aumento multiplicado por 20 neste período temos o concelho de

Cascais, a norte, e do Seixal, na margem sul. Todos os outros concelhos considerados ultrapassam 10 vezes o seu valor inicial de 1864, à excepção de Vila Franca de Xira que na margem norte do Tejo merece também referência por ser já uma clara fronteira do crescimento concentrado em torno da capital.

Em síntese, a cidade monopolizadora de população perpetua uma posição de incontestabilidade demográfica, de aproximadamente 3/4 da população da Grande Lisboa, entre 1890 e 1940, perdendo a liderança metropolitana em 1970, reduzindo a menos de 30% em 1991 dando lugar aos 6 concelhos da margem norte que neste momento valem mais de metade da população da aglomeração. O crescimento a sul dobra a importância dos seus residentes no contexto metropolitano dos 10% para os 20, situando-se o arranque demográfico desta margem sul apenas nos anos 50, o que, já referimos, acontece em parceria com a margem norte.

A cidade deixa de ser o centro do ponto de vista da concentração populacional, o que difere do conceito de centro urbano, como é frisado por vários autores, entre eles de forma mais extensa Manuel Castells (1979, pp.181-208), partilhando com a restante área na sua dependência a população que a anima. Diríamos estar perante um fenómeno de dispersão populacional por um território de concentração urbana. Este seria particularmente marcante na margem norte, apesar de ser indissociável da sua componente meridional, reforçada recentemente com a centralidade residencial do concelho do Seixal.

Tal afirmação necessita, contudo, ser aprofundada na sua especificidade, o que o recurso à análise das densidades (processo de densificação) nos permite.

Elaborámos para o efeito um quadro-síntese do processo de densificação indicando apenas o ano de partida da nossa análise em 1864 e de chegada em 1991 procurando em termos comparativos detectar as transformações na ocupação do espaço físico do aglomerado lisboeta (ver Quadro, nº 13). Não pretendemos desenvolver um estudo mais exaustivo destes dados, mas quisémos antes relevar alguns aspectos ainda não tratados.

**QUADRO nº13**  
**Quadros-Síntese de Densidades por Áreas de Enquadramento**  
**e por Concelhos, em 1864 e 1991**

**a) Áreas de Enquadramento**

hab/km2	1864		1991	
Portugal Cont.	44		105	
AML	165		1307	
M. Norte	239		1723	
M. Sul	51		671	
Lisboa	2270		7913	
M.Sul -2	98		1662	
M.Norte -2	73		1553	
AML -3	259		2102	

M.Sul -2: Margem Sul menos os concelhos de Montijo e de Alcochete

M.Norte -2: Margem Norte menos os concelhos de Lisboa e de V.F.Xira

AML -3: Área Metropolitana de Lisboa menos os concelhos de Montijo, Alcochete e V.F.Xira

**b) Concelhos**

Margem Norte			Margem Sul		
hab/km2	1864	1991		1864	1991
Lisboa	2270	7913	Almada	146	2169
Amadora+Oeiras	87		Barreiro	131	2537
Amadora		7453	Moita	80	1182
Oeiras		3308	Montijo	18	104
Cascais	68	1579	Seixal	60	1249
Loures	89	1727	Alcochete		
Sintra	63	785			
V.F.X.	46	352			

FONTE: Recenseamentos gerais da população, INE, 1864-1991

A ideia corrente com que nos confrontámos de uma intensificação do crescimento na margem norte bastante maior que na margem sul, merece alguns reparos. Se executarmos o cálculo das densidades como o faz o Atelier de Sociologia Urbana/I.S.C.T.E. (Sociologia, nº1, p.140) observamos sem reservas uma densificação substancialmente superior na margem norte ( 1743 hab/km2 em 1981) em relação à margem sul (614 hab/km2), o que é ainda verificável se

estendermos este raciocínio desde o primeiro recenseamento (1864) até ao mais recente (1991) (ver Quadro nº 13).

Tais valores merecem, todavia, ser relativizados face às características dos concelhos analisados no referido estudo.

Veja-se o caso dos concelhos de Alcochete e Montijo. Este último cuja grande parte da área que detem (347.35 km<sup>2</sup>) não está na continuidade da zona em estudo, como já referimos, funciona habitualmente nos cálculos realizados em vários estudos (Atelier Sociologia Urbana/I.S.C.T.E.,1986; Cruz e Fernandes Santos, 1990) como inibidor do valor da concentração populacional nesta margem do Tejo.

Igualmente, a norte do Tejo o valor excepcional de Lisboa desequilibra os cálculos, assim com no sentido inverso o concelho de Vila Franca de Xira tem um efeito próximo dos concelhos a sul do Tejo aqui apontados não permitindo que os valores mais desproporcionados se revelem.

Procurámos deste modo encontrar indicadores mais precisos, em termos de densidade, para a área contígua à capital e assim evitar os efeitos de uma consideração mais global e ambígua da Área Metropolitana de Lisboa. Detivémo-nos a norte nos concelhos de Amadora, Cascais, Loures, Sintra e Oeiras e a sul nos concelhos de Almada, Barreiro, Moita e Seixal e encontrámos valores com os quais não pretendemos contestar os primeiros mas antes precisá-los.

Convém, contudo, ter presente que este tipo de cálculos conduziram-nos, se permanente, a desmontagens progressivas a nível do pormenor - da freguesia ao lugar ao quarteirão - sem que o enquadramento da realidade analisada ficasse por isso muito mais esclarecido. O que nos conduz aqui é a constatação de dois ritmos de crescimento populacional que para o caso em análise é fundamental esclarecer: o de uma área, aqui simplificada pela divisão concelhia, de crescimento muito intenso nos limites administrativos da cidade e na periferia imediata e de uma "área de franja" no contexto metropolitano onde a intensidade desse crescimento é mais moderado e até nalguns casos titubeante.

Mas avancemos precisando o que nos parece fundamental. Em primeiro lugar, a imprecisão na ideia corrente que a densificação populacional a norte do Tejo é muito mais forte do que a sul. Os concelhos considerados da margem sul, excluídos pois os concelhos do Montijo e Alcochete, atingem igualmente em 1864 e em 1991 maiores níveis de densificação que os da margem norte, se excluídos os concelhos de Lisboa e Vila Franca de Xira (de 98 para 1662 hab./km<sup>2</sup> contra 73 para 1553 hab./km<sup>2</sup> na área setentrional).

Num vôo rápido sobre estes dados (ver Quadro nº 13 b) vislumbramos um núcleo de densificação populacional a sul constituído pelos concelhos de Barreiro e Almada cuja importância é indiscutível a nível metropolitano. Mais: a norte não há homogeneidade no tipo de concentração já que Lisboa e a Amadora, eventualmente Oeiras, constituem um núcleo de intensa densificação, acompanhados já à distância com valores ainda superiores à média metropolitana por Loures e Cascais.

Concluimos que é evidente uma grande diversidade de situações quanto às densidades neste contexto espacial, o que não impede que se possa afirmar que na generalidade se verifica uma impressionante densificação em toda a área envolvente da cidade e apesar de desintensificação (fraca) da cidade-capital. Parece também confirmar-se a existência de diversos ritmos de crescimento populacional dentro da metrópole o que terá a ver com o fraco acréscimo demográfico em freguesias preponderantemente agrícolas - veja-se o concelho de Sintra - afastadas do centro urbano e que não acompanham e eventualmente invertem a tendência para maior e maior densificação. Assinale-se ainda os casos antes retratados: Montijo, Alcochete e Vila Franca de Xira.

A intensificação do crescimento populacional não conduziu a uma homogeneização das densidades urbanas na Área Metropolitana que as médias esquecem e certas análises ignoram. O contínuo edificado que atinge a cidade de Lisboa, a Amadora e algumas freguesias de Oeiras, Loures, Cascais, Seixal, Almada e Barreiro, sobretudo, é um fenómeno limitado no contexto metropolitano, e a que só uma análise

por freguesias - que não cabe aqui fazer - pode dar resposta mais clara.

É excessivo falar de uma área contínua de concentração residencial e funcional sem zonas de fraca densificação, ou até de desdensificação. Antes queremos contudo salientar é que, numa área concelhia, que corresponde a 1.2% da área do Continente, excluídos os concelhos de Vila Franca de Xira, Montijo e Alcochete, está concentrada em 1991 22.9% da população do continente. É aí que se colocam os grandes problemas de organização espacial e social que o contexto de densificação apresenta, distintos dos do resto desta área.

#### 4. LISBOA ADMINISTRATIVA: DA CAPITAL DEMOGRÁFICA À CIDADE CONTIDA

##### **Crescimento populacional diferenciado na área concelhia de Lisboa (1864-1991)**

Parece-nos ter ficado claro ao longo dos pontos anteriores que há uma alteração fundamental no comportamento demográfico da cidade de Lisboa ao longo deste período. De 1864 para 1991 a cidade conhece uma primeira fase de notorização populacional, que a torna demograficamente excepcional entre 1930 e os anos 60, perdendo progressivamente essa posição para os concelhos que a circundam.

A cidade consolida a sua condição de capital demográfica de um Portugal em transformação, de 1864 até 1930, destaca-se ainda mais isolando-se no contexto português até 1970 e quando a metrópole que a envolve é a maior área de concentração populacional do País, cai percentualmente ao peso que tinha em 1900.

Se este rápido retrato é legível nos Quadros que fomos apresentando, em especial o quadro nº 7, a forma como a "cidade-de-dentro"(14) (a sua área administrativa), foi evoluindo ainda não se encontra clarificada. Deslocada a escala de análise fica ainda por responder, em concreto, em que zonas da cidade se verifica esta intensificação demográfica que a torna primeiramente o espaço administrativo mais consolidado do ponto de vista populacional no país de 1864 a 1930, o lugar excepcional num país contido entre 1930 e 1960/70 e depois a cidade em queda demográfica, de 1970 para 1991.

Qualquer observador relativamente atento às características da capital portuguesa constata que a cidade não é homogénea, como aliás não é de esperar de qualquer lugar como Lisboa, antigo e sujeito a múltiplos processos de crescimento temporalmente identificados (J.A.França, 1980).

Entre a zona nuclear da cidade que cresce entre o castelo e a Baixa, fortissimamente densificada e as zonas-limite da área administrativa,

onde ainda hoje encontramos "terrenos expectantes" há toda uma variedade de formas e intensidades construídas historicamente explicáveis e sociologicamente analisáveis.

Não é pois de admirar que em 1864, quando se inicia o nosso estudo, mais de metade da população se concentrasse na área originalmente ocupada da cidade. Contudo, importa esclarecer antes de mais que para tratar o crescimento da cidade recorreremos a dois tipos de organização dos dados relativos à cidade(15):

1) segundo ciclos de crescimento centrífugo que cobrem os sucessivos tempos de crescimento urbano e correspondem, no essencial, à mancha de densificação da cidade que Vieira da Silva já aponta em 1950, e V.M.Ferreira retoma em 1987, com base na informação que as plantas mais recentes da cidade fornecem;

2) segundo o zonamento administrativo que identifica a localização de grandes áreas geográficas da cidade.

O nosso recurso às duas tipologias resulta de concluirmos que se completam. Os ciclos de crescimento centrífugo permitem acompanhar o próprio processo de crescimento urbano (Cruz e Fernandes Santos, 1990) e correspondem no essencial à zona histórica da cidade (zona central), à zona de maior crescimento no último quartel do século XIX e à 1ª metade do século XX (zona intermédia) e à zona em que a edificação sistemática ganha importância a partir dos anos 50 do nosso século (zona periférica).

Mas se em termos gerais esta tipologia é clarificadora, a do "zonamento administrativo" escalpeliza algumas variações que nas zonas intermédia e periférica ocorrem e que a sectorização geográfica põe a nú.

Posta esta questão, importa de forma comparada dar conta da transformação das formas de ocupação populacional da cidade, que no geral já nos é familiar.

Tomemos como noção de centro histórico a tipologia maximalista de 24 freguesias (Quadro nº15). Estas, que apenas representam 6.17 dos

83.84 km<sup>2</sup> da área de cidade, aglomeram nos 35 anos iniciais da nossa análise mais de metade da população da cidade.

Num período em que o crescimento da capital conhece um impulso importante (16), sendo as taxas de variação dos anos 1864-78 e 1878-90 as mais significativas entre 1864 e 1950 e logo até à actualidade, apenas a zona oriental dobra a sua importância dos 3.5% de 1864 para os 8.4% de 1900. A outra zona industrial de Lisboa, a Ocidental, conhece um acréscimo pouco convincente aumentando em 4% o seu valor inicial no total da capital (dos 27.3% para os 31.4%), ainda Quadro nº15

Recorrendo a taxas de variação para a análise do período 1864-1900, constata-se que este é marcado por um ritmo permanente de crescimento fortíssimo da zona oriental da cidade, contratando com a quebra de ritmo da zona central a partir de 1878 e com ainda bons ritmos de crescimento da zona norte e ocidental, apesar de muito mais fracos que os da zona oriental (ver Quadro nº 16).

É a Este que o crescimento é mais importante no final do século XIX. A zona ocidental tida como alvo fundamental da industrialização da cidade (R.S.Brito,1976) engrossa em população, já que parte de uma base muito maior que a zona oriental mas não é demolidora no seu crescimento, faz-se acompanhar da zona Norte ainda muito limitada populacionalmente e nem sequer ganha a competição em números absolutos à zona central (Quadro nº15).

**QUADRO nº14**  
**Evolução da Repartição da População da Cidade de Lisboa entre 1864 e 1991**  
**segundo ciclos de crescimento centrífugo**

(%)													
	1864	1878	1890	1900	1911	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1981	1991
Zona 1	54,0	54,8	46,4	42,6	37,8	34,5	29,0	27,1	21,8	22,4	16,6	14,7	11,8
Zona 2	29,3	29,4	35,5	38,8	43,9	47,0	50,2	52,7	54,3	51,2	43,5	39,7	36,6
Zona 3	16,7	15,8	18,1	18,6	18,3	18,5	20,8	20,2	23,9	26,4	39,9	45,6	51,6
nº absolutos													
LISBOA	190311	240740	300964	351210	431738	484664	591939	694389	783226	802230	760150	807937	663394
Zona 1	102768	131926	139647	149615	163197	167209	171662	188179	170743	179699	126395	118767	78098
Zona 2	55761	70778	106842	136269	189533	227792	297153	365943	425292	410742	330255	320751	242583
Zona 3	31782	38037	54474	65325	79008	89663	123123	140267	187191	211789	303500	368419	342713

Zona 1 inclui 22 freguesias: Castelo, Coração de Jesus, Encarnação, Graça, Madalena, Mártires, Mercês, Pena, Sacramento, Sta. Catarina, Sta. Justa, Santiago, Sto. Estevão, S. Cristovão e S. Lourenço, S. José, S. Mamede, S. Miguel, S. Nicolau, S. Paulo, S. Vicente de Fora, Sé, Socorro

Zona 2 inclui 17 freguesias: (Alvalade), Anjos, (Alto do Pina), Beato, (Campolide), Lapa, (Nª Sra. de Fátima), (Penha de França), (Prazeres), Sta. Isabel, (S. João), (S. João de Deus), S. Jorge de Arroios, S. Sebastião da Pedreira Sta. Engrácia, (Sto. Condestável), Santos-o-Velho,

Zona 3 inclui 14 freguesias: Ajuda, Alcântara, Ameixoeira, Benfica, Campo Grande, Carnide, Charneca, Lumiar, (Marvila), (S. João de Brito), Sta. Maria de Belém, Sta. Maria dos Olivais, (S. Francisco Xavier), (S. Domingos de Benfica).

NOTA: As freguesias entre parentesis surgem apenas a partir do Recenseamento de 1960, à excepção da Penha de França que surge a partir de 1920

QUADRO nº15

Evolução da Repartição da População da Cidade de Lisboa de 1864 a 1991  
segundo o zonamento administrativo

(%)													
	1864	1878	1890	1900	1911	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1981	1991
1º Bairro (C)	62,8	63,7	56,6	53,5	49,7	46,1	40,1	37,3	32,4	26,7	20,3	18,1	14,8
2º Bairro (W)	27,3	26,7	30,6	31,4	30,6	28,7	29,5	27,3	26,4	23,2	20,7	19,3	18,0
3º Bairro (N)	6,4	5,6	6,6	6,7	8,7	12,0	15,5	17,5	20,0	25,5	30,9	33,4	36,2
4º Bairro (E)	3,5	4,0	6,2	8,4	11,0	13,2	14,9	17,9	21,2	24,6	28,1	29,2	31,0
nº absolutos													
LISBOA	190311	240740	300964	351210	431738	484664	591939	688044	777065	801155	760150	807937	663394
1º Bairro (C)	119570	153345	170378	187836	214526	223433	237157	256923	251399	214107	154285	146619	98214
2º Bairro (W)	51949	64138	92052	110236	131921	138981	174759	187789	205429	186220	157300	155834	119364
3º Bairro (N)	12208	13578	19770	23784	37625	57993	91731	120220	155134	203897	234700	269843	240269
4º Bairro (E)	6584	9679	18764	29354	47666	64257	88292	123112	165103	196931	213865	235641	205547

NOTA: Entre 1940 e 1960 a informação por Bairros Administrativos exclui os embarcados e os estrangeiros donde o total da cidade é um pouco inferior ao já mencionado

- 1º Bairro (Central) inclui 24 freguesias: Anjos, Castelo, Coração de Jesus, Encarnação, Graça, Madalena, Mártires, Mercês, Pena, Sacramento, Sta. Catarina, Sta. Engrácia, Sta. Justa, Santiago, Sto. Estevão, S. Cristovão e S. Lourenço, S. José, S. Mamede, S. Miguel, S. Nicolau, S. Paulo, S. Vicente de Fora, Sé, Socó
- 2º Bairro (Occidental) inclui 9 freguesias: Ajuda, Alcântara, Lapa, (Prazeres), Sta. Isabel, Sta. Maria de Belém, (Sto. Condestável), Santos-o-Velho, (S. Francisco Xavier)
- 3º Bairro (Norte) inclui 12 freguesias: (Alvalade), Armeixoeira, Benfica, Campo Grande, (Campolide), Carnide, Charneca, Lumiar, (Nª Sra. de Fátima), (S. Domingos de Benfica), (S. João de Brito), S. Sebastião da Pedreira
- 4º Bairro (Oriental) inclui 8 freguesias: (Alto do Pina), Beato, (Marvila), (Penha de França), Sta. Maria dos Olivais, (S. João), (S. João de Deus), S. Jorge de Arroios.

NOTA: As freguesias entre parentesis surgem apenas a partir do Recenseamento de 1960, à excepção da Penha de França que surge a partir de 1920.

QUADRO nº 16										
Variação Demográfica da Cidade de Lisboa, segundo o critério de "zonamento administrativo entre 1864 e 1900										
	LISBOA	Tax. Varia	1º Bairro	Tax. Vari	2º Bairro	Tax. Varia	3º Bairro	Tax. Varia	4º Bairro	Tax. Vari.
<b>1864</b>	190311		119570		51949		12208		6584	
		27%		28%		23%		11%		47%
<b>1878</b>	240740		153345		64138		13578		9679	
		25%		11%		44%		46%		94%
<b>1890</b>	300964		170378		92052		19770		18764	
		17%		10%		20%		20%		56%
<b>1900</b>	351210		187836		110236		23784		29354	

QUADRO nº17										
Variação Demográfica da Cidade de Lisboa, segundo o critério de "zonamento administrativo" entre 1900 e 1960										
	LISBOA	Tax. Varia	1º Bairro	Tax. Varia	2º Bairro	Tax. Varia	3º Bairro	Tax. Varia	4º Bairro	Tax. Vari.
<b>1900</b>	351210		187836		110236		23784		29354	
		23%		14%		20%		58%		62%
<b>1911</b>	431738		214526		131921		37625		47666	
		12%		4%		5%		54%		35%
<b>1920</b>	484664		223433		138981		57993		64257	
		22%		6%		26%		58%		37%
<b>1930</b>	591939		237157		174759		91731		88292	
		17%		8%		7%		31%		39%
<b>1940</b>	694389		256923		187789		120220		123112	
		13%		-2%		9%		29%		34%
<b>1950</b>	783226		251399		205429		155134		165103	
		2%		-15%		-9%		31%		19%
<b>1960</b>	802230		214107		186220		203897		196931	

Há que salientar contudo a desestruturação de um tipo de cidade: o centro histórico conhece o início de um caminho de perda permanente de importância no contexto da cidade, embora só muito mais tarde de 1940 para 1950 perca população (na tipologia dos "ciclos de crescimento centrífugo" só de 1960 para 70 a quebra é definitiva).

No período seguinte, entre 1900 e 1960, dá-se uma alteração significativa. Se bem que o ritmo de crescimento da cidade esteja até 1950 muito próximo dos valores do final do século XIX (entre os 13 e os 23%), o crescimento no interior da cidade faz-se de modo bastante diferenciado da fase anterior.

A quebra demográfica da zona central é particularmente visível na década de 40 quando pela primeira vez este conjunto de freguesias perde população, numa época em que já menos de 40% (32.4% em 1950) habitava esta área da capital. A zona ocidental conhece nos anos 30 um declínio no ritmo de crescimento que se torna negativo nos anos 50.

A população que se instala em Lisboa na sua época de maior agigantamento (1930 a 1960) vai-se concentrar na zona norte e oriental, o que coincide - se fizermos uma leitura cruzada - com a dominação da zona intermédia na tipologia dos "ciclos de crescimento centrífugo" (rever Quadro nº 14), quando o conjunto de freguesias que a constituem representa mais de 50% da população da cidade e isto no momento em que mais gente habita a capital do país.

Uma ressalva ainda para a importância da zona norte entre 1910 e 1930 e que corresponde à instalação de uma nova população na área das "Avenidas Novas", o que é coadjuvado pela importância do crescimento da zona oriental que assenta na edificação norteada pela Avenida Almirante Reis (antes Rainha D<sup>a</sup> Amélia) e que limita a oriente o crescimento para norte da capital.

Iniciada a quebra no crescimento populacional de Lisboa-cidade nos anos 50, que já é acompanhado desde os anos 40 com a perda de população na zona central e nos anos 50 da zona ocidental, esta

torna-se demolidora a partir de 1960. Pela primeira vez de 1960 para 1970 a cidade perde gente.

Mesmo com uma fase de crescimento positivo de 1970 para 1981 a clara tendência da cidade desde 1960 é para a quebra populacional (ver Quadro nº 18). A zona central e a zona ocidental permanecem sempre num crescimento negativo e as zonas norte e oriental também vacilam nos anos 80.

QUADRO nº18					
Variação Demográfica da Cidade de Lisboa, segundo o critério de "zonamento administrativo entre 1960 e 1991					
	LISBOA	1º Bairro	2º Bairro	3º Bairro	4º Bairro
1960	802230	214107	186220	203897	196931
1970	760150	154285	157300	234700	213865
1981	807937	146619	155834	269843	235641
1991	663394	98214	119364	240269	205547
	LISBOA	1º Bairro	2º Bairro	3º Bairro	4º Bairro
	Tax. Varia.				
1960					
	- 5 %	- 28 %	- 16 %	15 %	9 %
1970					
	6 %	- 5 %	- 1 %	15 %	10 %
1981					
	- 18 %	- 33 %	- 23 %	- 11 %	- 13 %
1991					

A cidade-capital contem-se agora em valores que se equiparam aos dos anos 30, havendo contudo que salientar uma completa alteração na estrutura da repartição da população residente em Lisboa (rever Quadros nº 14 e 15).

A leitura do referido Quadro nº 14 logo evidencia no caso da repartição da população segundo ciclos de crescimento centrífugo que a zona 3 (periférica), que em 1864 apenas acolhia 16.7% da população da cidade, acolhe agora em 1991 mais de 50% dos residentes na capital. De permeio é a zona 2 (intermédia) que entre 1930 e 1960 é maioritária populacionalmente.

O mesmo se observa com a leitura do Quadro nº15, da evolução da população segundo o zonamento administrativo. A relação entre a zona central e as zonas norte e oriental inverte-se. Os 62.8% que o "1º Bairro" pesa em 1864 tal como os 10% que os "3º e 4º Bairros" atingem então dão lugar em 1991 a 14.8% da zona central e a 67.2% das zonas norte e oriental. A zona ocidental, pelo seu lado, mantém um peso equilibrado entre os 20 e os 30% do total concelhio desde 1864 a 1981, apenas caindo aos 18% em 1991. Mantem uma certa capacidade de se excluir das tendências vividas de transformação da cidade.

A confirmação destas tendências pode ainda ser testada ao nível das freguesias da cidade de Lisboa, tratamento a que não demos relevância dada a parca capacidade explicativa que o número de unidades de análise envolvidas permite. de qualquer forma os dados são possíveis de encontrar, em Anexo (Anexo B- freguesias de Lisboa, 1864-1991).

Numa visão minimalista, que a divisão da cidade em ciclos de crescimento centrífugo favorece, evidencia-se o facto da cidade ao centro ser ultrapassada logo na alvorada do século pelas "novas avenidas", correndo já a cidade para cerca de 350 mil habitantes, depois de partir em 1864 dos 190 mil. O despique é resolvido por volta de 1930 quando a zona de crescimento recente já tinha conquistado a metade da população da cidade de então, tal como o centro já alcançara em 1864 e 1878 (ver Quadro nº 14).

A zona 1 resiste contudo nos 180 mil habitantes até 1960, altura em que a zona 2 também vai perdendo peso para uma zona periférica, até 1960 em crescimento muito lento no contexto da cidade, e que explode de 1960 para 1970, mantendo a cadência de crescimento para 1981 e afirmando-se em 1991 como a zona da cidade onde reside mais de metade da população da capital.

Temos pois três processos hegemónicos de dominação demográfica por parte de 3 zonas da cidade e que correspondem a três épocas históricas da cidade:

a) a cidade dominada pela zona tradicionalmente dominante - o centro (1864-1900), a que se segue uma fase de afirmação da zona de crescimento "novo século";

b) a cidade dominada pela zona de crescimento das "novas avenidas" que se vai impôr demograficamente já nos anos 20 e dar forma à maior cidade que Lisboa já foi, concentrando 410 mil dos 802 mil que em 1960 a cidade albergava;

c) a cidade dominada pela zona periférica, último reduto territorial ainda da cidade administrativa, e que o crescimento urbano só domina a partir dos anos 60, impondo-se tal área de modo claro apenas nos anos 90 num contexto de quebra populacional, caminhando-se para a situação em que a residência na capital é progressivamente só nesta zona periférica.

Esta análise merece contudo ser aprofundada com o cálculo das densidades das 3 zonas aqui mencionadas (ou 4) sem o que podemos ser tentados a concluir imprecisamente.

QUADRO nº 19					
Evolução da Distribuição da População e das Densidades na Cidade de Lisboa, em 1960 e em 1991					
Ciclos de Crescimento Centrífugo					
		Residentes Zona (mil. hab.)		Densidades por Zonas (hab/km <sup>2</sup> )	
	Superf. (km <sup>2</sup> )	1960	1991	1960	1991
Zona 1	5,12	179,9	78,1	35097	15254
Zona 2	18,17	410,7	242,6	22606	13351
Zona 3	60,55	211,8	342,7	3498	5660

Zonamento Administrativo					
		Residentes Zona (mil. hab.)		Densidades por Zonas (hab/km <sup>2</sup> )	
	Superf. (km <sup>2</sup> )	1960	1991	1960	1991
1º Bairro	6,17	214,1	98,2	34701	15918
2º Bairro	17,36	186,2	119,4	10727	6876
3º Bairro	36,86	203,9	240,3	5532	6518
4º Bairro	23,45	196,9	205,5	8398	8765

Este esclarece-nos acerca do reduzido peso da área central da cidade no contexto físico do concelho e obviamente mostra a enorme densidade que a zona atinge sobretudo em 1960 (quando mais residentes a habitavam) com valores acima dos 35000 habitantes por quilómetro quadrado em contraste com os 3400 hab./km<sup>2</sup> na área periférica no mesmo ano. Não esqueçamos todavia que a zona 3 detem grande parte da área física do concelho (60.5 dos 83.8 km<sup>2</sup>).

Mas ainda assim um dado é indiscutível. A diferença da densificação na área concelhia é enorme em 1960, momento do reajustamento da estrutura da distribuição populacional no concelho, o que já não é tão evidente em 1991, quer na tipologia dos "ciclos de crescimento centrífugo" quer na tipologia do "zonamento administrativo".

Em 1991 na primeira tipologia, contudo, as densidades são praticamente iguais na zona 1 e na zona 2, com a quebra violenta na zona central e uma mais lenta desdensificação na zona de "crescimento antigo". Mesmo a zona periférica, longe de se aproximar dos valores 15 mil e 13 mil hab./km<sup>2</sup>, vai aumentando os seus valores atingindo os 5.6 mil hab./km<sup>2</sup>: de 10 vezes menor em 1960 face à zona 1 para menos de 3 em 1991.

Escalpelizando mais diremos, com base na tipologia do "zonamento administrativo" (ver Quadro nº 19), que a alteração de fundo ocorre na zona central quebrada para metade dos valores de 1960 e a lenta densificação que vai tomando a zona norte e a zona oriental. O que parece um pouco inesperado é a quebra de densidade na zona ocidental, que no entanto se explica pela conjugação aqui de freguesias que estão associadas ao crescimento de princípio de século com freguesias periféricas com fraca capacidade de crescimento o que provoca um efeito de decréscimo populacional no conjunto e desdensificação.

Em conclusão fica a propósito das densidades um apontamento final. A cidade torna-se mais homogénea nas suas densidades internas, sobretudo na leitura por zonas de crescimento. O que leva ao efeito de cidade densa do ponto de vista populacional, o qual se

integra numa noção mais ampla de densificação urbana que atende à densificação de equipamentos e usos dados aos espaços físicos e que não exclui a hipótese de perante um processo de desdensificação populacional assistirmos a um processo de densificação urbana (17).

**Lisboa no contexto das cidades da Europa Meridional:  
quebra demográfica da cidade, crescimento periférico.**

Dimensionada a importância da cidade de Lisboa no contexto estrito do território continental português, pareceu-nos importante estender a compreensão dos processos de alteração demográfica que afectam a capital mais a ocidente da Europa num quadro analítico mais amplo.

Questões como: é Lisboa uma cidade grande no contexto das capitais europeias e mundiais? será este processo de alteração na distribuição populacional da cidade de Lisboa (e Porto) comum a outras cidades de uma mesma escala ou até de outra?

Não sendo possível nem sequer vantajoso para o nosso trabalho uma comparação exaustiva a nível europeu e mundial de Lisboa com outras capitais ou outras cidades da mesma dimensão, optámos por circunscrever a análise comparativa ao contexto óbvio de localização geográfico-cultural de Portugal: a Europa Meridional, particularmente a sua zona ocidental (Espanha, sul de França, Itália) mas também a Grécia.

A selecção das urbes aí localizadas colocou, contudo, um problema de ordem operacional. É que encontrar informação susceptível de ser utilizada comparativamente é uma das grandes dificuldades para quem trabalha com cidades em diferentes enquadramentos nacionais. A escassez de dados pormenorizados sobre estas cidades foi ultrapassado graças ao trabalho para o Conselho da Europa de Colini e Gesaño(1983) que permite estabelecer termos de comparação entre as referidas cidades.

Neste trabalho os autores traçam um panorama em relação aos processos de urbanização e de alteração nas cidades da Europa do Sul

que nos parece ter grande utilidade na identificação do que há em comum e o que difere nos diferentes contextos nacionais.

Segundo Colini e Gesano os processos de transformação urbana, historicamente partilhados pelas sociedades ocidentais em geral, conhecem particularidades mais ou menos vincadas nos diferentes contextos sociais. A proximidade não só geográfica mas também económica, social e cultural de Portugal com a vizinha Espanha mas também, com a Itália e a Grécia vêm tornando habitual que a própria apresentação dos dados referentes a estas realidades nacionais surjam nas estatísticas internacionais agrupados. Sob a designação de Europa Meridional ou do Sul (em que são por vezes também incluídos países do leste europeu com os quais as semelhanças são menos evidentes) este conjunto de países ganha uma certa autonomia no contexto da Europa, o que permite um tipo de análise (comparativa) mais fina quanto às particularidades da capital portuguesa.

Salientemos um traço que Colini e Gesano consideram fundamental e particular das realidades a Sul. *"A densidade do tecido urbano anterior à revolução industrial condicionou fortemente o esquema do crescimento urbano depois dessa época, assim como o esquema de centralização dos sectores de produção e de serviços."*(p.7). Prosseguem os autores *"com efeito, nesta área geográfica, o processo de urbanização moderna foi mais tardio e mais rápido que a Norte..."*.

Ainda neste âmbito os relatores do Conselho da Europa já referem a particularidade em termos de "hierarquia urbana" do caso espanhol, com um grande número de cidades capitalizadoras de população formando uma "rede urbana" (p.11) e apesar da dominação demográfica clara de Madrid e Barcelona.

Desta organização urbana de Espanha, já apontada por V.M.Godinho(1971) por comparação com Portugal, o país que se aproxima é a Itália, detentora de uma *"vasta rede de todas as dimensões de cidades, ainda mais ramificada que em Espanha, a Norte e no Centro"*(p.12). No caso italiano não há estruturalmente uma preponderância absoluta de nenhuma cidade sendo, contudo, a

competição entre a capital administrativa Roma e a capital da indústria Milão um dado central.

Para o caso português Colini e Gesano apontam a semelhança da nossa "hiperconcentração urbana" com o caso grego. Nas palavras dos autores *"...a Grécia apresenta uma situação muito próxima da de Portugal: somente duas zonas urbanas - a Grande Atenas e a Grande Salónica. Em conjunto, estas duas cidades representam 64% da população definida como urbana"*(1983, p.12)

Um traço ainda aproxima Lisboa da capital grega distanciando-a de Madrid e mesmo de Roma: o volume populacional da cidade. É que, apesar da "hiperconcentração urbana", quer no interior da área administrativa, quer no contexto metropolitano, Lisboa é uma pequena cidade só comparável a Atenas, pelo menos nos dois momentos em que é possível estabelecer tal comparação (ver Quadro nº 20).

Parece assim confirmar-se a que a dimensão física do território e a escala do povoamento destes dois países os aproxima por comparação com Espanha e Itália, o que explica os magros resultados das suas capitais apesar da especificidade das suas "redes urbanas" (tipicamente empoladoras das capitais e viradas para o mar?) já esplanadas.

Não obstante o que foi referido, um traço geral percorre igualmente na segunda metade do século XX todas estas 4 capitais da Europa do Sul. A quebra populacional da cidade e a periferização do crescimento urbano, do centro da cidade para os limites da área de urbanização densa, é visível quer em Madrid em 1986 ou Atenas como também nalguns outros centros urbanos relevantes nos respectivos contextos nacionais (Barcelona, Turim, Milão).

QUADRO nº 20

Evolução da Proporção da População de Algumas Cidades da Europa Meridional no seu Contexto Metropolitano entre 1950 e 1981

			1950/1	1950/1	1980/1	1980/1	1986/91	1986/91
	Superf. cidade	Tot.sup. metro	P.Cid./P.Met.	%P.Cid/P.Met	P.Cid./P.Met.	%P.Cid/P.Met	P.Cid/P.Met.	%P.Cid/P.Met
MADRID	607,09	1721,13	1.53/1.58	96,8	3.37/4.09	82,3	3.06/4.47	68,5
BARCELONA	97,62	557,07	1.28/1.53	83,3	1.75/2.98	58,8		
MARSELHA	225,27	683,37	0.66/0.74	89,6	0.90/1.07	84,8		
TURIM	130,17	1551,04	0.72/0.99	72,7	1.16/1.88	61,7		
MILÃO			1.27/1.64	77,9	1.60/2.71	59,2	1.48/2.63	56,2
ROMA	1507,61	3024,78	1.65/1.87	88,1	2.91/3.46	84,2		
ATENAS	39	428	0.56/1.38	40,3	0.87/2.54	34,1		
LISBOA	83,84	1646,6	0.78/1.16	67,7	0.81/2.27	35,6	0.66/2.29	29,0

NOTA: As designações utilizadas no quadro são Superfície da Cidade, Total da Superfície Metropolitana, População da Cidade/População Metropolitana,(em milhões), % da População da Cidade/População Metropolitana

Fontes:

Para MADRID, COLINI e GESANO, 1983 (excepto para 1986, ZAMORA LOPEZ (1993) com 26 municípios

Para BARCELONA, COLINI e GESANO, 1983 (última data disponível, 1975)

Para MARSELHA, COLINI e GESANO, 1983 ( 1ª data, 1954, 2ª data, 1975)

Para TURIM, COLINI e GESANO, 1983 (última data, 1979)

Para MILÃO, MAFFENINI, 1993 (última data, 1987)

Para ROMA, COLINI e GESANO, 1983 (última data, 1979)

Para ATENAS, COLINI e GESANO, 1983 (última data disponível, 1971)

O que parece diferir é o facto de Lisboa conhecer um processo muito intenso de quebra no crescimento da sua população aquém-fronteiras depois consumado nos anos 80 numa quebra violenta no quantitativo dos seus residentes. Embora tal tendência de perda de população se verifique já nos anos 80 também em Madrid, Milão ou Barcelona de 1.77 milhões em 1981 para 1.70 em 1986 (Fonte: Estadística Municipal, Ajuntament de Barcelona), o caso lisboeta é extremo. Entre 1950 e 1981 esta cidade perde 32.1% do seu peso total metropolitano e mais 6.6% entre 1981 e 1991 ( ou seja, em 40 anos 38.7%) enquanto Madrid perde 28.3% da sua importância metropolitana nos mesmos 40 anos e Milão 21.7% (ver ainda Quadro nº 20).

O que merece ser ressaltado é que Lisboa tem agora (1991) menos população residente que em 1950, caso único entre os vistos, o que não significa que tal não venha a acontecer com as outras cidades. Só que ao desfazer-se da sua capacidade de concentrar predominantemente entre-muros a população da metrópole, o que ainda acontece com todas as outras à excepção de Atenas, Lisboa manifesta uma grande fragilidade populacional. Se comparada com Madrid, a capital vizinha, entre 1900 e 1991, Lisboa salta dos 350 mil para os 663 mil (já não duplica o valor do início do século) enquanto Madrid pula dos 540 mil para os 3060 milhares de residentes em 1986 (Fonte: Zamora Lopez, 1993)

Paralelamente a Lisboa só Atenas denota tamanha(ou maior) fraqueza na capacidade de no seu interior reter população. Convem atender às parcas superfícies que Lisboa (83.8 km<sup>2</sup>) e Atenas (39 k m<sup>2</sup>) dispõem face a Madrid (607.1 km<sup>2</sup>) ou Roma (1507.6 km<sup>2</sup>). Mas que dizer de Barcelona (97.6 km<sup>2</sup>) ou Turim (130.1 km<sup>2</sup>)? É que, no caso de Lisboa, diferentemente da capital grega, a importância da cidade no contexto metropolitano em 1950 é praticamente igual à de Turim ou Milão sendo a sua quebra desde então bastante mais acentuada.

De qualquer modo, na "crista da onda" de uma tendência apenas esboçada noutras cidades da Europa do sul e aqui já claramente

experimentada (a caminho de um "despovoamento interior" a merecer profunda reflexão), Lisboa é hoje uma cidade populacionalmente "periferizada" no contexto das cidades meridionais que vive nos arrabaldes. Veja-se perante os dados disponíveis para Madrid em 1986 e Milão em 1987 a inequívoca diferença (68.5% da primeira, 56.2% da segunda, 29% da cidade portuguesa).

Mas se nos retivérmos na escala da Península Ibérica mais alguns aspectos merecem atenção. As maiores cidades portuguesas não competem com as duas maiores de Espanha, são até na escala peninsular cidades médias mais próximas demograficamente de Valência, Sevilha e outras do que das principais metrópoles espanholas. Em 1991, Lisboa na sua área alargada chegava aos 2.4 milhões e a região do Porto andava pelos 2.3 milhões enquanto já em 1975 a Área Metropolitana de Barcelona estava nos 3 milhões e a de Madrid nos 4.5 milhões.

Acresce ainda que enquanto de 1950 para 1991 as cidades portuguesas (áreas administrativas) estagnam, Lisboa perde mesmo população, Madrid duplica o número de residentes e Barcelona ainda ganha quase 500 mil habitantes, do 1.27 milhões para o 1.70 milhões.

O crescimento periférico é pois um dado fundamental, comparável apenas ao caso de Atenas, apesar de esta cidade com superfície semelhante à da cidade do Porto ter em 1971 quase 3 vezes mais população aí concentrada que esta na mesma data.

Claro que os aspectos de topografia das cidades não devem ser esquecidos e poderão explicar uma certa limitação demográfica das cidades portuguesas. Porém há que esclarecer que a localização dos centros residenciais é uma opção que resulta da acção dos agentes directamente capazes de decidir acerca da cidade e que ao valorizarem um certo sentido de ordenação do espaço o fazem imbuídos de modelos culturalmente dominantes.

O anichamento das cidades portuguesas em encostas íngremes é um elemento que merece ser compreendido e que tem consequências no modo como as populações usam as suas cidades. Orlando Ribeiro aponta que "*algumas (cidades) evidenciam a preferência "castreja" pelos lugares altos, escarpados e bem defendidos, outras combinam a colina fragosa e o recesso do litoral, típicos dos sítios urbanos mediterrâneos. Quer provenham de civilizações locais, isoladas e arcaizantes, quer de um alargamento das relações do comércio marítimo para além do mar interior, por várias vezes no decurso da história se havia de manifestar esta atracção pelos lugares inexpugnáveis, de tal modo que haverá poucos países com tantas cidades e vilas alcandoradas como Portugal.*"(p.60).

Em síntese diremos que a capital portuguesa se enquadra nas principais tendências das cidades da Europa do sul: crescimento global da população das metrópoles, afirmação da importância de uma população residente fora da "cidade-de-dentro" em contraste com a perda de relevância da população da cidade. A peculiaridade lisboeta no contexto da Europa Meridional está sobretudo na demonstração da sua incapacidade de resistir populacionalmente na sua área administrativa.

Quanto à importância populacional do centro tradicional da cidade de Lisboa face às outras de que dispomos de informação a situação é bastante equilibrada. É até inesperado verificar que o centro lisboeta mantenha ainda em 1970 importância demográfica (ver Quadro nº 21). Nesta data a zona central, na concepção de "ciclos de crescimento centrífugo", é a mais vigorosa no conjunto das 7 cidades possíveis de comparar. Com 7.6% da população metropolitana aí concentrada este é o centro tradicional mais dinâmico, perdendo tal vigor (caíndo para os 5.2%), mas acompanhado pelo "resto da cidade", mantendo ainda a percentagem mais significativa das cidades analisadas. Curiosamente também a área exterior aos limites da cidade é a mais importante de todas, esmagando o "resto da cidade", o que se reforça fortemente de 1970 para 1981.

QUADRO nº21				
Evolução do Peso Percentual da População do "Centro da Cidade", "do Resto da Cidade" e "do Resto da Área Metropolitana", em 1968/71 e em 1975/81				
		Superf.(%)	1968/71	1975/81
MADRID	"C.C."	0,3	6,7	4,8
	"R.C."	34,8	83,0	77,6
	"R.A.M."	64,9	9,3	17,6
BARCELONA	"C.C."	0,6	5,5	4,0
	"R.C."	16,9	58,9	55,1
	"R.A.M."	82,5	35,6	40,9
MARSELHA	"C.C."	0,2	5,1	4,3
	"R.C."	32,7	82,8	80,5
	"R.A.M."	67,1	12,1	15,2
TURIM	"C.C."	0,3	4,1	3,3
	"R.C."	8,1	60,7	58,4
	"R.A.M."	91,6	35,2	38,3
MILÃO	"C.C."		4,7	4,1
	"R.C."		59,5	55,1
	"R.A.M."		35,8	40,8
ROMA	"C.C."	0,5	5,2	4,6
	"R.C."	49,4	81,3	79,6
	"R.A.M."	50,1	13,5	15,8
LISBOA	"C.C."	0,3	7,6	5,2
	"R.C."	4,8	38,1	30,4
	"R.A.M."	94,9	54,3	64,4

Ressalte-se também que na Área Metropolitana de Milão, e mesmo nas de Barcelona e Turim, a área exterior à cidade atinge uma proporção próxima da de Lisboa sem que a população dos arredores ganhe tal importância. Porém, mais uma vez, e apesar de não termos informação detalhada, Atenas bate Lisboa já que em 1971 na Grande Atenas, a zona exterior à capital aglomera 65.9% da população metropolitana.

Fica a sugestão da proximidade demográfica e urbana de Portugal e Grécia, referida por Colini e Gesano, mas também entre Lisboa e Atenas. Em termos de estrutura demográfica estas cidades, de entre as cidades da Europa do Sul que analisámos, parecem ser as que mais se assemelham entre si.

Se comparada com uma outra cidade do sul da Europa (Milão), que atinge em termos metropolitanos um valor aproximado do de Lisboa

em 1991, a capital portuguesa apresenta uma distribuição na sua área metropolitana muito diversa. O seu centro tradicional resiste até 1991 sem perder população em relação a 1864, o que no caso de Milão (Maffenini, 1993) já acontece em 1951 (face a 1861). A área envolvente da cidade impõe-se em Lisboa desde 1970 como maioritária o que não acontece ainda em Milão em 1987.

É o "resto da cidade", dentro dos limites administrativos, que constitui por excelência a área de concentração populacional da cidade no caso milanês e que em Lisboa tem um período de fugaz dominação. Limita-se ao período de 1920/30 a 1950/60 enquanto esta área, "o resto da cidade", domina de forma continuada ao longo do século XX nas cidades de Europa do Sul analisadas.

Em último apontamento diremos que Lisboa se aproxima muito mais rapidamente que as outras cidades tratadas de uma distribuição equilibrada pela totalidade do território metropolitano. Chega a ser vertiginosa, compare-se em particular com o caso de Milão (ver Quadro nº 22) a forma como evolui a distribuição da população metropolitana de Lisboa e como o tempo de dominação do "resto da cidade" é tão diminuto no contexto da "cidade alargada", só de 1930 a 1950 domina, sem nunca atingir os valores que o "resto da cidade" atinge por exemplo em Milão (66.31% em 1951) ou em Turim em 1971 (60.7% da metrópole).

QUADRO nº22								
Evolução do Peso Percentual da População do "Centro da Cidade", do "Resto da Cidade" e do "Resto da Área Metropolitana" de Lisboa e Milão, entre 1930 e 1991								
		1930	1940	1950	1960	1970	1981	1991
MILÃO	"C.C."	17,81		11,57	7,41	4,67	4,05	
	"R.C."	60,54		66,31	65,96	59,47	55,12	*
	"R.A.M."	21,65		22,12	26,63	35,86	40,83	43,82
LISBOA	"C.C."	21,07	19,42	14,76	13,17	7,60	5,23	3,41
	"R.C."	51,06	52,24	52,94	45,62	38,08	30,38	25,59
	"R.A.M."	27,33	28,34	32,30	41,21	54,32	64,39	71,00

\* não é possível desmembrar o valor total para a cidade de Milão em 1987 que é de 56.18% do Total Metropolitano

NOTA: O critério de divisão da cidade de Lisboa é o de "ciclos de crescimento centrífugo"

A velocidade desta transformação permite trazer à superfície o sentido das alterações da distribuição que a Área Metropolitana de Lisboa conhece ao longo do século: da cidade "do centro" para a cidade excepcional, dominante no contexto nacional entre 1930 e 1960, à cidade "contida" que se estrutura a partir daí, reduzindo-se nos anos 80 a uma condição de relativa subalternidade populacional no contexto metropolitano. O concelho mais povoado do país, ainda longe de ser atingido, é já parco face ao conjunto dos concelhos que fez povoar intensamente.

## 5. PISTAS PARA UMA CONCLUSÃO: DOMINAÇÃO E RECONVERSÃO DEMOGRÁFICAS DE LISBOA AO LONGO DO SÉCULO XX.

A dominação demográfica encabeçada por Lisboa, como principal centro nacional, face à maior parte das regiões do país, que progressivamente vão ficando fragilizadas populacionalmente com a persistência de processos emigratórios e com o envelhecimento demográfico das populações que permanecem, vai-se estruturando continuamente ao longo do período em análise. Podemos pois falar de um século de alteração profunda, de re-equacionamento dos equilíbrios populacionais a nível nacional.

Os maiores centros nacionais e as áreas que lhes estão mais directamente vinculadas reforçam a sua posição demográfica. Já referimos que os 33 concelhos com mais de 50 mil habitantes em torno de Lisboa e do Porto concentram em 1991 mais de 50% da população do continente (ver em síntese Quadro nº 23).

QUADRO nº23					
Peso percentual da população da área de Lisboa e da região do Porto em relação ao total do Continente de 1864 a 1991					
	1864	1900	1930	1960	1991
%AREA LISBOA	8,11	10,56	14,18	17,48	25,85
%REGIAO PORTO	15,65	16,37	16,99	19,85	24,31
%A.L.+R.P.	23,76	26,93	31,17	37,33	50,16

Fonte: Recenseamentos Gerais da População de 1960 e 1991, I.N.E.

O ritmo, contudo, a que se processa o aumento de importância destas áreas urbanas no contexto nacional é variado, concorrendo um século inteiro (1864-1960) com um aumento de 13.57% no peso desta trintena de concelhos e depois apenas 30 anos (1960-1991) com um valor praticamente igual: 12.82% (ver Quadro nº 24).

QUADRO nº 24			
Evolução da população da A. de Lisboa e da R. do Porto e da "zona de transição" (1864-1960-1991)			
	1864	1960	1991
%			
A.L.+R.P.	23,76	37,33	50,15
zona transição	14,73	14,92	15,34
resto Continente	62,06	48,35	35,19
HABITANTES			
33 concelhos A.L.+R.P.	933119	3096088	4700137
29 concelhos zona transição	578323	1236934	1437474

Fonte: Recenseamentos Gerais da População 1960 e 1991, I.N.E.

Ao longo de um século (1864-1960), resistem inalteráveis na sua posição, a nível do país, um conjunto de concelhos que nas imediações das áreas de Lisboa e Porto ou que localizados na ligação entre os maiores centros dispõe de uma proximidade que nos levaria a supôr que por isso mais facilmente estariam em condições de acolher fluxos crescentes de população. Seleccionámos um conjunto de concelhos (29) que acolhendo mais de 30 mil habitantes em 1991 (Anexo C) conservam à escala nacional sempre o mesmo peso (14.73%, 14.92%, 15.34% e em 1864, 1960 e 1991). Zona de transição típica, escoadouro de entrada no destino de facto da população que se desloca de outras zonas do país para os grandes centros, esta zona - embora indefinida quanto aos seus limites territoriais - separa as áreas dominantes demograficamente e as zonas deprimidas populacionalmente.

O resto do Continente, que no equilíbrio de forças internas cede parte importante do seu valor directamente aos grandes centros nacionais (ver Quadro nº 24), tende a se desintensificar populacionalmente ao mesmo tempo que Lisboa e o Porto, de modos diferentes todavia, se densificam urbana e demograficamente.

É um país mais desequilibrado na repartição da sua população, reforçando tendências já evidentes em meados do século XIX, que se apresenta às portas do século XXI. Lisboa, a reconvertida, ainda ganha distância do resto do país mas quebrado o fulgor que ainda alimentou até à década de 80 não aspira, como já não aspirava antes!, a mais do que ser uma das maiores das pequenas cidades ou, talvez, uma das mais pequenas das grandes cidades do nosso tempo.

Duas pistas merecem, contudo, ainda, a nossa particular atenção na medida em que nos poderão fornecer linhas de explicação e enquadramento para o fenómeno aqui retratado. Elas evidenciam dois traços estruturantes da nossa actualidade e fundamentais para a compreensão da vida da cidade e do país.

### 1. O crescimento excepcional da cidade de Lisboa no contexto de um país de emigração.

A importância da cidade de Lisboa como centralizadora da vida do país é um dado histórico já apontado. Não competindo directamente com nenhuma outra localidade a capital vai perpetuando uma situação de dominação, assim esplanada por V. Magalhães Godinho (1971, pp.43-44): *"...Insuficiência de desenvolvimento propriamente urbano dos centros provinciais - e atraso no arranque inclusivè do Porto. Embora numa que noutra época os portos secundários proliferem e prosperem, logo vem a tentacular Lisboa absorver os tratos marítimos e obstar a tais crescimentos. Alternâncias, afinal, de concentração plutocrática e de tentativas de surto burguês. A resultante é sempre a timidez e o carácter restrito do urbanismo, que não constitui no fim de contas, o sorvedouro do êxodo rural. Este é embarcadiço, espraia-se aos quatro cantos do Orbe - e se mais mundos houvera, lá chegara."*

Ora, a confirmação da incapacidade das cidades portuguesas em assegurar a retenção das populações dos campos é flagrante se considerarmos a importância dos fluxos emigratórios que somam um total de 3 milhões e 400 mil no período de 1855 a 1974 (18), tal como confirma V. Magalhães Godinho num outro texto (p.11, 1978). Num país que não atinge em 1864 os 4 milhões e 300 mil (Portugal Continental e

Ilhas Adjacentes) e que ainda em 1991 abeira sem alcançar os 10 milhões (Resultados Pré-Definitivos do I.N.E., publicados em Janeiro de 1993), este é um valor a reter.

Esta visão de conjunto encerra ainda conjunturalmente um elemento fundamental na nossa abordagem. Esclarece Magalhães Godinho que a Grande Guerra como também a alteração das políticas imigratórias dos tradicionais países de acolhimento dos emigrantes portugueses (Brasil e E.U.A. reduz entre 1930 e 1945 a menos de 1/5 a média precedente de partidas (19). Isto é, razões externas reduzem fortemente o número dos que emigram então.

Em simultâneo, Lisboa atinge a sua máxima proeminência no contexto continental. A capital vai ganhando de 1930 para 1950 uma importância que a partir de 1960 vai esmorecendo, primeiro lentamente, e, depois, de forma rápida, recuando em 1991 a uma relevância demográfica comparável com a que tinha em 1900 (ver Quadro nº 7).

Havendo razões específicas do crescimento da própria cidade (ligadas ao que chama V. Matias Ferreira "autoritarismo político e ordenamento urbano", parte III, 1987) que vão criando as condições para a instalação dentro da cidade de um volume de habitantes antes desconhecido, também as há a nível do país (no mundo) que as enquadram.

É que de 1920 para 1950 todos os decénios a cidade ganha mais 100 mil residentes, dos 480 mil para os 780 mil. Tal facto nunca antes nem depois observado faz levantar a hipótese de que a excepcionalidade demográfica da cidade de Lisboa resulta da relação estruturada que a capital mantém com o resto do país, mesmo depois disso, e que tem na inexistência circunstancial de outro "vazadouro de gente" dos campos uma forte razão de ser.

O fraquíssimo crescimento proporcional da área envolvente da capital e da cidade do Porto levam-nos a reforçar a ideia de que se trata de um fenómeno à parte em Portugal. A partir de 1960, com o reforço das emigrações internacionais em simultâneo com o crescimento acelerado das periferias de Lisboa e, lento, do Porto altera-se definitivamente tal situação. Só que até aí o caso difere. É ilustrativo o seguinte exemplo: o Continente que passa de 1920 para 1950 a dispôr de mais 2 milhões e 200 mil, atinge agora 7,9 milhões de residentes, vê 13% desse acréscimo populacional ficar na capital (298562/2253681).

Tal constatação é tanto mais interessante quanto está demonstrado por J. Manuel Nazareth (1985, p.979) que o distrito de Lisboa tem a descendência média mais baixa do país de 1930 a 50, nem sequer substituindo as gerações em 1940 e 1950 (20). Valendo a cidade neste período à volta de 65% do total do distrito, é fácil verificar que o crescimento é esmagadoramente exógeno à cidade. O crescimento migratório anual médio do distrito, esse, se comparado no contexto nacional - que entre 30 e 40 é de 0,09% e de 1940 para 50 de -0,16% (20), tendencialmente negativo como é característico de um país de emigração - tem em Lisboa um pico imigratório excepcional (+1.29% de 1930 para 40 e +1.25 de 1940 para 50).

## 2. Dominação demográfica reconvertida: uma Grande Lisboa num país em desertificação

Lisboa, como temos visto, domina estruturalmente o país, do ponto de vista demográfico. Ressalta, todavia, que este resultado advém de um processo de imposição dessa supremacia, menos afoita em meados de Oitocentos (1864), quando Lisboa ainda só concentra 4.85% da população do continente e com uma área relativamente alargada em seu torno soma um total de 8.11% (ver Quadros nº 7 e 23) e depois já inequivocamente.

De então até 1950/60 a cidade do Tejo não pára de reforçar a sua posição face ao país e face às suas redondezas. Este domínio em relação às localidades vizinhas é visível quer se considere uma concepção mais restrita de área contígua (ver Quadros nº 7 e 9b) ou uma ideia mais alargada de Área Metropolitana (ver Quadros nº 23 e 25). O efeito é semelhante: Lisboa é mais forte que os restantes juntos. A cidade-concelho é a capital demográfica de Portugal.

QUADRO nº 25					
Percentagem da população da cidade de Lisboa em relação à A.L. e da cidade do Porto em relação à R.P, de 1864 a 1991					
%	1864	1900	1930	1960	1991
Lisboa	59,8	66	65,9	55,3	27,4
Resto da Área de Lisboa	40,2	34	34,1	44,7	72,6
Porto	14,5	20,1	21,3	18,4	13,3
Resto da Região do Porto	85,5	79,9	78,7	81,6	86,7

FONTE: Recenseamentos gerais da população, I.N.E.

Contudo, a circunstância de excepcionalidade demográfica da cidade parece ter-se esgotado. Os limites físicos da cidade são finalmente tocados pela urbanização que não pára e a própria organização da capital vai implicando redefinições no espaço já edificado que afasta progressivamente do centro histórico de Lisboa os agora instalados.

O equilíbrio criado com o crescimento excepcional da cidade é desfeito a partir de 1950/60 com uma intensificação demográfica nas zonas envolventes da capital e que leva a que em 1970 já os arredores estejam mais povoados do que a cidade. Lisboa-cidade perde ritmo e mesmo decresce mas a sua área de envolvimento não deixa de conquistar terreno.

Pela primeira vez em 1991 a Área Metropolitana de Lisboa chega por si a 25% do total continental, tal como a Região do Porto que também se aproxima desse valor (24.31%).

A dominação que se vem estruturando ao longo destes 127 anos atinge populacionalmente um novo estágio: os dois maiores centros urbanos que agrupavam em seu torno menos de 25% da população continental, saltam neste período para mais de 50%. O país é mais radicalmente bipolar (ver Quadro nº 23).

Mas esta bipolaridade encobre sem esconder dois aspectos relevantes. Um, que a cidade de Lisboa é uma fortaleza populacional até muito recentemente. Só progressivamente a capital conhece um acompanhamento cada vez mais vincado dos concelhos próximos que

levam a que esta área albergue em 1960 17.48% da população do Continente e os 25.85% em 1991 (ver Quadro nº 25).

Por seu lado, a região a Norte, embora aumente sempre fá-lo por comparação, resistindo ao avanço de Lisboa. Deixa de valer mais do dobro da população da área (que constituirá a metrópole) de Lisboa, como acontece em 1864 - 15.65% do norte para 8.11% a sul, para em 1930 estar praticamente alcançada, o que só se consumará depois de 1960 com a contribuição dos concelhos limítrofes da capital que passam então a marcar o crescimento da metrópole lisboeta (ver Quadro nº 23).

Outro, que o país vive um declínio de fecundidade nas duas últimas décadas que quebrou a capacidade de crescimento endógeno da população portuguesa, homogeneizando as disparidades na fecundidade nas diversas regiões do país, o que vai corresponder a uma provável progressiva redução dos contingentes recrutáveis que se deslocam rumo a Lisboa. Mesmo colocando a hipótese da incapacidade total de reter nas regiões de origem os seus naturais, o que não parece ser exacto, a quantidade dos que se deslocam e a importância, em termos proporcionais, que os recentemente chegados têm é agora reduzida de modo substancial. No domínio das migrações internas parece ter-se assim fechado um ciclo.

Quanto à precisão dos valores do declínio da fecundidade esclarece M<sup>a</sup> Luís Rocha Pinto: "*Em 1970, com uma descendência média (DM) de 3,0, Portugal situava-se entre os três ou quatro países europeus de mais elevada fecundidade. O panorama regional revela, contudo, situações muito distintas(...)*" (1994, p.303). E prossegue para as décadas seguintes: "*O declínio da fecundidade nacional entre 80-81 e 90-91 foi igual ao da década anterior -27%, colocando Portugal como um dos países do Mundo de menor fecundidade - 1,6 filhos por mulher. Está neste processo acompanhado pelos países da Europa do Sul pertencentes à Comunidade Europeia. O fenómeno da homogeneização de comportamentos ao longo de todo o país vai prosseguir, com os valores de 90/91 a manifestá-lo claramente. A distância entre a fecundidade das várias regiões é mínima, se exceptuarmos os Açores, que ainda substitui as gerações.*"(1994, p.304)(21)

## NOTAS DO CAPÍTULO 2

(1) Iremos utilizar de forma frequente ao longo deste capítulo o critério "*concelho*" para agrupar a população do País. As razões para tal opção assentam em dois factores, a saber:

a) a nossa preocupação reside na tentativa de compreender o processo de chegada à actual repartição demográfica no espaço físico continental tendo em vista relacioná-la com a importância da capital nacional. Daí termos tomado como objectivo a detecção de áreas de concentração (ou de ausência de concentração) e os modos como estas evoluíram ao longo do século. O critério "*localidade*", útil noutras circunstâncias, levar-nos-ia a ignorar a extensão do fenómeno pela área concelhia e interconcelhia limitando a hipótese de análise da "regionalização das concentrações".

Acresce ainda que mesmo no caso de Lisboa e do Porto o "concelho" não coincide sempre ao longo do tempo pesquisado com o limite do que podemos designar como cidade;

b) optámos na análise concelhia pela utilização de valores absolutos e percentagens simples face à possibilidade de recurso sistemático às densidades já que tratando-se de uma comparação evolutiva quizeremos conhecer a capacidade de retenção de população que os concelhos tiveram ao longo de este século e um quarto (1864-1991). Considerámos a população de hoje (9.4 milhões em 1991) como referência analítica (= 100) e calculámos as categorias para agrupamento de concelhos a partir da dimensão populacional do país em cada momento analisado.

Estas categorias foram estabelecidas para a actualidade tendo presente o critério praticamente consensual em torno das noção de "grande concentração" (mais de 100 mil residentes) tendo os outros concelhos sido ordenados em função da intensidade decrescente da população presente: concelhos com população entre 50 e 100 mil habitantes, entre 20 e 50 mil, com menos de 20 mil habitantes.

(2) Encontramos habitualmente dois tipos de concepções a propósito das Áreas Metropolitanas, e particularmente a de Lisboa. Uma tem como principal preocupação o processo de metropolização centrada na dimensão territorial e na análise do impacto da cidade em crescimento nessa área física e daí o núcleo estudado ser mais limitado: é o caso do trabalho do Atelier de Sociologia Urbana(1986) retomado por V.M.Ferreira (1987). Concelhos considerados: A.M.L. Norte - Amadora, Cascais, Lisboa, Loures, Oeiras, Sintra, V.F.Xira; A.M. Sul-Alcochete, Almada, Barreiro, Moita, Montijo, Seixal.

Outra forma de conceber estas áreas de concentração populacional resulta de uma preocupação a nível nacional de definir regiões das quais as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto seriam duas delas. Veja-se J.M.Nazareth (1988, p.59). Em relação à definição do Atelier acrescenta-lhes na A.M.L Norte - Mafra, Sobral M.A.e Arruda dos Vinhos e Benavente e na A.M.L. Sul - Setúbal, Palmela, Sesimbra.

Esta última concepção é também partilhada por M.Lucinda Fonseca(1988) no estudo das migrações para a A.M.L., excluindo apenas Sobral de Monte Agraço.

Pela nossa parte optámos pela primeira concepção excluindo ainda o concelho de Alcochete já que não tem nesse rede de acessos directos à cidade nem a própria dinâmica populacional indica dependência directa dos fluxos migratórios que se dirigem para a cidade.

(3) Acerca das escalas de análise para as questões do espaço desenvolvemos um trabalho preparatório onde procurámos debater os seus níveis de observação e interpretação (Luís V. Baptista "A propósito de Lisboa: o local e o global. Reflexão preliminar" in Sociedade e Território nº 10/11, dez. 1989

(4) Utilizámos a noção de **rede urbana** no sentido que lhe dá J. Beaujeu-Garnier. Esta autora entende-a como "designando o facto espacial de repartição dos elementos (aqui, as cidades) no interior de um quadro ( a região, a nação...)" (p.406, Geografia Urbana, ed. port., 1983). Distingue ainda esta geógrafa "rede" de "armadura" associando a primeira com repartição e a segunda com função (p.406).

Também a utilidade deste conceito no estudo da nossa capital nacional é referida de forma mais genérica por Michel Rochefort ("Réseau urbain" in Encyclopedia Universalis, vol.16,p.817, 1968) que salienta: " le réseau urbain d'une nation se caractérise donc à la fois par les modalités de localisation des fonctions de capitale nationale et les rapports hiérarchiques entre cette ou ces villes et les centres régionaux".

Esta questão, como vemos, remete para a importância da repartição populacional em função das características das cidades, dos lugares estudados. Baseados nas informações que os trabalhos de V.M.Godinho (1971) e D.Justino (1988) quizémos ver até que ponto o fenómeno contemporâneo de metropolização exclusiva de Lisboa e Porto corresponde ao acentuar da tendência bipolarizadora detectada por D.Justino para o século XIX e que foi apelidada de "bicefalia urbana".

(5) Procurámos manter proporcionalmente a importância das aglomerações usando como base os valores estabelecidos para 1991. Mantivémos assim 4 categorias populacionais que correspondem aos concelhos (C1) de muito fraca concentração populacional; (C2) de fraca concentração populacional; (C3) de concentração relativamente forte e (C4) de forte concentração populacional.

Deste modo, os valores dos intervalos tiveram de ser alterados em função do total populacional do continente em cada época. São os seguintes esses valores:

1864 - (C1) inferior a 8.3 mil hab., (C2) 8.3 - 20.7, (C3) 20.7 - 41.5, (C4) superior a 41.5 mil. hab. TOTAL POP. CONT: 3.9 milhões hab.

1890 - (C1) inferior a 10 mil hab., (C2) 10-25, (C3) 25-50, (C4) superior a 50 mil hab.. TOTAL POP. CONT: 4.7 milhões hab.

1940 - (C1) inferior a 15.3 mil. hab, (C2) 15.3 - 38.3, (C3) 38.3 - 76.6, (C4) superior a 76.6 mil. hab.. TOTAL POP. CONT: 7.2 milhões hab.

1960 - (C1) inferior a 17.7 mil. hab., (C2) 17.7 - 44.2, (C3) 44.2 - 88.3, (C4) superior a 88.3 mil. hab. TOTAL POP. CONT: 8.3 milhões hab.

1991 - (C1) inferior a 20 mil hab., (C2) 20-50, (C3) 50-100, (C4) superior a 100 mil hab. TOTAL POP. CONT.: 9.4 milhões hab.

(6) Ainda que já tenhamos desenvolvido suficientemente no ponto 1) esta questão não deixaremos de referir que a este propósito também J. Gaspar (1987, p.112) apresenta a sua ideia de "bipolarização do sistema urbano" sustentada na premissa da "macrocefalia da grande cabeça (Lisboa)" e a "cabeça do Norte (Porto)"

(7) ver nota 2

(8) Afirma Vitorino Magalhães Godinho em Estruturas da Antiga Sociedade Portuguesa ; "Situemo-nos em 1960: na metrópole, 8 milhões e meio de portugueses, aglomerando-se 1/10 na capital" (1971, p.19)

(9) Existe um vastíssimo domínio de estudos em torno da constituição de áreas metropolitanas de entre os quais se destacam os trabalhos de Philip Hauser. Um dos seus trabalhos mais divulgados é o volume de Manual de Pesquisa Social nas Zonas Urbanas (1965), que conta com o seu conhecido texto "Unidades Territoriais de Análise".

(10) Para além dos estudos de carácter mais geral como o de M<sup>a</sup> Lucinda Fonseca acerca das origens geográficas da população da Área Metropolitana de Lisboa (in A Cidade em Portugal, U.Católica Portuguesa, 1988, pp. 267 e ss) já existe um conjunto de trabalhos localizados a nível de freguesias e áreas de crescimento urbano em torno de Lisboa que têm dado conta da diversidade de origens da população da grande Lisboa. Apenas alguns exemplos: Ana Nunes de Almeida no caso nas "barracas de Outurela-Portela com a dominação de transmontanos e alentejanos mas também beirões("Trabalho feminino e estratégias familiares" in

Análise Social, 1985; A. Firmino da Costa no caso de Alfama com os núcleos de serranos (da Estrela, do Gerês e da Beira Baixa no bairro de Alfama( "Espaços urbanos e espaços rurais: um xadrez em dois tabuleiros" in Análise Social, 1985) e Luís V. Baptista que no Rego detecta em maior quantidade beirões , do Douro ao Tejo e ribatejanos(Crescimento Urbano e Migrações Internas..., F.C.S.H.-UNL, 1987).

(11) Importa salientar que a variada utilização que os diversos autores fazem da noção de Área Metropolitana de Lisboa conduz habitualmente a uma grande diversidade de avaliações da realidade populacional da cidade de Lisboa. Nós próprios ao longo deste trabalhos fazemos recurso a diversas configurações espaço-populacionais, consoante a sua utilidade explicativa, pelo que também os nossos cálculos serão variados, embora sempre que possível explicados. Ressaltamos contudo que o conjunto de concelhos com que lidamos concentram em 1991 uma população que oscila entre os 2 e os 2,5 milhões de habitantes.

(12) A ideia de excepcionalidade demográfica da cidade de Lisboa no contexto do Continente português é relativa à actualidade, concretamente aos séculos XIX e XX. Não dispomos de informações seguras acerca das épocas precedentes, embora os 10% a que fazemos referência não sejam historicamente confirmados. Mesmo num dos momentos mais importantes da cidade, anos 20/30 do século XVI, a capital ronda os 5% do total continental. Afirma Teresa Rodrigues: " ...a capital do Reino manifestava no dealbar da Época Moderna uma vitalidade crescente e os indícios desse facto surgem consolidados pelas informações do numeramento de 1527-1532. Com efeito, a distribuição populacional que nele transparece coincide com as linhas gerais do povoamento herdadas da Idade Média e nele surge destacada a cidade de Lisboa, capital do Reino e do Império. Ela constitui a única realidade urbana do Portugal moderno. Cidade enorme para as dimensões nacionais, contaria entre cinquenta e sessenta mil habitantes, cerca de 5% do total nacional. O Porto rondaria então quinze mil almas, seguido de Évora. Com mais de cinco mil indivíduos existiam apenas Santarém, Elvas e Tavira." ("População" in Dicionário da História da Cidade de Lisboa, Carlos Quintas & Associados)

A hipótese de Lisboa ter atingido no último quartel do séc.XVI (cerca de 1590 com 120 mil habitantes) os 10% do total do Continente contudo mantem-se. A mesma autora refere-o noutro seu trabalho, Teresa Rodrigues, "As Crises da Mortalidade em Lisboa (séculos XVI e XVII)", tese de Mestrado, F.C.S.H.-UNL, pp.51-52 e 86

(13) Alguns dos elementos de caracterização deste fenómeno de **metropolização** aparecem já traçados, entre outros, por V.M.Ferreira (1986 e 1987 a) e 1987 b)), Atelier de Sociologia Urbana/I.S.C.T.E. (1986), Rita Brito e al. (1986) Maria Lucinda Ferreira (1988).

(14) Alusão à noção de "inner-city" desenvolvida por Herbert Gans (1962)

(15) Os mapas da cidade de Lisboa, organizados segundo os critérios de "ciclos de crescimento centrífugo" e de "zonamento administrativo", mostram duas realidades geográficas, populacionais e sociais da capital portuguesa, coincidentes no essencial apenas na zona central. Ver Cruz e Fernandes Santos, 1990.

(16) Os dados de que dispomos, retirados do Recenseamento Geral da População de 1960, vol. , pp.58-59, para a população residente são diferentes dos utilizados por V.M.Ferreira, 1987, p.91 pelo que as conclusões são também necessariamente diferentes. Em comum fica a ideia de altas taxas de variação.

(17) A propósito destes processos de transformação urbana V.M.Ferreira ilustra com o caso de Lisboa fenómenos globalmente conhecidos como a "terciarização" (ver em especial Parte IV, capítulo 3: "Lisboa, cidade-metrópole?" in A Cidade de Lisboa, 1987, pp.283-308

(18) Vitorino Magalhães Godinho num artigo intitulado "L'Émigration Portugaise (XV-XX siècles) une constante structurelle et les réponses aux changements du monde" (in Revista de História Económica e Social, nº 1, 1978 ) apresenta um quadro discriminativo dos volumes de emigração de 1855 a 1974 (p.11).

(19) Afirma Vitorino Magalhães Godinho: "...Lesannées 1911-1913 représentent un accès de fièvre, que l'on expliquait par des raisons politiques - l'instauration de la république; en fait, M. Joel Serrão l'a rappelé, même poussée en Espagne, ou il n'y a aucun changement de régime politique; c'est donc la conjoncture économique et sociale qu'il faut mettre en cause. La Grande Guerre a évidemment réduit l'émigration, toutefois celle-ci reprend dès 1919. Ce ne sont point des raisons internes qui la font tomber entre 1930 et 1945 à moins de 1/5 de la moyenne précédente, avec seulement 6726 départs annuels; mais, ainsi que nous l'avons souligné, la politique suivie par les pays traditionnels d'accueil - Brésil et USA - et la Seconde Guerre Mondiale." ("L'Émigration Portugaise (XV-XX Siècles)...), 1978, pp 11-12)

(20) Utilizámos aqui os resultados apresentados por J. Manuel Nazareth no artigo "A demografia portuguesa do século XX: principais linhas de evolução e transformação" (in Análise Social, vol.XXI, nº 87-88-89, 1985) a propósito da descendência média, por distritos e das taxas de crescimento migratório anual médio, por distritos, pp.979 e 980.

(21) M<sup>a</sup> Luís Rocha Pinto apresenta de forma detalhada no seu artigo "As tendências demográficas" in Portugal 20 anos de democracia, os dados relativos à descendência média por regiões em 1970/71, 1980/81 e 1990/91, p.304.

## CAPÍTULO 3

**GÉNESE E DEFINIÇÃO DO CAMPO DE PRODUÇÃO DA  
HABITAÇÃO SOCIAL.  
EM PORTUGAL, O CASO EXEMPLAR DO MUNICÍPIO DE  
LISBOA**

**1. CRIAÇÃO DOS MECANISMOS DE INTERVENÇÃO DIRECTA  
DA INICIATIVA PÚBLICA NO APOIO ÀS "POPULAÇÕES  
CARENCIADAS DE ALOJAMENTO"**

A resposta habitacional do Estado resulta da evidenciação social de uma necessidade que ao tornar-se inquestionável obriga a que os poderes públicos encontrem, ou manifestem intenção de encontrar, uma solução/soluções.

Nesta medida, a noção de campo social serve-nos como ponto de partida. Permite-nos compreender a emergência de um problema social que ganha relevância pública e perante o qual a denúncia da necessidade de combater tal "flagêlo" vai criando as condições para estruturar um domínio específico da vida social. Este constitui-se como um *mercado* sujeito às leis da oferta e da procura e no qual os agentes interessados buscam as melhores posições de forma a garantir os melhores resultados no acesso aos bens em disputa.

Falamos nesta fase de campo social e não de políticas sociais já que a definição de um campo social é relativa a um conjunto de interesses que se estruturam em torno de um domínio da vida social enquanto uma política pressupõe orientações definidoras/definidas, conflituais no campo em que se afirmam, quanto aos objectivos dessa estruturação.

Ora, mais do que identificar a disputa ideológica em torno dos objectivos da intervenção estatal na habitação, conjunturalmente redefinida, interessa-nos identificar a dimensão/importância que este campo de interesses ganha em Portugal perante a inevitabilidade da concentração populacional em torno dos maiores

centros. A necessidade de agir para controlar este processo quer na sua componente humana - a quem se destinam estas habitações - quer na ordenação espacial que implica destinar dadas zonas da cidade a certas "categorias socio-economico-profissionais" constitui a motivação dos intervenientes públicos neste domínio.

Referem Bourdieu e Christin a propósito da estruturação das relações de força num dado campo social e das suas implicações em termos conjunturais na definição de uma política social e neste caso concreto da "política da habitação (transcrevemos no original): *"Ainsi, la "politique du logement" telle qu'elle se trouve objectivée, à un moment donné, dans un certain nombre d'institutions (règlements, organismes spécialisés, procédures d'aide financière, etc.) est l'objectivation provisoire d'un état du rapport de force structurel entre les différents agents ou institutions intéressées qui agissent en vue de conserver ou de transformer le statu quo. Quoique relativement invariant au cours du temps, ce rapport de force est néanmoins affecté par des facteurs conjoncturels."* (1990, p.66)

O que aparentemente se afirma como estrutural é a chamada "carência de alojamento" nas sociedades urbanas. E aqui salientamos o pertinente uso dado à noção de **alojamento**, por Chombart de Lauwe que a distingue da **habitação** e do **habitat urbano** *"naquilo que se relaciona somente com a casa ou ao apartamento ocupado pelo agregado familiar"* (1959, p.15). A noção de habitação, para este autor, encontra-se mais ligada à de família e, embora se possa associar unicamente a um alojamento é mais útil se entendida enquanto conjunto de alojamentos, formando uma "unidade de habitação", ou seja, "uma série de edifícios constituintes de um todo".

Diríamos nós, em complemento, que esta noção de alojamento diz respeito essencialmente à ideia de um equipamento industrializado disponível para ser ocupado por indivíduos independentemente da sua ligação familiar e social em geral. O conceito de habitação decorre da forma como o lugar de residência é vivido pela família e como esta se relaciona contextualizadamente - no quadro relacional mais amplo da vizinhança e dos Outros fisicamente menos próximos, assim como no quadro do habitat urbano, ou seja, no "conjunto envolvente que reflecte no espaço as estruturas sociais da cidade" (p.15).

Tal caminho conduz-nos, desde já, também à necessidade de definir o que entendemos por habitação social. Recorrendo ao incisivo ponto de vista de Jean-Paul Flamand diremos que por *"habitação social entendemos a habitação que beneficia para a sua realização do concurso legislativo e financeiro do Estado, e que está destinado a receber nas condições normais as camadas menos favorecidas da população (...) esta habitação resulta de uma intervenção deliberada do Estado, visa de modo prioritário as famílias de assalariados e, em primeiro lugar, as famílias operárias."* (1979, p.11).

Convém atender a que esta definição deve ser pensada no contexto mais lato da "produção imobiliária", tendo presente a desqualificação social que a condição de "equipamento social de habitação" lhe confere. Como afirma Christian Topalov: *"o alojamento social é a fracção do parque imobiliário cujas condições físicas se encontram a um nível mais baixo face à norma corrente de consumo. O mau estado de conservação dos alojamentos e a sua falta de conforto localizam-no num sub-mercado específico"* (1987, p.416)

Feita esta consideração e no sentido de evitar a tentação de tratar como "coisa una" este domínio da intervenção pública, assinalamos igualmente a afirmação de Susanna Magri quanto à importância de analisar evolutivamente a noção de habitação social. Diz esta autora: *"a habitação social é um produto da intervenção do Estado e que não cessa de evoluir tanto no plano das condições da sua produção quanto no plano do seu uso social"* (1972, p.1).

É sabido que a constituição de um campo de intervenção pública no sector habitacional, habitualmente designado entre nós como da "habitação social", é comum às sociedades em que se foi colocando a questão da resolução dos problemas habitacionais dos "estratos insolventes". Esta é uma das componentes principais da "questão social" que preocupa os filantropos europeus e norte-americanos, em particular a partir da segunda metade do século XIX. Roger-Henri Guerrand salienta que *"paralelamente à ordenação do tempo de trabalho, o grande problema social do século XIX é o do alojamento de massas"* (1967, p.12).

Este autor salienta que a ordenação do tempo de trabalho não deixa de estar intimamente ligada à questão da ordenação da habitação, visão que Jean Rémy e Liliane Voyé viriam a desenvolver no seu trabalho Ville. Ordre et Violence. Afirmam estes autores, e transcrevemos no original, que "*prévoir un règlement d'habitation visant à imposer une certaine discipline de vie favorisant la régularité au travail. (...) Ne s'agissait-il d'aider une population habituée au rythme d'une vie rurale traditionnelle, à faire l'apprentissage d'un calcul sur le travail et sur le temps de travail?*"(1981, p.57).

Ordenação do espaço residencial dos recém-chegados à cidade, à fábrica e ordenação dos seus ritmos biológicos à vida industrial, orientando-os para a disciplina e para a produtividade eram dois elementos fundamentais nas estratégias dos patrões da indústria. Filantropia e lucro estavam muitas vezes associadas na resolução destes problemas ( da habitação e da proximidade desta do lugar de trabalho) que preocupava mais os empregadores que os operários, mais apostados no combate às condições infra-humanas do trabalho nas minas e nas fábricas.

Retomando o sentido da constituição deste campo de intervenção Christian Topalov (1990, p.359) salienta que "*os movimentos reformadores ao colocarem a sociedade e a cidade como objectos de acção racional preparam a emergência das políticas sociais e das políticas urbanas modernas, cujas consequências marcarão tão profundamente o nosso tempo*".

Este processo não é linear mas contem alguns elementos estruturantes. Talvez o mais significativo seja a afirmação do campo científico na prática política, isto é, do modelo de *estudo* como base para a tomada de decisões. A partir dos anos 90 a "questão social" passa a ser entendida fragmentadamente em uma série de "problemas sociais" nos quais passa a ser desenvolvida. "*A cada um destes "problemas" vai corresponder um domínio do saber, uma especialidade profissional e tecnologias específicas de intervenção.*" (Topalov, 1990, p.365).

Segundo o mesmo autor, torna-se corrente, sobretudo em França e Inglaterra, este novo entendimento da intervenção social pelos dirigentes políticos que é acompanhado de um outro entendimento político assente na ideia que as "classes perigosas" não existem enquanto um bloco mas antes nos deparamos com uma "classe operária respeitável" que começa a distinguir-se das "massas pauperizadas" e que merece um "tratamento particular".

A intervenção estatal sistemática na resolução do "problema social" da habitação decide-se na avaliação feita pelos diversos sectores das classes dominantes ocidentais acerca da incapacidade de controlar a "questão operária" apenas através da filantropia. Os seus praticantes e defensores, os filantropos, que desempenharam um papel central na criação da consciência da necessidade de se tomarem decisões a nível legislativo em matéria de habitação (ver para o caso francês, R.H. Guerrand, 1990, p.365), apenas conseguiram apontar com o seu exemplo de intervenção no domínio público a enorme impossibilidade de serem os privados - esmagadoramente proprietários ávidos dos seus lucros! - a darem um sentido ao destino dos grupos economicamente insolventes.

Como diz R.-H. Guerrand (1990, p.365) *"no sector do alojamento, a acção social por iniciativa privada tinha incontestavelmente fracassado. Mais do que nunca se fazia sentir um mal-estar social...(mas) sendo o jogo da bolsa claramente mais lucrativo do que a construção de habitações económicas (H.B.M.), as classes dirigentes - e a sua clientela de arrendatários - dedicaram-se-lhe com fervor. Como confessa Léon Say, um dos verdadeiros dirigentes da Terceira República Francesa, "a caridade tem limites, mas o bom investimento não"*.

Era este o estado de espírito entre os decisores públicos no final do século XIX em França. É que à medida que crescia a força das posições reformistas entre os sectores mais liberais da governação, entrincheirados entre os dirigentes políticos mais conservadores e insensíveis à "questão operária" e os dirigentes sindicais só conformáveis com o projecto revolucionário, ganham peso e adeptos

as profissões e os profissionais que fazem das "reformas da sociedade" um instrumento fundamental da sua promoção.

O urbanismo enquanto "ciência emergente" ganha assim um estatuto importante no que se refere à avaliação e resolução dos "problemas urbanos". Os "problemas sociais" são agora entendidos como "realidades objectivas" em que se avalia tecnicamente sem politizar, isto é, sem os perigos da controvérsia democrática.

Os agentes colocados em pontos de vista opostos, política e socialmente, vão progressivamente adoptando uma linguagem comum que delimitará o terreno no interior do qual se produzirão os seus confrontos (Topalov, 1990, p.368). Conservadores, liberais e representantes do movimento operário buscam o consenso e tendem a *"partilhar uma visão fundamental das necessidades, das normas aceitáveis de comportamento e das técnicas de governo do social"* (p.369)

As ideias de "bem público" e de "interesse colectivo" vão sendo construídas como resultado desta interacção de agentes dispostos a criar consenso. Salienta Jean-Marc Offner: *"É à noção de solidariedade - invenção política do após-1848, invenção sociológica anunciando a "sociedade assistencial" - que convem associar a criação da noção de serviço público e que liga o seu sentido jurídico ao de interesse colectivo. Léon Duguit abandona no virar do século XIX para o XX a ideia de poder público em proveito do de serviço público como fundamento do direito administrativo (...) Ao Estado-Polícia sucede o Estado-Providência, ao poder público o serviço público, expressão da busca de um consenso entre classes sociais."* (1989, p.88)

No caso concreto em estudo, segundo Topalov, o objectivo deste "reformismo" é fazer nascer um "novo tipo de espaço urbano". Daí que, paralelamente à conhecida "mão invisível" da economia, o mercado, se institua a necessidade de uma outra que dê condições de exequibilidade ao consenso alcançado: a *norma*. Fazer nascer "formas sociais autoreguladas" (Topalov, 1990, p.371) é a sua razão de ser, sendo a norma objectivada nos regulamentos administrativos e nos espaços edificados, facto que se impõe a todos pela sua racionalidade, independentemente de vontades individuais de governantes e governados.

É aqui que radica a importância do Estado como modelador e regulador de uma "nova ordem urbana" e, inevitavelmente, de uma nova ordem social (Topalov, 1990, p.372). A passagem da responsabilidade social dos filantropos, construtores de *"habitações-modelo que são ilhas reeducadoras construídas no oceano de imundícies dos bairros populares"*, para o Estado, vai ocorrer na Europa Ocidental no virar de século.

A sua concretização todavia levaria o seu tempo. Segundo Topalov e Magri (1987, p.418 e 419) só nas duas primeiras décadas do século XX, em França e Inglaterra, se formaliza a intervenção estatal. Com esta emerge *"uma ideologia prática de solidariedade social fundada na ciência e que implica a instituição de direitos e obrigações tanto para os dominados quanto para os dominantes."*(Topalov e Magri, 1987, p.419).

É a partir do fim da Iª Grande Guerra que, nestes países, se estabelecem planos de reforma da habitação que associam o Estado, as autoridades locais e a iniciativa privada (Magri e Topalov, 1987, p.418).

Esta formulação oficial, antes impensável, vai permitir que se estabeleçam "normas de habitação", o "tipo de habitat" e o "ambiente urbano" destas novas áreas residenciais. O modelo é a "cidade-jardim": os bairros de baixa densidade instalados nas periferias das cidades.

A adesão das "classes em conflito" a esta ideologia não é inocente. São conhecidas as desconfianças que tanto as camadas dirigentes, a burguesia mais poderosa e o pessoal político que a representa, como as camadas populares e os seus porta-vozes, partilham em relação à intervenção estatal a nível social. É Jean-Paul Flamand que afirma em relação ao caso francês que *"os primeiros, em nome de um liberalismo económico e político, para os quais a ingerência do Estado em domínios que ultrapassem os domínios tradicionais é um atentado aos direitos sagrados da propriedade e da livre iniciativa; os segundos, porque um Estado nas mãos da burguesia não pode ser mais que um acréscimo de exploração e opressão."* (1989, p.10).

O que assusta ambos os tipos de dirigentes é o cenário de crescimento das cidades, aglomerando um número cada vez maior e antes desconhecido de habitantes, e que produz efeitos de desregulação na estrutura das relações de classes não só no trabalho como na vida pública, fugindo à clássica lógica da "luta de classes". Perante isto tanto os governantes como os dirigentes sindicais parecem estar impotentes.

O antídoto está em vias de ser testado: o *consenso social* é possível e caminha-se no sentido de atribuir ao Estado funções sociais antes fora da sua alçada. No início do século XX, segundo Stephan Jonas (1980, p.151), os principais países capitalistas europeus estão fortemente urbanizados e em condições de verem testadas tais concepções. A partir de 1880, segundo o mesmo autor, "*um processo de penetração do Estado, que está em aparente contradição com as teses e as práticas liberais sobre a sociedade e o poder, toma lugar.(...), na realidade, (trata-se de) uma necessidade política, na medida em que a urbanização e o nascimento da classe operária (consciente, diríamos nós) colocam em novos termos a questão do habitat urbano de massa*" (Jonas, 1980, p.151).

Mas a sistemática intervenção do estado neste campo está também relacionada com uma preocupação central que subjaz à anterior. Nas palavras de S. Jonas " *O Estado é obrigado, por todo o lado na Europa, a interessar-se pela questão da habitação urbana, não somente porque ela é uma questão social e política, mas porque o estado é o único organismo capaz, na nova sociedade neo-liberal, de assumir o papel fundamental de unificar o território em vista de o ordenar segundo as exigências da nova ordem industrial.*" E conclui: "A política neo-liberal de penetração do Estado no campo do urbanismo elaborou, afim de poder unificar o território nacional, uma estratégia geral de intervenção administrativa centrada em dois eixos: no esforço de unificação da legislação e dos regulamentos regionais e locais que lhe dissessem respeito e tomando simultaneamente iniciativas urbanísticas importantes que ocorrem no período entre 1890 e 1914 em países como a Inglaterra, Alemanha, Austria-Hungria, Holanda, Bélgica, França e Itália."

Esta tendência da intervenção pública é acompanhada por vozes que se multiplicam e que pretendem ver o Estado a mediar o aumento da conflitualidade que se estabelece entre as posições operárias e as dos grupos dominantes se estabelecem.

Ora o conjunto de medidas que vão sendo discutidas para o estabelecimento de um consenso necessário, sob pressão das reivindicações populares e do alargamento de concepções reformistas entre as camadas dirigentes, leva a que ganhe forma esta ideia de uma intervenção mais sistemática do Estado como forma de evitar o conflito e a crise permanente que, por exemplo, colocaria a chegada ao poder de "socialistas radicais". Afirma Roger-Henri Guerrand (1990, p.360): *"Logo no início do século (XIX), alguns espíritos clarividentes tinham compreendido que o bom alojamento era uma das chaves da paz social e o melhor meio de lutar contra as utopias e contra o socialismo."*

Esta perspectiva é corroborada por Jacques Donzelot que noutra linguagem sustenta que tal actuação corresponde a uma "estratégia de familização das camadas populares na segunda metade do século XIX" (1977, p.42) que se apoia em instrumentos manipuladores como a instrução primária, o ensino da higiene doméstica, a instituição do jardim operário, o repouso de domingo mas que tem como instrumento principal o "alojamento social".

Ainda segundo Donzelot "a equação do alojamento social" (p.46) procura dar solução à integração social e familiar das classes populares e fazer face simultaneamente a três nocividades (trancrevemos no original): *"Aménager un espace assez vaste pour être hygiénique, assez petit pour que seule la famille puisse y vivre et distribué de telle manière que les parents puissent y surveiller les enfants."* (p.46)

Para Jonas (1980, p.153) o processo de centralização dos poderes em torno do campo da habitação operária e popular em geral vai permitir que um "controlo social de tipo novo cada vez mais normativo e coercivo" se afirme em diversos países da Europa industrializada logo depois da 1ª Grande Guerra e que se caminhe, segundo este, para a constituição dos sistemas técnico-burocráticos.

A ideia que fica é a de que neste "primeiro período de estatização"(1890-1914) a intervenção pública se faz através do desenvolvimento "*do método burocrático e normativo no que respeita à questão do alojamento social e popular*" (1980, p.153). Ainda do ponto de vista de Catherine Mougnot (1987, p.81) é na sequência da intervenção dos empreendedores humanistas, e com a criação de uma política pública de habitação, que "*os destinatários da ajuda não serão mais grupos precisos definidos por um laço concreto.*" Antes pelo contrário, "*a atribuição da ajuda far-se-à através de mecanismos formais: os beneficiários serão detentores de direito, em função de critérios estabelecidos.*"

Ora, a afirmação de "critérios objectivos" de atribuição individual do bem social que é a habitação tende a isolar as intenções mais deliberadas de reivindicação revolucionária ordenando as motivações de alteração mais radical. Isto processa-se, segundo esta autora, através da forma como a promoção pública vai ordenando as populações potencialmente usufruidoras das políticas a definir.

Dividindo os prováveis destinatários entre "candidatos a proprietários" e "candidatos ao alojamento social locativo", em que os primeiros apresentam uma estabilidade familiar e sócio-económica com meios de fazer face ao reembolso de longa duração do investimento creditado nas suas casas e os segundos, igualmente "solventes, honrados e socialmente estáveis" mas sem as mesmas garantias de longa duração, cria-se uma primeira diferença. Os primeiros serão proprietários das suas habitações, os segundos não.

O fraccionamento dos candidatos em dois grupos de interesse face à habitação social cria desde logo as condições para um tratamento individualizado do "problema de cada um" não mais identificado como um "problema de classe" que o próprio funcionamento dos organismos de Estado, reprodutores de uma lógica de unificação do "interesse geral", obviamente não prevê.

Além destes, refere C. Mougnot, há ainda aqueles que ainda não reúnem as condições de acesso à "habitação pública". Estes, se pretendem beneficiar desta assistência, necessitam de reunir as condições que lhes permitam ser incluídos *dentro* dos critérios de

atribuição de habitação. Ou seja, *"é-se forçado a aceitar entrar num sistema de aspecto assistencial, sem que se pertença às categorias marginais que não podem esperar este tipo de ajuda"* (Mougenot, 1987, p.82).

É que os pressupostos da definição de uma política estatal de habitação baseiam-se num conjunto de ideias de conforto, de harmonia social que são referentes a *"um modo de vida específico e que sem ser necessariamente próprio das camadas médias, lhes convém, não sendo acessível a certas fracções das camadas populares"*(1987, p.82). Preparar estas fracções "impreparadas" para beneficiar deste privilégio passa para outro domínio de intervenção estatal que precede a possibilidade de aceder a um equipamento habitacional produzido no domínio público. Tal intervenção está directamente relacionada com uma intenção paralela, produzida estatalmente, (a acção social) vinda dos primeiros tempos da política habitacional, e que tem por fim *"restaurar a paz social e uma integração moralizante ou educativa da classe operária."* (1987, p.82)

Voltando aos "alojáveis" outra questão se coloca: onde os instalar? E neste aspecto várias reflexões se cruzam.

A necessidade de "criar espaços ordenados" (Mougenot, 1987,p.83) que é comumente defendida por conservadores e socialistas, é no entanto defendido segundo lógicas diversas.

Entre os sectores mais próximos das posições operárias a tónica assenta na *questão social* enquanto entre as posições mais próximas dos grupos dominantes insiste-se na *questão económica*. Quer dizer que a discussão se foi evitando entre as preocupações do ideal de "habitação popular" e o discurso da limitada exequibilidade dos programas de habitação social. Resultou daí a realização das iniciativas públicas de habitação cuja "marcação social", no conjunto do edificado já existente, vai progressivamente sendo mais evidente, à medida que avançamos no nosso século.

Das intenções iniciais de um "novo espaço urbano", associado à ideia de um "novo mundo", qualitativamente exemplar segundo as novas possibilidades técnicas e higiénicas, caminhou-se - à medida que se foi construindo - para uma noção muito menos romântica de

"equipamento de habitação" diferenciado segundo as condições de solvência dos seus residentes.

É ainda C. Mougénot que nos adverte quanto ao início do processo: "*A qualidade do alojamento e do habitat traduz bem o esforço para inserir a massa operária num novo tipo de relação com o mundo social. Só que as realizações serão pouco numerosas, por razões políticas e financeiras. A qualidade do parque dos alojamentos sociais locativos está inexoravelmente ligado à dos custos mínimos. Este desengajamento teve por resultado o abandono das concepções de conjunto, o recuo para as localizações mais periféricas. A concepção das habitações permaneceu muito simples, para não dizer banal e pobre. Os conjuntos de alojamentos sociais adquiriram uma visibilidade social forte, confirmando o efeito de marcação social ligada às particularidades do modo de vida dos seus ocupantes*" (1987, p.83).

Rene Schoonbrodt reforça esta ideia ao defender que o resultado final desta actuação pública assim iniciada foi "*uma prática de construção em descontinuidade, tão antiga quanto a política de construção de alojamentos sociais por organismos públicos*" (1979, p.25).

## 2. A CONSTITUIÇÃO DE UM CAMPO ORIENTADO PARA A PRODUÇÃO DA HABITAÇÃO SOCIAL: O CASO PORTUGUÊS

A forma contraditória como o campo da habitação social se vai constituindo resulta da própria especificidade do universo administrativo, dividido em competências variadas e conflituais e em que o estabelecimento da norma e a sua regulamentação são um elemento fundamental do seu funcionamento.

A produção de legislação e a sua verificação prática, através de uma actualização permanente, é um domínio de poder, central no campo administrativo estatal, que faz depender da sua existência a possibilidade de definição de políticas consistentes nas áreas tidas como social e politicamente importantes.

Da intenção inicial de higienistas e reformadores sociais, que ao longo do século XIX vão defendendo o combate à "chaga da habitação operária" (os pátios, as vilas e todas as outras formas de edificação insalubre), passa-se a uma situação de crescimento acentuado dos maiores centros habitacionais portugueses a partir de meados do século XIX e ao longo de todo o século XX (ver Capítulo 2).

As medidas legislativas que os republicanos vão tomar, após 1910, fazendo valer a sua dedicação à causa operária (Bairros Sociais, decretos nº 4415 de 28/6/1918, nº 4417 de 22/6/1918 e a portaria nº 1715 de 26/4/1919), não irão provocar importantes efeitos imediatos em termos de uma política de habitação social mas sobretudo servem para "pôr em andamento" uma máquina administrativa, reguladora da produção habitacional, o que terá pelo menos um efeito determinante na nossa actualidade: o desencadear da intervenção sistemática pública no campo habitacional.

Em finais dos anos 60 (1967) e a propósito das actividades camarárias no domínio da habitação social no período que decorre entre 1959 e 1966 pode-se ler numa publicação intitulada "Evolução da habitação social na cidade de Lisboa":

" A intervenção das autoridades em todos os assuntos que se relacionam com a construção de habitações apenas se limitou, durante muito tempo, a negar ou conceder o direito a edificar em determinados locais fixando, quando muito, se se tratava de aglomerados urbanos, uma cêrcea limite.

À medida que o Estado era levado a melhorar as condições de vida das camadas populares aquela intervenção ia-se progressivamente estendendo a outros aspectos, nomeadamente os que se prendiam com a higiene e segurança dos edifícios.

(...) Ora, do reconhecimento que a casa teria de satisfazer certas necessidades fundamentais, para salvaguarda de uma maneira humana de existência, até ao reconhecimento de que ela constitui um direito, inalienável de todos, pouco mais dista já que um passo."

(in Habitação social na cidade de Lisboa 1959-1966, C.M.L., 1967, p.9)

Fica claro nas palavras transcritas do discurso do agente público a noção de que a intervenção estatal neste campo resulta de uma pressão exercida sobre os decisores para "melhorar as condições de vida das camadas populares" e daí à constituição de um direito "inalienável de todos" vai um passo. Ora, a sedimentação institucional deste processo materializa-se num primeiro momento na produção legislativa que ganha a sua primeira forma em 1918.

O segundo momento, na sequência da concretização financeira destes textos legais, inicia-se com a edificação dos "bairros sociais" do Arco do Cego e da Ajuda, que não sendo concluídos antes de 1934/35, sofrem um curioso processo. Foram **reciclad**os pelo Estado Novo e foi redefinida a sua condição no contexto do "programa das casas económicas" entretanto criado (decreto-lei nº 23052 de 23/9/1933).

A **reciclagem** dos objectos susceptíveis de serem reutilizados em novos contextos, enquadrados em novas "políticas do sector" são um dos elementos permanentes na forma como os diversos agentes intervenientes a nível estatal manobram os meios disponíveis de forma a dar corpo a uma "política consistente". Os Bairros Sociais da 1ª República são alvo de revisão legislativa no período da Ditadura Nacional, decreto nº 16055 de 22/10/1928, e apresentados em 1934/35 como a primeira grande vitória da política dos "bairros de Casas Económicas" no contexto dos quais são concluídos.

Neste ponto é importante referir a questão terminológica. Aqui a ideia de "casa económica" revigora no discurso do Estado Novo

emergente o valor que tinha para os seus defensores a forma exemplar como Oliveira Salazar conduzia a economia nacional, cuidadosamente, por oposição à política desbaratadora de dinheiro dos protagonistas da Primeira República.

Veja-se apenas uma passagem do discurso do Ministro das Obras Públicas, Duarte Pacheco, em 16 de Junho de 1935 na entrega das casas económicas do Ilhéu, S.Roque da Lameira (Porto). Usando o facto de os bairros do Arco do Cego e da Ajuda nunca terem sido completados pelos republicanos, e a primeira pedra deste novo bairro em inauguração ter sido lançada em 28 de Abril de 1934, afirma:

"Como estamos longe dos quadros que oportunamente tracei ao País relativamente às obras da velha política de casas económicas que conduziu aos bairros sociais do Arco do Cego e da Ajuda!

Na execução da nova política de casas económicas houve programas claramente definidos, projectos cuidadosa e seriamente elaborados, uma perfeita organização do trabalho e uma administração rigorosamente honesta e previdente." (in Boletim I.N.T.P., Ano II, nº15, 30 de junho 1935)

No essencial o que ressalta é que o campo da habitação social, independentemente dos agentes que lhe vão permitindo existência, se constitui como um campo de intervenção estatal que passará a fazer parte do conjunto de preocupações que os decisores e gestores públicos terão de ter em conta nas suas actuações políticas.

Lançada legislativamente, a iniciativa das "Casas Económicas" (Dec.Lei nº 230532 de 23/9/1933) inicia um procedimento novo face à questão habitacional, o das intervenções estatais directas. Saliente-se contudo que a intenção de legislar em torno do controlo da instalação residencial de populações economicamente carenciadas não é homogénea.

Há que referir, tal como apontam J. Brun e M. Roncayolo (1985, pp.295 e ss.) que o mercado de habitação não se esgota aí e que, nos nossos dias tal como não o era antes, este não é um domínio homogéneo. Encontramos uma variedade de situações que sinteticamente se podem distinguir entre:

a *habitação social*, em que a intervenção financeira do sector público é muitas vezes quase exclusivamente destinada às

populações menos capazes de competir no mercado livre, o que aglomera uma variedade de categorias sociais, historicamente alteradas, por vezes difíceis de compatibilizar;

a *construção ajudada* em que a facilitação do acesso à habitação privada produzida na lógica do mercado e no apoio à construção privada são elementos centrais e que se destina a populações que não se enquadrando nos critérios de atribuição de casa "económica" dificilmente acederiam às condições do mercado livre sem o apoio dos mecanismos estatais de controlo da economia;

e finalmente a *economia do imobiliário*, a lógica do mercado livre que procura através da venda e do aluguer garantir um rendimento a quem constrói e a quem arrenda, o que implica uma limitação fortíssima quanto aos grupos economicamente capazes de aí aceder.

Distinguem-se estes últimos sub-sectores do mercado habitacional do anterior não só graças a critérios objectivos de qualidade de construção, de conservação dos edifícios mas também dada a pré-selecção, economicamente garantida, daqueles a quem se destinam estas habitações. Tal pressuposto não significa obviamente que de entre os produtos oferecidos pelo mercado livre da habitação não haja construções destinadas a todos os grupos sociais. Significa antes que a **excelência residencial** é apenas pretendível numa lógica plena de mercado, ou seja, por parte daqueles que dispõem das condições económicas de aceder à propriedade da habitação adquirindo igualmente os requisitos de qualidade que fazem da casa elemento de distinção social.

Sendo claro que o que é novo historicamente na actividade da construção é a intervenção directa, sistemática, das entidades públicas, é importante referir como é que no caso português se vai concretizando um trabalho de constituição (legislação, comissões técnicas, organismos estatais e camarários, defesa de certos interesses profissionais...) do campo da "habitação social" e como é que ele vai evoluindo dando resposta às preocupações dominantes entre os decisores políticos e económicos ao longo dos vários tempos que percorre.

Na génese deste processo, como já referimos, está a reivindicação operária, generalizada nos países industrializados, e que nos finais do século XIX vai sendo apoiada por sectores liberais das classes dominantes. Vive-se o "horror", entre a burguesia, do descontrolo operário, da tomada do poder pelos socialistas radicais e a *reforma* das condições de vida dos operários parece corresponder à solução necessária para reequilibrar as relações de força de troca social criando entre os operários a consciência de que ao recusarem a "reforma" passariam a ter algo a perder.

A fase seguinte com a definição de políticas de "habitação social" repercute a necessidade entre os decisores políticos de fraccionar os operários, entre os capazes de assegurar a manutenção de uma casa sua e os outros, indigentes e necessitados de uma fase de preparação para aceder a casas salubres e dignas da condição de proprietário.

Ora se, em Portugal, até 1918 não há legislação que implique directamente o Estado neste domínio é só a partir de 1933 que se clarifica a intervenção no domínio da "habitação social".

É no período histórico, que decorre entre o último quartel do século XIX e 1933, que se vai afirmando em Portugal esta necessidade de intervenção no campo habitacional. As alterações na vida da capital portuguesa, resultantes do crescimento populacional da cidade, associadas às mudanças que no âmbito das esferas político-institucionais se vão operando nesta fase, vão permitir que o exemplo apontado do que se vai fazendo pela Europa em termos de "habitação operária" obtenha eco entre os legisladores portugueses.

Estes, manifestando preocupação face ao que se passa nos dois maiores centros nacionais, irão produzir as condições para que os organismos de Estado iniciem a definição das formas e as intensidades da intervenção pública neste sector. Este processo, visto a partir dos nossos dias, pode-se dizer que se tornou irreversível.

**Das iniciativas filantrópicas à intervenção pública directa sistemática no sector habitacional (último quartel do século XIX/1933)**

É sabido que o primeiro impulso forte de concentração populacional dentro da cidade se dá no último quartel do século XIX com a instalação de população operária nas imediações das zonas fabris (R.S Brito, 1976, p.44).

Este surto populacional atingiu uma dimensão enorme, para as proporções da cidade de então. Em 1864 residiam em Lisboa 197 mil habitantes e em 1890 mais de 300 mil. É o primeiro momento, na história moderna do país, de uma alteração numérica susceptível de desordenar o espaço físico e a vida da capital. Desta instalação maciça de novos habitantes fica o registo da sua dispersão pelas formas de habitação precárias mas disponibilizáveis, sobretudo "pátios" e "vilas", e que, dadas as condições morfológicas em que este processo ocorre - fraca densidade populacional fora do centro antigo, espaço físico para expansão de novos aglomerados - veio a revelar-se relativamente pouco decisivo para que os poderes públicos intentassem intervir no campo habitacional.

A instalação dos operários da cidade de Lisboa faz-se um pouco no aproveitamento das áreas e dos compartimentos deixados disponíveis pelo crescimento da "cidade burguesa" de meados e finais de Oitocentos. Refere Nuno Teotónio Pereira (1994, p.511) que *"da habitação das então chamadas classes laboriosas ninguém cuida: as famílias operárias vêm-se então obrigadas a procurar alojamento em espaços desocupados ou em velhos pardieiros arruinados, onde improvisam elas próprias precárias habitações ou se acomodam de qualquer maneira, sempre mediante o pagamento de uma renda ao proprietário. É assim que surgem os pátios.*

*Com o incremento da indústria, acompanhado pelo das obras públicas e na própria construção civil, as necessidades crescentes de mão-de-obra intensificam o processo de urbanização e o afluxo de populações à capital. Institucionaliza-se uma nova forma de alojamento e um novo processo de exploração. Senhorios dinâmicos fazem construir, eles próprios, nas traseiras dos seus prédios casas abarracadas para alugar a operários; são aproveitadas caves*

*insalubres para o mesmo efeito, sempre com acesso pelas traseiras; conventos das recém-extintas ordens religiosas, adquiridos em hasta pública, ou palácios arruinados são meticulosamente alugados quarto a quarto. E começa a haver quem, com espírito empreendedor, adquira terrenos para aí fazer construir pátios.*

*Com o desenvolvimento do processo, provocado pelo aumento de uma procura cada vez mais intensa, é esta última modalidade que virá a institucionalizar-se nas últimas décadas de Oitocentos, com a construção de vilas operárias."*

Para além deste aspecto há que considerar a própria concepção então dominante nas diversas esferas políticas quanto à intervenção estatal neste domínio. A este propósito revela-nos Carlos Nunes Silva, no que diz respeito à actuação da Câmara Municipal de Lisboa até à época da Ditadura Nacional (1926-33), que esta se "*regia pelo princípio-base de toda a sua gestão urbanística (ser atribuída) à iniciativa privada (para) as tarefas de urbanização, dada a exiguidade das suas receitas e a opção por um modelo político "liberal".*"(1987-b, p.304).

Esta afirmação é confirmada, para a época precedente, por um autor da época, Teixeira Bastos, que no seu livro O Ideal Moderno.Habitações Operárias (1898) sustenta:

*"Em Portugal, os poderes constituídos quase nada teem feito para melhorar as habitações operárias, toda a legislação destinada a fomentar a construção das casas económicas reduz-se verdadeiramente à isenção, por um certo número de anos, da contribuição predial, concedida aos prédios urbanos que se edificuem em Lisboa e Porto para serem arrendados por menos de 50\$00 réis ou que forem divididos em andares ou quartos separados, sendo cada alojamento alugado a diverso inquilino, também por menos d'aquela quantia."*

Já nesta fase, contudo, surgem as primeiras iniciativas para que se estabeleça uma intervenção pública, nomeadamente camarária. J. A. França (1980, p.76) fala de um primeiro projecto de bairro camarário, em 1889, no Casal do Rolão, que não se vem a realizar. A resposta organizada e sistemática a esta questão parece ainda necessitar de maior pressão demográfica e social que a justifique.

A "cidade capitalista" de J.A.França, localizável nos momentos históricos que V. M. Ferreira define no processo de urbanização de

Lisboa entre 1850 e 1920, é caracterizada segundo o último pela "expansão da cidade para norte e pela densificação do "casco urbano"" (1987-b, p.227). Segundo V. M. Ferreira a construção do espaço edificado teria passado fundamentalmente pela edificação de "palacetes, prédios de rendimento e vilas" (p.227), facto que estaria ligado exclusivamente à iniciativa privada.

Neste contexto vai-se reforçando a importância da "questão operária" que se começa a colocar como central quer na definição das políticas do Estado, quer também do patronato, como refere M. Villaverde Cabral (1977 e 1979)(1). A tomada de consciência da "questão social" do operariado vai tomando forma, segundo Villaverde Cabral (1979, pp.225-241), já nos últimos anos do século XIX, mas é na conjuntura de 1904-5 que se materializa. *"Só uns anos mais tarde é que uma facção do aparelho de Estado, provavelmente minoritária embora altamente situada, mudará de tática, procurando então aliciar os reformistas do movimento organizado para, através deles, assegurar a gestão da paz social."*(p.227).

Sobre este período volta ainda M.V.Cabral, recorrendo às palavras citadas do futuro marechal Gomes da Costa, que afirma em 1912: "o franquismo foi o precursor da República". E conclui o nosso autor: *"enquanto tentativa para resolver a crise do Estado liberal herdado de tempos anteriores à industrialização e ao advento da "questão social" moderna."* (p.230)

No domínio específico da habitação é de novo Nuno Teotónio Pereira ("Ilhas, pátios e vilas" in Público, 18/4/1993, p.68) que vem explicitar que ao longo do século XX se vai intensificando a ideia *"de que é aos poderes públicos que compete resolver as carências dos estratos insolventes da população"*. Esta ideia, que vai evoluindo da crença, ainda no século XIX de que o *"livre jogo do mercado poderia satisfazer necessidades de habitação de diversos estratos sociais"*, conhece com a iniciativa de Sidónio Pais, de *"promover a construção dos primeiros bairros sociais de iniciativa estatal"*, um primeiro estímulo. A concretização dar-se-ia com os primeiros bairros de casas económicas do Estado Novo, no começo dos anos 30, o que inicia uma intervenção permanente do Estado no domínio da habitação social.

Corroborada das ideias precedentes, Manuel Teixeira (1992, p.74), que afirma: *"Até final do século XIX nem o governo nem as câmaras municipais consideravam que a construção de habitação de baixo custo fosse da sua responsabilidade. As suas preocupações eram, por um lado, dar incentivos aos promotores privados para construírem habitação destinada a pessoas de poucos recursos e, por outro lado, controlar a actividade destes construtores privados. Não se discutia quem devia construir habitação, mas antes o tipo de incentivos que deviam ser dados aos construtores privados e a qualidade e a forma de habitação que estes deviam construir."*

É a ideia de "erradicar os bairros insalubres" (1992, p.77) que vai centralizar as atenções dos decisores públicos que irão legislar no sentido de intervir directamente no sector. E embora tal participação esteja fora do interesse dos interventores privados, é a certos agentes particulares que cabe o mérito de primeiramente terem tomado medidas no domínio da "habitação para os mais pobres". É inegavelmente um primeiro momento da história social da habitação, focada em torno dos operários - os sem propriedade ! - e tendo em vista a sua ordenação no espaço da cidade em crescimento.

Assinala Maria João M. Rodrigues, centrando-se no caso de Lisboa, (1979, p.41 e 42) que *"a vila, na ausência de um programa de habitação social, deve ser vista como um ensaio de solução, cristalizada num tempo e conservando o seu sentido nesse tempo.(...) A vila pode ser considerada, a partir dos últimos anos da década de 70(2), como uma forma de colonização interna, ocupando novos espaços, operando a transformação de áreas rústicas e levando mais tarde a sua influência a áreas cuja carga histórica anterior é exemplar."*

A autora refere no entanto que a actuação dos empresários envolvidos na edificação de vilas não representa, salvo raras excepções, uma acção desinteressada. Estes donos de fábricas e de armazéns *"moralizam a habitação dos seus trabalhadores"* mas veem os seus interesses privados contemplados com *"a construção lucrativa explorando em pequena escala uma área de desenvolvimento da cidade"* (1979, p.42).

Esta ideia vem confirmar o diagnóstico severo que Nuno Teotónio Pereira faz do interesse económico de interventores privados na edificação de habitação operária (1994, p.511), prática bem distante da dos raros filantropos referidos.

E aqui assenta um outro aspecto, que tomamos como central, também tratado noutro artigo de N. Teotónio Pereira (1993). A iniciativa estatal vem substituir a intervenção privada na construção de pátios e vilas, pondo termo legal ao *"negócio que consistia em rentabilizar espaços no interior dos quarteirões, os quais, segundo critérios do urbanismo convencional, não são edificáveis. A esta exploração vieram pôr cobro regulamentos municipais (em Lisboa) por volta de 1930, proibindo a construção das vilas."* (1993, p.68) Ou seja, precisamente na época do arranque dos primeiros bairros das casas económicas do Estado Novo.

No Regulamento Geral da Construção Urbana para a Cidade de Lisboa (D.S.U.O./C.M.L.), com edição original em 1930, pretende-se regulamentar a existência das vilas já construídas (Capítulo XIII). Obriga-se os seus proprietários a criarem "condições de habitabilidade", o que seria observado pelas entidades camarárias, já que este regulamento impõe, a partir de então, que todas as construções tenham licença de habitação concedida pela Câmara Municipal de Lisboa.

Mas o § único do Art.238º é para nós o fundamental. Aí fica estipulado:

Refere-se este artigo aos projectos submetidos à aprovação da Câmara, para efeitos de legalizações ou alterações de Vilas já existentes, porquanto não é permitida a construção de novas Vilas.

Desta forma fica clara a intenção de inviabilizar a construção de mais Vilas, higienicamente reprováveis, procurando-se recuperar as já existentes, enquadrando-as numa nova ordem citadina em que a salubridade é um valor incontornável.

Aliás, os artigos 235º a 241º deste Regulamento prevêem não só o cumprimento das consideradas normas elementares de habitabilidade nas Vilas como também da sua conservação, a cabo dos proprietários

(Art.241º - Compete aos proprietários manter as Vilas permanentemente no mais perfeito estado de conservação, higiene e iluminação, sob pena de multa de Esc.100\$00 pela primeira infracção e de Esc. 300\$00 pelas reincidências).

Fica aberto o caminho da constituição do campo da "habitação social" que se vinha fazendo de forma desenquadrada, apesar de bem intencionada. Ganha contornos institucionais claros no âmbito da Constituição de 1933 e no espírito corporativo que lhe dá forma.

Na nova lei fundamental do país está consubstanciada a formulação dos "bairros económicos". Estes já tinham sido alvo de legislação na 1ª República (D.L.nº 4137 de 1918) assim como os "bairros sociais" (D.L.nº 4415 de 1918), havendo uma continuidade nos objectivos das iniciativas republicanas e salazaristas: erradicar a desordenação espacial provocada pela edificação avulsa e pautada pelos interesses privados.

Este cenário de transformação da intervenção pública no sector habitacional não vem contudo fazer desaparecer o que Mª João M. Rodrigues chama "a realidade dupla da cidade de Lisboa": a das "áreas não planeadas" e a das áreas construídas segundo "o plano de construção da cidade". Esta questão elementar da Lisboa do último quartel do século XIX, é ainda a que percorre todo o século XX. Nem a alteração das lógicas de intervenção clandestina e semi-clandestina no sector privado nem a tendência para o esgotamento da área disponível para edificar no município de Lisboa iludem a permanente observação deste fenómeno (3).

Não estamos perante o fim da construção ilegal para as populações de mais fracos recursos, já *"que ao longo do século actual, (estes continuaram) a procurar abrigo em bairros de lata, constituídos por barracas improvisadas, das quais, apesar de sucessivas demolições, muitas subsistem até hoje"* (N.T.P.,1993). Contudo, este fenómeno característico das cidades de Lisboa e Porto da segunda metade do século XIX (pátios, vilas e ilhas) não mais se repetiria limitando-se hoje à extensão atingida nos anos 20/30 e em bastantes casos, com demolições sucessivas, reduzindo-se a uma área hoje insignificante no contexto metropolitano de Lisboa e Porto.

A alteração da concentração residencial da cidade de Lisboa para a sua periferia faz com que a capital, limitada a área disponível para ocupação residencial dentro do município, veja as suas áreas de "bairros de lata" perderem relevância face ao número de "bairros clandestinos", assim chamados a partir dos anos 50, na sua periferia. Constitui-se a Grande Lisboa da habitação degradada.

É de forma exemplar que Nuno Teotónio Pereira esclarece esta passagem da concentração da "construção marginal", marcante num país e numa cidade em que os problemas do alojamento das classes populares se foram resolvendo numa certa convivência entre um poder central e autárquico incapazes de responder às necessidades dos recém-chegados(4). Há na auto-construção (e na construção clandestina) a perpetuação de uma lógica que se desloca das vilas e pátios de dentro da malha da cidade do final do século XIX e dos primeiros 20 anos do século XX para os bairros das periferias do Após-Guerra.

Afirma o autor: *"As últimas e já raras realizações da iniciativa privada na construção de vilas datam da década de 20. É assim que, com a construção dos primeiros bairros sociais de iniciativa oficial, se dá uma espécie de passagem de testemunho na tentativa de construção de casas para estratos populares. Tentativa que não vai ter grande sucesso, já que desde o início do século a população de mais fracos recursos se via obrigada a habitar os chamados "bairros de lata", constituídos por barracas improvisadas. Estes bairros vão alastrando ao longo do século, apesar de alguns terem sido demolidos, com o realojamento das populações em casas provisórias, que muitas vezes duravam décadas.*

*Mais tarde, nos anos 50, começam a construir-se, não já na cidade de Lisboa, mas na sua periferia, os chamados "bairros clandestinos", à margem de qualquer licenciamento camarário, onde, curiosamente, vêm reproduzir-se algumas tipologias de construção características das vilas operárias (...)." (1994, p.523)*

## NOTAS DO CAPÍTULO 3

(1) O mesmo capítulo "Política Operária do Estado e do Patronato" são utilizados em ambos os livros apenas com alguns acertos pontuais. Optámos por utilizar o texto de 1979 por estar provavelmente mais actualizado.

(2) Segundo Maria João M. Rodrigues "o primeiro alojamento com características de vila e ainda existente foi construído em 1873, nos terrenos adjacentes à Fábrica de Tecidos Lisbonenses para cujos operários se destinava." (1979, p.45)

(3) A propósito desta questão na primeira metade do século XX e das relações de interdependência em contexto de crescimento urbano das áreas planeadas com as áreas não-planeadas mas concomitantes, ver estudo de Luís V. Baptista em torno da edificação do "bairro do Rego" e da sua proximidade com as "Avenidas Novas", (Crescimento Urbano e Migrações Internas. contrastes e alterações sócio-espaciais -o Bairro do Rego - Lisboa, 1900-1985), ou de forma mais sintética "Crescimento Urbano e Coexistência Residencial: um caso de edificação não planeada "às portas da cidade" de Lisboa (1900-1940) in *Ler História* n° 26, 1994, pp.171-195.

(4) Já tínhamos noutro trabalho "Crescimento Urbano e Coexistência residencial..." referido a limitada capacidade da edilidade de fazer face ao processo de crescimento das áreas residenciais e as diferentes estratégias que a vereação vai assumindo. Em certos momentos esta reconhece implicitamente, com a legalização de certos empreendimentos antes ilegais, a sua incapacidade de controlar esta situação. Noutros momentos atitudes menos transigentes são tomadas pelas autoridades camarárias. Para melhor esclarecimento no caso concreto do Bairro do Rego, consultar Ler História, n°26, 1994, p.189/190)

## CAPÍTULO 4

### A EMERGÊNCIA DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL DE "MORADIAS UNIFAMILIARES"

#### 1. PORTUGAL E O CONTEXTO POLÍTICO E ECONÓMICO DOS ANOS 30

Para compreender a especificidade e a importância particular do Programa das Casas Económicas de 1933 é necessário esclarecer as circunstâncias políticas e económicas, quer a nível do país, quer a nível internacional.

Ora, não sendo nosso objectivo desenvolver tal reflexão, pretendemos antes dar conta, tendo presente um conjunto de trabalhos, da contextualização de Portugal num plano mais vasto. Pretendemos, sobre esta época, fazer luz sobre o prisma das condições que favoreceram o aparecimento de uma política - segundo os seus promotores - de "defesa da família e o seu direito a uma casa condigna".

Internacionalmente o fenómeno da Grande Depressão que, durante o período de 1929 a 1932, principalmente, varreu as estruturas do capitalismo mundial, teve, em Portugal, segundo Fernando Rosas (1987, p.259) *"um impacto relativamente tardio, relativamente rápido, relativamente pouco intenso e diversificado por sectores"*. Tal facto, *"da capacidade de resistência ou de não vulnerabilidade da economia portuguesa"*, terá a ver com a especificidade da economia e da sociedade portuguesas e que na circunstância tiveram de entre outros quatro principais factores: *"1. Portugal tinha uma economia relativamente pouco aberta ao exterior, 2. as principais exportações tradicionais portuguesas (vinho, cortiça, conservas de peixe) eram produtos aos quais o resto do mundo oferecia pequena competição, 3. a indústria portuguesa, além do ganho real que para si representava a queda geral dos preços dos produtos importados, gozava da "vantagem" do seu fraco desenvolvimento, 4. o peso dominante da estrutura agrária, em especial de uma agricultura de autoconsumo,*

*familiar e semiproletária, complementar da produção industrial ou da agrícola assalariada* " (Rosas, 1987, p.260).

Conclui o autor que *"tudo isto pressupondo um baixo nível de vida generalizado, anterior aos efeitos da depressão, mas ele próprio ajudando -como reconhecia Salazar - a "amortecer o choque"*.

Ora, se segundo parece, as consequências do "crash da Wall Street" não foram particularmente punitivas para o nosso país, contudo, nas palavras de F. Rosas *"os efeitos da Grande Depressão iriam despertar uma particular ideologia de nacionalismo industrializante, u m discurso de progresso industrialista habilmente incorporado na retórica patriótico-passadista oficial"* (1987, p.272)

Sabendo-se que *"em 1931 o desemprego na agricultura representava só por si cerca de 40 por cento do número total de desempregados"* (Rosas, 1987, p.270) este tipo de discurso, que norteia o Iº Congresso da Indústria de 1933, vai ter um enorme impacto nas expectativas dos "industrialistas", que procuram na indústria a redenção para o clássico problema português do atraso económico.

Acerca destas expectativas também Sacuntala Miranda em artigo intitulado "Crise económica, Industrialização e Autarcia na década de 30" vem salientar as iniciativas que se seguiram a este Iº Congresso da Indústria de 1933 que foram o Iº Congresso do Intercâmbio Comercial com as Colónias (Porto, 1934) e a Iª Conferência Económica do Império Colonial Português (Lisboa, 1936) e em que a trave-mestra discursiva (S. Miranda, 1987, pp.251 e 253) assenta na ideia (já antiga, que remonta pelo menos aos princípios da década de 1890) de que *"às colónias são atribuídas as funções específicas de fornecedoras de matérias-primas e de escoadouros dos produtos manufacturados portugueses"*, o que tenderia a conduzir à realização desse projecto de autarcia que *"previa a "unificação" das economias metropolitana e coloniais"*.

Estas ideias desenvolvidas no âmbito do rescaldo da Crise de 1929 relacionam-se também com o projecto mais geral para a sociedade portuguesa centrado na autarcia política e social que o Estado Novo promove. Só que, como clarifica ao longo do seu texto S. Miranda, as

condições de produção na metrópole e de organização económica nas colónias estão longe dessa possibilidade. É aliás o próprio Salazar que em discurso proferido na Iª Conferência Económica do Império Colonial Português em 1936, refere que as condições para a sua execução estão longe de estar criadas.

Servem as propostas de Fernando Rosas e Sacuntala Miranda, aqui apresentadas de forma incompleta, para sustentar uma ideia que nos parece importante para a explicação do que se passa nos anos 30 em Portugal. Existem em Portugal interesses industrialistas e com repercussão pública nos anos 30. Não se pode concluir que o discurso dominante do regime em certos sectores na defesa de uma política anti-industrial seja o único.

Numa época (da Grande Depressão) que *"marca o fim do livre-cambismo"* e na vaga consequente de *"nacionalismo económico"* (Rosas, 1987, p.272) o que parece importante para os decisores do regime é, antes de mais, a autarcia económica da Nação. Deste modo, o peso dos discursos acerca das virtudes do campo sobre a cidade parecem servir antes de mais para orientar os que, ao deslocarem-se dos campos para as cidades e as indústrias, poderão ser seduzidos pelas ideias de *"vida fácil"* do que correspondendo a uma política económica anti-industrial.

Nas palavras de Sacuntala Miranda, as iniciativas referidas, apoiadas pelo regime, e as comunicações aí apresentadas vêm *"invalidar em larga medida a tese do pretenso "ruralismo" do Estado Novo" que (...) parece ter vingado na recente historiografia portuguesa, através de uma generalização apressada à política económica da retórica ruralista que caracteriza grande parte da literatura oficial da época e que se filia numa corrente cujo peso nas decisões económicas do regime tem sido largamente exagerado."* (1987, p.249)

Em termos das políticas económicas do Estado Novo, no entender de Ana Bela Nunes e J.M.Brandão de Brito (1992, pp.306-351), as duas primeiras décadas de existência do regime (1928-1948) estão marcadas por uma *"preocupação de moderação com o objectivo de preservar equilíbrios difíceis tanto a nível teórico (liberalismo versus intervencionismo...) como a nível prático-ideológico (agricultura*

*versus indústria.; produção versus comércio; capital versus trabalho; organização versus liberdade; interesse nacional versus interesse privado; progresso técnico versus ordem moral) le pelot impacte de duas conjunturas económicas internacionais: a crise de 1929 e a consequente depressão e a Segunda Guerra Mundial..."(p.308).*

Sintetizados os raciocínios aqui expostos, podemos dizer que aquilo que aqui nos traz - a política das casas económicas - contém ideologicamente os ingredientes do discurso dominante da moral virtuosa da "antiga vida dos campos portugueses" mas resulta afinal de uma modificação que se vem intensificando na sociedade portuguesa: a chegada maciça aos pólos de maior desenvolvimento económico do país das populações dos campos.

A acrescentar a este fenómeno que vai estruturando a sociedade portuguesa de forma intensa a partir da segunda metade do século XIX, eis que um dado circunstancial marca estes anos 30 e também depois os 40. A crise mundial já aqui referida vai impedir que os canais tradicionais da emigração funcionem e escoem assim mão-de-obra barata de que Portugal é grande fornecedor. Esta situação é sabidamente continuada nos anos 40 com o decorrer da 2ª Grande Guerra.

A situação vivida em Portugal é também sentida noutras sociedades em que decorrem experiências políticas autoritárias. É o caso da Itália onde o regime fascista enfrenta também uma crise económica já nos anos 20 mas particularmente no princípio dos anos 30 que afecta fortemente os campos. Os proprietários agrícolas pretendem que o governo impeça a saída das populações dos campos, o que conseguem num primeiro momento (Treves, 1980, p.475).

Também aqui tal como em Portugal a realidade do crescimento das cidades é uma evidência entre 1931 e 1936. Milão, Roma e Bolonha entre outras não param de crescer apesar de o Estado italiano ter em vigor leis para o controlo de emigrantes. Tendo em vista para além da componente policial as leis de 1928 e 1931 - lei 2961 de 24/12/1928 e Lei 358 de 9/4/1931 - (Treves, 1980, p.476) procuram facilitar o ordenamento dos grandes centros.

Do ponto de vista ideológico a ideia do regime de Mussolini é conter os novos emigrantes para a cidade o que passa por "*reestabelecer a ordem de modo a reinstalar as velhas hierarquias sociais em crise*" (Treves, 1980, p.473). Todavia a evidente incapacidade de controlar a chegada de novos emigrantes através deste sistema legal e administrativo leva a uma contradição entre o que a propaganda difundia e o que a demografia mostrava.

Fica a dúvida, tal como Anna Treves refere, se se tratou de uma inadequada ou de uma ineficaz oposição à urbanização. A dificuldade de saber se se tratou de falta de vontade ou de capacidade é reforçada por exemplos, como o que a autora refere (1980, p.479), da corrida que o regime permite que se promova em 1927 entre as principais cidades italianas para que atinjam um milhão de habitantes. A campanha cessa subitamente como uma auto-crítica de Mussolini que de imediato "inicia oficialmente a guerra contra a urbanização".

A impossibilidade num regime com uma "fachada propagandística monolítica" de aceitar contradições conduz a que as tensões existentes no seio das relações entre grupos de interesse resvalam para a luta de facções que procuram impôr o seu ponto de vista. Sem deixar cair daí para a frente a premissa do combate ao crescimento permanente das cidades o fascismo italiano, apesar da nova regulamentação do controlo da urbanização em 1939 (Lei 1082, 5/7/1939), vai-se conformando com a sua fraca capacidade de "*influenciar a estrutura demográfica da Itália e do desenvolvimento das cidades propriamente dito*" (Treves, 1980, p.480).

## 2. LISBOA DOS ANOS 30: VITALIDADE DEMOGRÁFICA E INTERVENÇÃO ESTATAL NO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

É já sabido, graças ao trabalho de Vitor Matias Ferreira (1987-a, p.92), que o crescimento populacional da cidade de Lisboa não é particularmente distinto do do resto do país entre 1920 e 1950, não obstante a permanente (pequena) vantagem da capital revelada pelas taxas de variação calculadas pelo autor (1987-a, p.91).

A capital cresce pouco acima do ritmo do Continente em geral o que merece contudo destaque dado que se tratam de valores situados sempre para além dos 10% à década.

Tais circunstâncias, contudo, como já vimos em anterior momento (Capítulo 2), não inviabilizam o processo de estruturação da dominação demográfica da capital neste tempo em que o concelho só por si valia 10 % do total populacional do Continente (Quadro nº7 do Capítulo 2) e concentrava 3/4 dos residentes da área que se viria a designar metropolitana de Lisboa (Quadro nº8 do Capítulo 2).

Lida ainda por este ângulo a cidade constitui um microcosmos específico no contexto nacional que duplica a população entre 1900 e 1940 (dos 351 mil para os 694), num impeto só contrariado depois de 1960. Ora radica neste facto a necessidade prioritária de intervenção dos poderes públicos na ordenação da maior cidade portuguesa.

Fortalecida esta necessidade pela afirmação a partir do golpe militar de 1926 de um certo autoritarismo político, concluído com a institucionalização do Estado Novo em 1933, estão encontradas as condições para uma intervenção reguladora na vida da cidade.

Duarte Pacheco, que será ministro das Obras Públicas entre 1932 e 1936 e 1938 e 1943 e simultaneamente presidente da Câmara Municipal de Lisboa no segundo destes períodos (V.M.F., 1987-a, pp.125 e 126), desempenhará um papel central neste domínio.

Acerca do seu papel na ordenação da capital, através de uma política de controlo fundiário e de uma política urbana de controlo

dos interesses dos interventores privados na vida da cidade, encontramos desenvolvida reflexão no trabalho de V. Matias Ferreira precisamente intitulado A cidade de Lisboa: de capital do Império a centro da Metrópole ( Parte III,1987-a).

Desta associação de possibilidades da intervenção simultânea de Duarte Pacheco como ministro e presidente da Câmara de Lisboa merece também atenção a tentativa de implantar uma política de "Casas Económicas" centrada claramente em Lisboa.

Duarte Pacheco - ministro das Obras Públicas lança logo tal iniciativa em 1933, com a colaboração de Pedro Teotónio Pereira, Sub-Secretário das Corporações e Previdência Social, o que daria forma ao Decreto-Lei nº 23052 de 23 de Setembro de 1933, criador do Programa das "Casas Económicas", que no dizer de Marielle C. Gros (1994, p.87) "*é, sem dúvida, (no regime anterior a 1974) o que mais claramente explicitou os desígnios ideológicos da política estatal de habitação*". Fortalece a autora tal ideia acrescentando que "*tais designíons estruturam-se em torno de duas estratégias: "defender a família enquanto instituição de base da sociedade"; facultar o acesso à propriedade da casa como factor de "conservação da ordem social existente"*" (1994, p.87)

As questões que se colocam nesta afirmação de Marielle Gros e que desenvolveremos em momentos posteriores, vêm confirmar a ideia da existência de um discurso dominante dentro do Estado Novo nos anos 30 e em que certos "agentes qualificados do regime" (Baptista, 1990, p.355) tinham um papel determinante.

Mais do que isso Lisboa dos anos 30 e da primeira metade dos anos 40, pelo impulso dos referidos políticos, fica profundamente marcada pela iniciativa construtiva do regime que pretende superar a insuficiência das residências para as populações necessitadas, através do seu programa de casas económicas e outros que o desdobraram neste período.

Nesta época em que todas as décadas a população da cidade era acrescida em mais 100 mil habitantes (décadas de 1920, 1930 e 1940) estas medidas seriam inevitavelmente insuficientes (ver Quadro nº14, Capítulo 2). Todavia, o sentido da intervenção do Estado

Novo primava na sua intenção inicial por pretender conter essas chegadas permanentes e quando isso não fosse possível garantir à chegada a reconstituição do ambiente das aldeias de onde os emigrantes seriam maioritariamente originários.

Mas se a população da cidade crescia em continuidade, certamente que os lugares de destino tradicionais dentro da área do município não poderiam ser os mesmos, ou seja, o centro antigo, progressivamente circundado com as edificações que desde os meados do século XIX se estendiam, deixava de ser a zona por excelência de acolhimento dos que vinham para a cidade.

Lisboa vai-se alterando na forma e progressivamente na estrutura funcional. Mas de forma controlada. Jorge Gaspar refere que só o século XX muda efectivamente a definição do centro da cidade, já que mesmo no último quartel do século XIX o que se verifica na zona tradicional da cidade *"é uma maior especialização com o início do decréscimo da função habitacional em concorrência com o desenvolvimento de novas actividades terciárias que vão ocupar os pisos superiores dos edifícios"* (1985, p.29).

No que respeita à referida "função habitacional" é clara a deslocação da população do centro tradicional, como já focámos no Capítulo 2, em especial na leitura do Quadro nº 14, para o espaço periférico do município. Numa vasta área para além da parte do concelho já densamente edificada vão-se instalando crescentes contingentes de novos residentes.

Em 1930 a área de eleição dos residentes na capital é a zona nova, edificada nesse último meio século, como bem documenta J.A.França na sua definição da cidade capitalista e da cidade modernista (1980, pp.71 a 103) e onde vive então metade da população de Lisboa (ver Quadro nº 14, Capítulo 2). Trezentos mil habitantes habitam aí, acompanhando o sentido da edificação crescente que toma a capital portuguesa. É de algum modo a cidade das "Avenidas Novas", da iniciativa privada a que o regime quer agora dar a sua contribuição específica, controlando o modo de a prosseguir.

A propósito do caminho que toma a ocupação de novas áreas urbanizadas salienta Vitor Matias Ferreira (1987-a, p.131): *"Pode-se*

*considerar que a cidade de Lisboa dos anos trinta é já uma cidade e m que se "inverteu" a respectiva ocupação residencial do seu território, comparativamente com a Lisboa do Fontismo. Como vimos a ruptura, a norte, do "Centro Histórico" de Lisboa, criando uma importante plataforma urbanística - a Rotunda - e desencadeando diversas acções, nomeadamente a que ficou conhecida pela urbanização das Avenidas Novas, abriram os "caminhos" a um efectivo deslocamento das áreas de polarização demográfica e de intensificação urbanística da capital do país."*

Contudo, a leitura da evolução das densidades das três zonas que considerámos na análise da cidade (ver Quadro nº 14, Capítulo 2) não leva à conclusão de uma desdensificação do centro histórico, dada esta tendência na área que lhe é exterior. Antes pelo contrário. A zona histórica da cidade ganha sempre população de 1878 até 1940 e reforça os valores da densidade populacional, atingindo valores superiores a 30 mil habitantes por km<sup>2</sup> entre 1911 e 1960 mas com o cumear em 1940 acima dos 36 mil<sup>1</sup>.

No mesmo período, num crescendo que só pára em 1960, a zona 2 atinge os 22 mil habitantes/km<sup>2</sup> (nesse ano), apesar de termos de considerar a vasta área que cobre e a situação de uma efectiva ausência de residentes que a caracteriza até à 2ª metade do século XIX.

O que pretendemos aqui salientar é que toda a cidade então edificada, o que no essencial não ocorre com a zona 3, ganha população e conhece uma compactação residencial até aí desconhecida. Ora neste contexto demográfico ordenar o território da capital, em particular da cidade nova, constitui-se como uma necessidade imperiosa.

A densificação do espaço central da cidade, a multiplicação das "urbanizações privadas" que "de forma desarticulada e

---

<sup>1</sup>A informação relativa à "evolução das densidades na cidade de Lisboa entre 1755 e 1991, segundo ciclos de crescimento centrífugo" encontra-se detalhada no Quadro nº9 da comunicação "Dinâmica Populacional e Densificação Urbana: o município de Lisboa nos séculos XIX-XX", apresentada no 1º Colóquio temático O Município de Lisboa e a Dinâmica Urbana (séc.XVI-XX), 8-11 de Março 1995 (em colaboração com Teresa Rodrigues, em publicação).

indiscriminada iam preenchendo os "vazios urbanos" da cidade" (V.M.Ferreira, 1987-a, p.125) vão ser contrariadas pela concepção que vai imperar na Câmara Municipal de Lisboa a partir de 1938, com a nomeação de Duarte Pacheco. O "modo de urbanizar a capital do país" altera-se e o crescimento da cidade para as suas periferias faz-se numa lógica favorecedora da ideologia dominante do regime e logo da viabilização dos projecto das "casas económicas".

Para isso necessitou o então presidente-ministro de um instrumento legislativo fundamental para garantir à iniciativa pública disponibilidade de terrenos para executar a sua política. Assim, o Ministro das Obras Públicas garante a actualização em 1938 do diploma legal que estabelece "o regime geral de expropriação por utilidade pública", o que permite ao presidente da C.M. de Lisboa captar para o município uma vastíssima área de terrenos disponíveis para a intervenção pública (ver a aprofundada reflexão que V.M. Ferreira faz a este propósito (1987-a, pp.147-185).

Esta política que é, segundo V.M.Ferreira, particularmente eficaz na capital até à morte de Duarte Pacheco em 1943, associada à intervenção que este responsável do regime tem enquanto Ministro das Obras Públicas, desde 1932, vinha desenvolvendo, é a chave para a explicação da criação de condições efectivas para a execução do "programa das casas económicas". Fazendo uso dos terrenos que o município passou a dispôr o presidente-ministro passou a ter nas áreas periféricas do concelho os meios para de uma forma "económica" dar resposta a uma necessidade tornada socialmente relevante.

É sobre esta conjuntura política e económica que nos dá conta V.M. Ferreira (1987-a, pp.163 e 164). Refere-nos a especificidade das circunstâncias que viabilizaram a política das "casas económicas" e as suas limitações a partir de 1945.

E este é particularmente relevante se considerarmos que o Estado Novo tinha feito desde 1933 o discurso da "nova casa económica" por oposição às iniciadas durante a 1ª República e havia tornado os Bairros do Arco do Cego e da Ajuda baluartes da sua acção económica. Mas só em 1938 tem em Lisboa disponibilidade de

terrenos que lhe permitam uma intervenção de carácter mais duradouro no campo das casas económicas.

Só que poucos anos depois, a partir do final da guerra "*a carência de materiais de construção e/ou o forte agravamento dos seus custos - incluindo os da força de trabalho (...) - constituíram alguns factores que, numa situação política e ideológica conjunturalmente diferente, haveriam de economizar a política das "rendas módicas", agora definitivamente reduzida ao estrito (e estreito) discurso dominante do Salazarismo!*" (V.M.F.,1987-a, p.163).

O protagonismo público será limitado daí para a frente, sendo sintomático segundo o autor, a relevância da "*urbanização do Sítio de Alvalade que procurava "conciliar" as diversas políticas habitacionais, de acordo com os estratos sociais da "classes operária" e da "pequena burguesia urbana"*" (V.M.F., 1987-a, pp163/4), e as formas de participação dos privados repensadas face ao novo contexto político e económico.

### 3. A "CASA ECONÓMICA PORTUGUESA" E A DEFESA DA FAMÍLIA: O ESPÍRITO DA CONSTITUIÇÃO DE 1933

Numa reactualização das suas preocupações em torno das questões da família, Pierre Bourdieu publicou em 1994 um pequeno texto, no seu livro Raisons Pratiques, que denominou "L'esprit de famille", em que defende que quando falamos de família e em particular da das sociedades contemporâneas ocidentais falamos de uma "*ficção, de um artefacto social, uma ilusão no sentido mais vulgar do termo, mas de uma "ilusão bem fundada", porque, sendo produzida e reproduzida com a garantia do Estado, ela recebe em cada momento do Estado os meios de existir e de subsistir*" (p.145).

Sustenta Bourdieu que a sua simples constatação positivista (a família existe) arrisca-se a contribuir, pelo efeito de *ratificação*, de *registo*, para o trabalho de construção da realidade social que está inscrita na palavra família e no discurso familista que, sob a aparência de descrever uma realidade social, a família, prescreve um modo de existência, a vida familiar. E prossegue este sociólogo a propósito do papel dos estatísticos estatais: "*Ao darem uso sem exame a um pensamento de Estado, isto é a categorias de pensamento de senso comum, inculcadas pela acção do Estado, os estatísticos do Estado contribuem para reproduzir o pensamento estatizado que faz parte das condições de funcionamento da família, esta realidade dita privada de origem pública*" (p.144)

Ora lidando nós, quando analisamos o discurso "familista" do Estado Novo, com uma construção ideológica que recolhe na estrutura tradicional da sociedade portuguesa a sua razão, pensamos encontrar nesta concepção uma importante contribuição explicativa.

O regime que se edifica depois do golpe de 28 de Maio tem um objectivo central face ao tempo que o precede: disciplinar económica e socialmente a vida nacional. Deste modo, o Estado é um meio fundamental de aferição da execução de tais objectivos e a Família o "meio físico" da sua prossecução.

A Constituição de 1933 clarifica, a propósito, os princípios desta ligação:

"O Estado assegura a constituição e defesa da família como fonte de conservação e desenvolvimento da raça, como base primária da educação, da disciplina e harmonia social e como fundamento de toda a ordem política pela sua agregação e representação na freguesia e no município." (Artigo 12º da Constituição).

E prossegue:

"em ordem à defesa da família, pertence ao Estado e autarquias locais: favorecer a constituição de lares independentes e em condições de salubridade e a instituição do casal de família; proteger a maternidade; regular os impostos de harmonia com os encargos legítimos da família e promover a adopção do salário familiar; tomar todas as providências no sentido de evitar a corrupção dos costumes" (Artigo 14º).

Dando corpo à ideia de P. Bourdieu a família, se entendida como algo relativamente fixável estatisticamente, mas também do ponto de vista moral, neste caso, é manobrada estatalmente no sentido de lhe serem atribuídas funções privadas por sugestão/imposição pública. A família, naturalizada enquanto realidade una, é instituída e responsabilizada publicamente naqueles domínios em que o Estado não intervém.

As famílias ganham nos discursos familistas um valor inquestionável no controlo das acções individuais, criando-se as condições de ajuda estatal no sentido de facilitar às famílias - incapazes de cumprir as suas obrigações - os meios para dar consequência a tais desígnios.

Só que, como Pierre Bourdieu afirma, apesar da aparente liberdade das famílias *"as nossas condutas mais privadas dependem de acções públicas, como da política de alojamento ou, mais directamente, das políticas de família"* (1994, p.145). Pelo que a delimitação das esferas pública e privada é antes um exercício útil na organização do trabalho social, enquanto meios distinguíveis, e também legitimador das distinções sociais que estão particularmente vincadas nas condições particulares de existência num tempo em que o espaço público é reconhecido com um espaço de cidadania, para todos.

Vêm estas considerações a propósito do tipo de família que o Estado Novo pretende promover, sem que isso implique falta de consciência dos seus promotores da variedade de situações identificáveis por todo o país e entre os diversos grupos sociais. Maria Filomena Mónica procura abordá-los no seu trabalho Educação e Sociedade no Portugal de Salazar, tanto se referindo à realidade das famílias portuguesas dos anos 30 como à forma como a família é tratada pelo regime da Constituição de 1933 na sua ideologia (1978, pp.261-280).

Relativamente à imagem da família a promover, o trabalho estatal para a sua requalificação moral passa fundamentalmente por alertar as populações incautas das "anomalias" que pervertem a vida familiar. Refere-nos M<sup>a</sup> Filomena Mónica: *"...não obstante o facto de os ideólogos do Estado Novo se referirem normalmente à família com maiúscula, pensavam em dois tipos de instituição completamente distintos: a família campesina e a urbana, uma normalmente "educada", a outra normalmente "degenerada"* (1978, p.270).

Estas últimas (as anómalas, do ponto de vista desta ideologia) tinham segundo os doutrinadores do regime um efeito educativo para todas as restantes. Prossegue M.F. Mónica: *"O facto de existirem semelhantes famílias provava duas coisas. Em primeiro lugar, que a ressurreição moral da Nação tinha de ser seriamente empreendida. Em segundo lugar, que as famílias precisavam de um mínimo de condições materiais para se "elevarem". Nas palavras de As Novidades, "a virtude (supunha) um mínimo de bem-estar económico", o qual cabia aos patrões católicos assegurar"* (1978, p.271).

A importância do anómalo no discurso familiar do Estado Novo é, aliás, por nós constatado em trabalho já publicado ("Os discursos moralizadores sobre a família" in Portugal Contemporâneo 1926-1958). Aí, demos conta do recurso persistente aos casos imorais, às medidas de incentivo à proibição de certas práticas e promoção de outras mais "saudáveis", configurando de forma até caricata, a intenção dos produtores do discurso oficial do regime de moralizar as famílias. Na altura afirmámos que: *"contra(o) desafio de um mundo moderno em profunda alteração é apresentado como solução o*

*recurso ao ideal cristão, à fé, à tradição, já então socialmente criticados, em particular nos meios sociais onde as ideologias políticas ou as práticas absentistas (em face da religião) são mesmo dominantes. Se assim não fosse, seria difícil explicar todo um conjunto de medidas de incentivo a certas práticas ou a repressão de outras, identificadas como formas de degeneração dos "costumes públicos", que incluem, por exemplo, desde os beijos em público dos namorados e mesmo dos casados até à severa crítica da frequência de cinemas e teatros como potenciadores da generalização das práticas "pecaminosas". Só o progressivo desfasamento entre a ideologia e as práticas correntes, sobretudo nos meios urbanos, permite explicar tal empenhamento do regime na tentativa de prevenção em relação a tais tipos de procedimento tidos como imorais." (1990, p.359)*

É nestas condições que a importância da política das casas económicas ganha particular acuidade ao longo dos anos 30 e ainda nos inícios de 40, enquanto é suposto o discurso do Estado Novo poder vir a coincidir com a realidade, que se lhe mostrava adversa. As anomalias e as incapacidades endógenas e exógenas do regime apenas viriam a constituir parte do discurso dominante em época posterior, particularmente após a 2ª Grande Guerra.

Recorrendo ainda ao exemplo do trabalho de M.F.Mónica a propósito da proibição de coedução pretendida pelo regime logo em 1930, afirma a autora: "*Não era tarefa fácil organizar dois canais primários distintos, em especial nas pequenas aldeias do interior onde o escasso número de crianças não os justificava. E, assim, em 1940, apesar da lei e das intenções declaradas do Governo, a quantidade de escolas completamente segregadas estava ainda longe de realizar o ideal do Estado Novo.(...)*"(1978, p.279). E remata, por fim: "*Do fanatismo com que se debateu o problema da coeducação, poder-se-ia talvez concluir que o Estado Novo transformara radicalmente o conjunto do sistema escolar primário. Mas isso não sucedeu. Foram necessários anos e anos para que as novas regulamentações passassem à prática e, em muitos casos, é provável*

*que o simples senso comum ou o mero espírito de negligência se tenham sobreposto à ideologia" (1978, p.280).*

***"é naturalmente mais económica, mais estável, mais bem constituída a família que se abriga sob teto próprio"***

Esta afirmação de Salazar usada em vários dos discursos oficiais proferidos nos actos de governo, envolvendo as casas económicas, é uma clara ilustração do sentido ideológico dado à edificação destes novos bairros residenciais. De forma sintética podemos dizer que os discursos produzidos nos actos inaugurais e noutras ocasiões celebrativas vão incidir naquilo que é entendido como a especificidade da chamada nossa casa económica: ser totalmente **portuguesa, económica, independente, propriedade** do morador-adquirente e concebido segundo o **conceito cristão de família**.

*"A nossa casa económica, portuguesa, construída com materiais e mão de obra integralmente portugueses, e pelos nossos processos de construção, será simples, sólida, boa e higiénica"*, afirma o ministro das Obras Públicas e Comunicações, Duarte Pacheco em conferência realizada em 27 de Janeiro de 1934 (reproduzida no Boletim do I.N.T.P., Ano I, nº5, 30 de Janeiro desse ano, p.9). Prossegue o ministro:

*"A casa económica deve ser lavada de ar, bem iluminada, facilmente lavável, com quintal anexo amplo e deverá ter, no mínimo, além das instalações higiénicas que permitam exigir-se da família adquirente uma vida regular asseio, duas divisões: uma cozinha ampla que servirá também de casa de estar e de casa de jantar, mercê de um arranjo e disposição convenientes, e um quarto de dormir."*

Também Pedro Teotónio Pereira, Sub-Secretário de Estado das Corporações e Previdência Social formaliza no mesmo sentido estas indicações. Refere em alocução proferida no lançamento da primeira pedra para o bairro de casas económicas do Porto em 28 de Abril de 1934 (transcrita no boletim do I.N.T.P., Ano I, nº11, 30 de Abril, p.5):

*"Queremos que as nossas casas económicas, embora sigelas e pequenas, conttenham condições de conforto e de higiene capazes de*

assegurar a alegria de viver, a saúde moral e material dos que nelas habitam."

Esta tónica é retomada em posteriores discursos como o que o novo Sub-Secretário de Estado das Corporações, Rebelo de Andrade proferiu no dia da inauguração do bairro de Casas Económicas de Belém e reproduzidas no Boletim do I.N.T.P. em 15 de Junho de 1938 (Ano V, nº11, p.226):

"Que consolação para todos nós, que assistimos a êste espectáculo emocionante, podermos verificar que a experiência frutificou e deu lugar a uma certeza. A fórmula é esta: não há outra que seja portuguesa. Pela justeza da fórmula responde a experiência. Pela continuidade do empreendimento respondem as palavras do Sr. Presidente do Conselho: há a comandá-lo um pensamento de Governo."

Este membro do governo, em inauguração posterior (do Bairro de Casa Económicas da Madre de Deus, Boletim do I.N.T.P., Ano XI, nº2, p.19/20) deambula entre as afirmações de Salazar e as já por si anteriormente proferidas desta maneira:

" Com a publicação do decreto-lei nº 23052 inicia-se uma nova era da política social das casas económicas. No pórtico da solução dada pelo Estado Corporativo a este problema entrevêm-se gravadas as palavras de V<sup>a</sup> Ex<sup>a</sup>, sr. Presidente do Conselho: "...nós vamos começar a obra da casa económica, da casa dos mais pobres, casa salubre, independente, ajeitada como um ninho - lar da família operária, lar modesto, recolhido, português...". (...) Já nos "Dez anos de política social" eu disse que " a solução dada entre nós ao problema da habitação económica é uma fórmula nova, de características próprias e inconfundíveis, bem adequadas à nossa moral, à nossa economia e à nossa sensibilidade".

Para um caso específico - o português - uma solução específica - a portuguesa -. Parece ser este o norte da discussão quanto às opções feitas, perante um conjunto de iniciativas anteriores semelhantes noutros países e que, como vimos salientado, Portugal não repetia mimeticamente. A origem destas iniciativas em sociedades mais desenvolvidas e em geral politicamente democráticas ( o caso inglês é exemplar) parece constituir uma razão de força nesta argumentação e nesta postura de cariz nacional.

Esta intenção é mais vincada discursivamente depois da instituição do Estado Novo e com o aparente sucesso do Programa das Casas

Económicas no seu primeiro decénio de aplicação (1933-1943), já que mesmo em pleno período da ditadura militar o decreto n.º 16055, de 22 de Outubro de 1928, que procura reestruturar as iniciativas vindas da 1ª República, vai se servir do exemplo inglês como paradigma para a actuação entre nós.

Pode-se ler no preâmbulo de tal decreto:

"Em Inglaterra (as casas económicas) tem produzido interessantes efeitos, sobretudo nos centros mais populosos, onde já hoje se encontram milhares de famílias proprietárias da sua casa, independente e ajardinada, com condições de segurança e salubridade desconhecidas em muitos países continentais.(...) Facilitar a construção de habitações semelhantes em Portugal, proporcionando vantagens importantes como as que o presente decreto oferece, é um dever do Governo, que assim mostra o seu futuro desejo de melhorar, dentro das possibilidades do Tesouro, as condições sociais e materiais da Nação."

Sobre a origem não-nacional da concepção defendida de casas económicas pelo regime faz-nos luz a tese de Carlos Nunes Silva. Defende este autor (1987-c, p.377) que *"em contraponto à(s) tese(s) dominante(s) na bibliografia que entre nós se publicou sobre a prática do "planeamento urbanístico" e a política de habitação "social", as quais nos propõem ou sugerem a existência de uma influência preponderante do fascismo italiano e do nazismo alemão, e também em contraponto à própria tese do regime anterior, propomos uma outra, a qual se pode sintetizar no título da comunicação, "nem nacional nem fascista"*. E prossegue, mais adiante, este geógrafo a propósito do decreto-lei n.º 23052, marco fundamental do regime no sentido de instaurar o Estado Corporativo: *"(este) constitui uma síntese dos esquemas e regimes de habitação "social" ensaiados anteriormente"*(p.381). E insiste: *"Os seus dois vectores principais - "casa unifamiliar" e "regime de renda resolúvel" - não eram novos. Já existiam programas anteriores e as fontes de inspiração, tanto quanto os documentos existentes nos permitem afirmar, foram uma vez mais inglesas e francesas, onde a ideologia da "cidade-jardim" prevalecia."* (p.382).

Esta revelação é, contudo, temperada temporalmente com a afirmação de um discurso de orgulho nacional que vai evidenciar os aspectos mais tradicionais e, se quisermos rurais, do regime

português de então. Disso nos dá ainda conta C.N.Silva no seu trabalho: "*Em suma, diremos que a intervenção do Estado (Novo) na organização do espaço urbano durante este período se fez sobretudo guiada por princípios e métodos importados de Inglaterra e França e trazidos pelos "urbanistas" de língua francesa que por cá passaram (trabalharam). A ele se associaram os valores rurais do regime, em particular os da sua figura cimeira*" (1987-c, p.383).

O termo **económico**, a propósito das casas económicas, é utilizado multifacetadamente no discurso destes intervenientes. Contudo uma ideia principal se impõe: feitas com custos limitados estas casas não impõe gastos inoportáveis ao Estado e têm um efeito moral e economicamente indiscutível sobre os grupos sociais beneficiados.

Transcrevemos a visão que desta questão tem Duarte Pacheco, ministro das Obras Públicas, na intervenção que faz a propósito da casa económica na organização corporativa do Estado (27 de Janeiro de 1934, reproduzida no Boletim do I.N.T.P., Ano I, nº5, 30 de Janeiro de 1934, p.8):

"A solução portuguesa do velho problema da casa económica é, sob muitos dos seus múltiplos aspectos uma solução nova, construída sob princípios de economia, de justiça social e de moral que dão à nossa casa económica características muito próprias, que hão-de fazer dela um aglutinante social forte, estável e duradouro.

A nossa casa económica forma um todo económico e equilibrado: a sua economia não está apenas no baixo valor da sua renda mas ainda no reduzido custo da sua construção e, principalmente, resulta do equilíbrio perfeito e completo daquele com os encargos garantidos de rendimento e amortização deste.

A nossa casa económica não será um elemento parasitário da Nação, pelos prejuízos que o Estado directa e indirectamente haja de suportar.

As falsas doutrinas económicas, que, em nome de uma generosidade social mal definida e portanto mal compreendida, conduziram, mais de uma vez e em mais de uma parte, esperançosas iniciativas de grandiosos planos de casas económicas a estrondosos fracassos, foram na solução portuguesa, corajosamente, afastados para longe."

O resultado desta intervenção estatal, ao garantir o equilíbrio entre os custos efectivos da edificação mas libertando os futuros compradores dos constrangimentos do mercado, é o de este (o Estado) se constituir como elemento regulador entre, se assim

podemos dizer, a vida económica e a vida social. Prossegue Duarte Pacheco na sua exposição:

" A nossa casa económica, moradia de família, não será também um elemento mercantil, porque as normas administrativas reguladoras da sua construção não se enquadram em qualquer sistema de exploração lucrativa.

É o próprio Estado, em cooperação com os sindicatos nacionais, câmaras municipais e corporações administrativas (...) que promove a construção de casas económicas com capitais pertencentes, em partes iguais, às entidades cooperantes, naquele mesmo regime de comparticipação que em outros sectores da administração pública se revelou capaz de estimular todas as iniciativas e a cuja fecundidade o País deve já hoje tantos benefícios.

E tais capitais são capitais baratos, tanto quanto *realmente* o permitem as condições do mercado; são capitais que não procuram o lucro comercial; satisfazem-se de uma remuneração modesta e suficiente para evitar a sua *degradação*." ( in Boletim do I.N.T.P., Ano I, nº5, 30/1 1934, p.8)

Estas casas económicas são ainda entendidas como económicas já que sendo bem construídas, nas palavras dos autores, se tornam duráveis, menos sujeitas a necessidades dispendiosas de conservação e de eventual re-edificação. Remata ainda o ministro das Obras Públicas (Boletim I.N.T.P., Ano I, nº5, 30 de Janeiro de 1934, p.9):

"Destinando-se a ser a fortuna da família pobre, a moradia económica há-de ser construída com bons materiais e solidamente construída para que sejam mínimos os encargos de conservação e longa a sua duração."

Numa outra intervenção, que tem lugar aquando da entrega ao Sub-secretariado das Corporações das casas económicas no lugar do Ilhéu, S.Roque da Lameira, Porto, em 16 de Junho de 1935, o ministro das Obras Públicas insiste:

"A sua construção é simples mas perfeita, como está aos olhos de todos: tudo é económico, mas bom e para durar. Os acabamentos interiores são modestos, mas tudo foi feito com equilibrado sentido de limpeza e conforto. O arranjo dos arruamentos e dos exteriores das casinhas dá ao agrupamento um aspecto alegre e saudável que agrada à vista." (transcrito no Boletim do I.N.T.P., Ano II, nº 15, 30 de Junho de 1935, p.332)

O discurso acerca da especificidade do projecto português das casas económicas assenta também na importância que é dada à **individualização**, à **independência** desta propriedade, retomando

o que de mais profundo, segundo estes autores, dá forma ao *sentir* português.

Combatendo as tendências colectivistas, de que a intervenção da 1ª República no campo da habitação é tida como referência permanente, os doutrinadores das casas económicas portuguesas vêm defender o modelo que lhes parece melhor ter a ver com o "conceito cristão da família":

"...Foi por isso que se determinou que as casas que vamos agora construir sejam casas independentes e não à maneira daqueles falanstérios, gigantescos e uniformes, imaginados por teorias estranhas que pairam muito longe da nossa sensibilidade" (P.T.Pereira, Alocução, Boletim do I.N.T.P., Ano I, nº11, 30/4/1934)

E é o mesmo autor que noutra intervenção, na inauguração do Bairro do Arco do Cego (10/3/1935), reinsistindo no valor moral desta iniciativa defende a modernidade deste projecto em ruptura com o herdado do regime precedente; não sem que o actual regime, demonstrando a sua enorme capacidade de realização, tivesse recuperado a obra imperfeita dos antecessores:

"...As casas não se alugam, vendem-se. Repudia-se a ideia dos blocos gigantescos de habitações numeradas como quartos de hotel; querem-se casas independentes, lares próprios, a cujo fogo se aqueça o amor da família e se robusteçam os laços da vida moral. Para tanto foi estudada a solução económica: a venda, no prazo de vinte anos, a prestações mensais, que não se afastam das rendas correntes, combinada com os seguros de vida, de doença e desemprego.

É de conformidade com estes princípios que se vai fazer a distribuição das casas deste Bairro, como se procedeu com as do Bairro da Ajuda, como se procederá com os milhares de casas - já de tipo moderno - em construção em Lisboa, no Pôrto, em Portimão, Vila Viçosa, Viana do Castelo e brevemente em Bragança, Braga e Covilhã." (P.T.Pereira, "Inauguração do Bairro do Arco do Cego" in Boletim do I.N.T.P., Ano II, nº 8, 15/3/1935)

Tal como acontece com o caso das "famílias anómalas", o exemplo a não seguir é exacerbado no sentido de bem marcar a posição dos promotores deste discurso e de traçar com clareza o caminho a tomar. Nota-o também Marielle C. Gros, a propósito da valorização que o regime faz da casa individual. "*(A casa económica) permitá assegurar a perpetuação do que é peremptoriamente apresentado como traços constitutivos tanto da natureza humana como da cultura portuguesa (...): o "instinto" da propriedade, a família mononuclear*

*constituída pelo casamento católico, um modo de ser específico, feito de "pudor", "reserva", sentido de independência, de todo adverso à promiscuidade amoral que os prédios de habitação colectiva irremediavelmente instauram"* (1994, p.87).

Vai a autora mais longe explicando que parte da fundamentação ideológica do regime é ajeitada por razões financeiras mas que assenta aparentemente em princípios anteriores à quantificação dos custos de construção. Explica Marielle Gros: *"Como é impossível esquecer o agravamento dos constrangimentos financeiros que a casa individual acarreta, assiste-se à exaltação do que é pequeno, simples e modesto, contribuindo seguramente, para a tranquila felicidade do povo português! "Para o nosso feitio independente e em benefício da nossa simplicidade morigerada nós desejamos antes a casa pequena, independente, em plena propriedade da família (Salazar)"*" (1994, p.88).

A imagem da cidade como coartadora das capacidades e das virtudes sociais é transportada neste discurso através do reforço da independência que se haveria de perputar pelas gerações afora. Este equilíbrio passaria pela ligação à terra a qual haveria de ser garantida através da existência de um quintal, de um jardim, lugar por excelência para usufruto nas horas de convívio familiar.

*"Queremos que em frente de cada casa se demarque o espaço florido de um jardim onde o português, tam apegado à terra, possa esquecer um momento que é presa da cidade na sua luta pela existência"*(Boletim I.N.T.P., Ano I, nº11, 30/4/1934).

É esta a ilustração que P.Teotónio Pereira nos dá e é com esta base nesta ideia que se faz a defesa do espaço exterior da casa para uso individual da família como um elemento estruturante para o equilíbrio social do bairro e da vizinhança.

A privacidade destes espaços deve ser garantida:

*"Todas as casas têm o seu quintal, bastante amplo, cêrca de 100 metros quadrados, devidamente vedado"* (Duarte Pacheco, inauguração das casas económicas de S.Roque da Lameira, Porto, Boletim I.N.T.P., Ano II, nº15, 30/6/1935, p.332).

Este antídoto contra a desagregação familiar deve pois ser perpetuado de forma a garantir a continuidade dos valores morais da sociedade portuguesa. É o Sub-Secretario de Estado das Corporações

que na inauguração do Bairro de Casas Económicas da Madre de Deus (Boletim do I.N.T.P., Ano XI, nº2, 29/1/1944) assim diagnostica o problema e de seguida lhe dá a solução:

"É um facto trágico a moderna desagregação da família sob o influxo do progresso material do século passado, que deixou sem amparo os homens de trabalho na hora em que a sua vida sofria do reajustamento violento da ordem económica pela transformação industrial provocada pela máquina. (...)A instituição da família, firmada na religião, amparada pelo Estado, sustentada pela consciência colectiva, fonte e escola da vida, viu-se de repente contaminada e batida pelo vírus dissolvente e materialista do individualismo que dominava as novas instituições" (p.20)

A criação do lar independente ilumina e fortifica a instituição da família, alargando-lhe os horizontes pela confiança no futuro e o sentimento da sua perpetuidade, e constitui ao mesmo tempo a dignificação da família que, anterior ao Estado e à sociedade, não exerce a função social como roda de engrenagem administrativa do Estado, pois pertence-lhe a missão de guardar os valores morais da sociedade e dar à Nação os servidores do bem comum"(p.21)

Lapidariamente é com um frase de Salazar que um dos aspectos mais referido pelos doutrinadores do regime saído do golpe de 28 de Maio, o acesso à **propriedade** que a aquisição da casa económica permite, fica clarificado. Diz o então Presidente do Conselho de Ministros:" é naturalmente mais económica, mais estável, mais bem constituída a família que se abriga sob teto próprio".

É que segundo pensadores do regime, e aqui fica expressa a do Subsecretario de Estado das Corporações na inauguração do Bairro das Casas Económicas da Madre de Deus, a garantia da estabilidade familiar: sendo mais que a simples posse material da casa, passa pela sua existência e pela possibilidade da sua transmissão intergeracional..Diz o então governante:

" O amor à casa em que nascemos, à casa que herdámos dos nossos pais e queremos transmitir aos nossos filhos é um sentimento profundo da alma, que a distância ou o tempo não enfraquecem.(...)Não são pois simples preocupações de ordem material que levam o Estado a prosseguir no caminho que a si mesmo se traçou ao proclamar na Constituição o dever de favorecer a formação de lares independentes e em satisfatórias condições de salubridade e a instituição do casal de família" (Boletim I.N.T.P., Ano XI, nº2, 1944, p.20)

"Afirmando este dever, nós visamos muito mais alto e mais longe que um exclusivo bem-estar económico. Por isso, as nossas casas

económicas têm características inconfundíveis. São mais que a habitação que abriga o operário nas horas de repouso, são o seu solar na plena acepção da palavra. Isto implica o direito de propriedade(...)" (idem, p.21)

Esta temática já anteriormente Duarte Pacheco (Ministro das Obras Públicas) focara a propósito do papel do Estado no "favorecimento da constituição dos lares pela construção de casas económicas". Dizia um dos principais dinamizadores desta iniciativa:

"O Estado, intervindo com tal amplitude na resolução dos aspectos financeiros do problema, procura sòmente criar condições económicas que tornem possível a moradia propriedade do chefe de família, e não, simplesmente, a casa económica propriedade dos capitais investidos na sua construção, destinada a habitação, em regime de *aluguer*, das classes menos abastadas." (Boletim do I.N.T.P., Ano I, nº5, 30/1/1934)

O lugar do chefe de família, bem definido no campo ideológico do Estado Novo, associado a uma constelação de valores em torno da capacidade de liderança no seio da sua família (1), é central. A estes homens "modestos e simples" é permitida a "realização de uma das suas mais vibrantes e justas aspirações": o acesso à casa económica.

E para eles, que reconhecem também as limitações que o Estado enfrenta, a simplicidade da sua nova casa não é mais que uma vantagem. Assim a justifica o mesmo Duarte Pacheco:

" A simplicidade é uma imposição que resulta, principalmente, da limitação do seu custo e da necessidade imprescindível de lhe assegurar uma conservação fácil e económica(...) A simplicidade da moradia económica não prejudicará, porém, a sua beleza, porque a casa económica não vive propriamente da sua arquitectura individual, mas do conjunto arquitectural em que se integra. Essa simplicidade não exclue, de resto, o motivo arquitectónico leve, o elemento decorativo fácil e a nota de bom gosto que, assinalados no seu projecto, poderão mesmo ser executados, ulteriormente, pelos moradores adquirentes, nas suas horas de descanso e tranquilidade." (Boletim I.N.T.P., Ano I, nº5, 30/1/1934)

A pequena escala em que se coloca o cenário do acesso à propriedade é integrado discursivamente num conjunto mais amplo de bairros harmoniosos que percorre as alocuções "inauguracionais" mas que não as deixa de colocar ainda assim no plano da reprodução idflica de uma sociedade passada, vocacionada pelas virtudes tradicionais do campo no contexto da cidade que cresce descontrolada no tamanho e na falta de moral.

Duas imagens se repetem. Uma, já apontada, é a de beleza. Diz P.T.Pereira:

"...a casa económica não é alugada mas vendida ao seu morador, que passa assim, desde o primeiro momento, à categoria de proprietário. Ninguém pode deixar de reconhecer que esta obra oferece aspectos de grande beleza" (Boletim I.N.T.P., Ano I, nº11, 30/4/1934, p.5).

Outra, é a do diminutivo virtuoso aplicado à descrição das realidades edificantes. Veja-se o caso das "casinhas", como as chama aliás o mesmo Teotónio Pereira. Refere numa inauguração no Porto:

"Tudo está preparado para que os moradores das casinhas, que serão um dia os seus donos, nelas encontrem a satisfação e a alegria que geram e cimentam a paz do lar e o amor da família." (Boletim I.N.T.P., Anoll, nº15, 30/6/1935).

O pretexto da edificação das casas económicas e da sua conclusão serve no discurso de alguns dirigentes do Estado Novo para reificar um certo modo de conceber as relações familiares e de levar por diante o dimensionamento de um "projecto de sociedade" em claro contraste com a realidade das maiores cidades do país. A urgência de levar por diante tal política de casas individuais destinadas às classes mais carenciadas revelada nos discursos proferidos neste período pelo Ministro das Obras Públicas e pelos Subsecretários de Estado das Corporações e da Previdência Social são sintomáticos. Trata-se de uma luta contra o tempo e contra a desagregação familiar que a intervenção legislativa (Constituição de 1933 e Concordata entre Portugal e a Santa Sé de 1940) por si não resolve.

A materialização destes pressupostos passam por medidas de integração das famílias "dissolventes" e na preservação das famílias "sãs" (Baptista, 1985; 1990). Esta política da casa unifamiliar é tomada pelo regime como um instrumento de controlo social, aliás como também o refere Marielle Gros (1994, p.87), ao serviço de um regime autoritário. Perante uma realidade adversa o regime capitaliza discursivamente os argumentos em defesa do conceito cristão de família e em defesa do lar ("lugar das virtudes morais da família cristã").

Estamos claramente perante uma idealização do "lar rústico" (M<sup>a</sup>.Filomena Mónica, 1978, p.278): *"um lar campestre bem diferente das sórdidas habitações onde as crianças pobres viviam (nos anos 30)".* É que no dizer desta autora: *"o mundo real pouco importava ao legislador que, de quando em quando, não hesitava em tentar transformar a ideologia em prática(...)"* pelo que, *"(...)nas condições habitacionais do Portugal salazarista, o verdadeiro lar português estava condenado a existir apenas na cabeça exaltada de alguns funcionários menores da ortodoxia de Estado "* (1978, p.278).

Aqui discordamos da autora no pormenor dos "funcionários menores" na medida em que, se bem que a intervenção no campo habitacional se faz nas maiores cidades, junto às populações social e politicamente menos resignadas, a sua divulgação e o empenhamento discursivo do regime mas também a capacidade executora de novas áreas de habitação, socialmente controladas, é uma evidência. O facto desta intervenção se ter produzido na escala dos bairros possíveis de edificar nas condições de um país pobre, como o era o Portugal dos anos 30, não lhe retira significação social nem lhe reduz a sua importância na hierarquia das prioridades do regime ou dos agentes produtores do discurso.

O que concluímos é que essa exaltação assalta também alguns dos principais dirigentes do regime que a propósito da realização desta política do regime antevêm a concretização da redenção das famílias prevaricadoras e a conservação da pureza nas restantes.

É neste registo que se colocam as declarações acerca do **lar cristão** que o acesso às casas económicas permite às famílias que delas beneficiam. Pedro Teotónio Pereira clarifica:

"A casa económica, tal como nós a concebemos, não é só o abrigo material feito para acolher o indivíduo. Queremos que seja alguma coisa mais: o verdadeiro lar do trabalhador, prémio do seu esforço fiel e constante, quadro das alegrias serenas e puras que só se realizam através do conceito cristão da família." (Boletim I.N.T.P., Ano I, nº 11, 30/4/1934);

O seu sucessor, enquanto Subsecretário de Estado, insiste:

"Não nos interessam paredes e tetos que possam abrigar homens, mas muitos lares onde se aqueçam sentimentos que dão aos homens um destino na sociedade - a família, a escola, a propriedade" (Boletim

I.N.T.P., Ano V, nº11, 15/6/1938, na inauguração do Bairro de Casas Económicas de Belém, p.225).

E, segundo o mesmo autor, é também no lar que deve residir antes de tudo a função educativa e reprodutora dos valores morais da Nação e da Cristandade:

"...nós temos uma doutrina. E se na nossa doutrina todo o progresso material há-de ser acompanhado ou precedido da restauração dos valores espirituais e morais, não compreenderíamos a realização duma obra que interessa a grande massa da população portuguesa se ela não envolvesse uma forte função educativa - pelo estímulo do amor à família, à terra e à escola, do sentimento de solidariedade e de cooperação, da noção de higiene, da repulsa pela ociosidade e pelo vício e com tudo isto a elevação do sentido dos deveres de cada homem para com a colectividade.

Edificaram-se lares, casais de família, não se arruma gente em construções anónimas e amorais" (Boletim I.N.T.P., Ano V, nº 11, 1938, pp.225/226)

Fazer desta iniciativa do regime, das primeiras consequentes à Constituição de 1933, uma referência para o "novo de estado de coisas" está bem vincado nestas declarações oficiais. Contrariar as tendências dominantes das sociedades modernas passaria por fazer coincidir um modelo de família e de sociedade do agrado dos promotores estatais de tais políticas com as práticas quotidianas das famílias portuguesas que já nos anos 30, falamos dos grandes centros populacionais!, estava longe de corresponder a essa vontade "missionária".

Refere por isso o Subsecretário de Estado das Corporações, na inauguração do Bairro de Casas Económicas da Madre de Deus, esse "importante e novo agrupamento de casas salubres, independentes e ajeitadas como ninhos" (p.20), o significado desta política para a estabilização da família e para o seu fortalecimento moral:

"O primeiro dos obstáculos é sem contestação a falta de um lar. Sem lar é impossível assegurar a estabilidade da família. Sem um lar, no sentido próprio do termo, não existe um verdadeiro culto da vida doméstica. A mulher, cuja influência é dominadora pela sua afectividade e pela atracção que, com a sua graça e delicadeza, imprime a toda a casa, sem um lar próprio a que se sinta ligada na ambição legítima de embelezar a vida do marido e dos filhos, perde a sua acção sem remédio: a família sem casa não será mais que um ajuntamento temporário e sem valor moral, e até como fonte de vida tende a desaparecer.(Boletim I.N.T.P., Ano XI, nº2, 29/1/1944, p.20).

"(...) É elevando a família à plenitude da vida espiritual, moral e económica, necessária ao cumprimento integral da sua missão, que

se há-de remover e restaurar uma sociedade em perigo de ser batida por correntes dissolventes e corruptoras, forjadas em terra alheia. Numa palavra: defender e fortalecer a família é contribuir para a unidade e grandeza da Pátria." (idem, p.21).

#### 4. O "CASAL DE FAMÍLIA" COMO INSTRUMENTO REGULADOR DA MORAL CORPORATIVISTA

Um dos aspectos mais interessantes quer do ponto de vista legal quer do ponto de vista ideológico em torno da política das casas económicas é o da obrigatoriedade dos beneficiários constituírem

"com a casa que ocupem um casal de família e a assegurar a transmissão deste pela sua morte" (art.2º, §3, Decreto-Lei nº 23052, de 23/9/1933).

Este pressuposto já consignado constitucionalmente no articulado respeitante à família (artigo 14º, Constituição 1933) tem no entanto a sua origem nas *"preocupações de defesa da pequena propriedade que desde a segunda metade do século XIX se vinham avolumando..."* (Manique, 1987, p.221).

O processo, contudo, que conduz ao seu reconhecimento legislativo é longo, como o descrevem Manuel Vicente Moreira (1950, pp.247-285) e António Pedro Manique (1987, pp.221-229). Já alguns dos pensadores mais proeminentes da segunda metade do século XIX, tal como Oliveira Martins e Herculano, a ele se vinham referindo em diferentes modalidades e, depois destes, os integralistas lusitanos como Xavier Cordeiro, autor do projecto elaborado em 1919, o retomam na vertente ideológico que fará o seu caminho no Estado Novo. Inspirados na "experiência alheia" (Manique, 1987, p.223) os seus promotores viam nesta ideia um percurso na defesa da família-pequena proprietária, tendo como paradigmas a sociedade norte-americana e as sociedades europeias mais desenvolvidas (Moreira, 1950, p.247).

Defendida a importância estratégica do "casal de família" dadas *"as vantagens de ordem económica e moral da instituição, enquanto meio de defesa e revigoração da família"* (Manique, 1987, p.224), chega-se do texto original de Xavier Cordeiro ao decreto de 1920, sem consequências práticas. Finalmente, é a forma legislativa

assumida durante o período da ditadura militar, em 1930 que servirá de base à actuação do regime que emergia.

O objectivo de impedir as deslocações intensas dos campos para as cidades, fixando os pequenos proprietários, está na base desta intervenção legislativa; como também nos consequentes projectos de colonização interna (Manique, 1987, p.227). A argumentação de Xavier Cordeiro, depois retomada pelo Estado Novo, fica bem explicitada nas palavras de António Pedro Manique (1987, p.226): *"O casal de família visava a preservação da pequena e da média propriedades, impedindo a sua fragmentação e vinculando a ela as famílias camponesas. O surto emigratório poderia, então, ser travado, acabando-se com o lamentável espectáculo do despovoamento do "portugal agrícola" e da exportação "para as terras estrangeiras das nossas melhores e mais produtivas energias". Ao mesmo tempo impedir-se-ia que as cidades continuassem a crescer desmesuradamente com a afluência de proletários rurais, da mesma forma que diminuiria o absentismo dos proprietários abastados, que entregavam as suas terras a feitores e rendeiros para virem gozar os prazeres citadinos de uma vida parasitária. A preservação da pequena e da média propriedades contribuiria, na óptica de Xavier Cordeiro, para restaurar "o sentimento tradicional do solar", e o título de "bom lavrador" recuperaria a honra e a dignidade dos velhos tempos."*

Esta forma de controlo territorial da população, tentada também na Itália fascista com a mesma colonização interna, era antes de mais um *meio preventivo* das migrações, particularmente das internas. Contudo a sua eficácia foi extremamente reduzida. Manuel Vicente Moreira, comentando no seu livro de 1950 a aplicação do Decreto nº 18551, de 3 de Julho de 1930, refere que:

*"É lastimável que este útil diploma permaneça quasi letra morta(...) Efectivamente, apenas conheço as tentativas da Junta de Colonização Interna (criada em 1937) destinadas a fixar os colonos à terra, actualmente inculta."(p.253).*

Também A.P. Manique vem salientar (1987, p.228), a propósito do "casal de família" e da sua particular aplicação enquanto "casal

agrícola": " O "casal agrícola" adoptado pela legislação dos anos 30 referente a colonização interna, designadamente a Lei nº1949 de 1937, deveria compreender áreas situadas entre os limites de um e cinco hectares, o que era manifestamente insuficiente para garantir a manutenção e a independência económica de uma família. Evidenciava-se assim a intenção de fomentar a sobreexploração da força de trabalho fixada às pequenas glebas a instituir.

Defesa da família e da pequena propriedade, barragem à fragmentação da terra, acesso à propriedade por parte do proletariado rural como forma de o desmobilizar das suas lutas, fixação de mão-de-obra nos campos, eis os grandes objectivos políticos e ideológicos que fundamentaram a instituição do casal de família. Instituição que não chegou, contudo, a vingar em Portugal, quer porque o seu regime jurídico apresentava contradições difíceis de solucionar no quadro da legislação geral do país, quer porque contou com fortes oposições, especialmente dos agrários, que viam nele uma eventual ameaça ao direito de propriedade, quer sobretudo porque o casal de família não continha, em si mesmo, a solução para os problemas estruturais da agricultura portuguesa (...)

Com efeito, em 1942 afirmava-se que o decreto nº 18551 não tivera ainda execução e em 1947 registava-se a agonia do "único casal de família" então existente. Os próprios casais agrícolas criados no âmbito da colonização interna levada a cabo pelo Estado pouco ultrapassaram, até meados dos anos 60, os 30 por cento do número total dos previstos nos planos estatais de 1946."

O falhanço da aplicação do "casal de família" a nível da propriedade agrícola acabou assim por ocultar na leitura do fenómeno regulamentador das deslocações populacionais, internas sobretudo nestes anos 30 de recessão económica internacional, a continuidade normativa que o regime procurava aplicar. Como salienta o advogado Teles de Sousa (1982, p.VI) "os decretos nº 18551 e 23052 acabam pois por surgir como meros instrumentos legais reguladores do casal de família e também das casas económicas que, por prosseguirem o mesmo escopo económico-social, foram submetidas a regime jurídico idêntico."

Doutro modo seria dizer que a defesa da família, tal como é entendida na visão dominante entre os dirigentes da época, passava numa primeira instância pelo controlo e impedimento "construtivo" da partida dos portugueses dos campos que eram então claramente maioritários. A prevenção das perversões morais que a cidade facilitava na vida familiar conhecia logo aí um meio económico que se pretendia eficaz.

Num segundo momento e já que a implantação de tais mecanismos não é automática e a chegada de migrantes às cidades é, apesar de tudo, inevitável, seria necessário acolher de forma equilibrada e moral os que chegam e melhor alojar os muitos já instalados. A medida *curativa* permitiria "corrigir" *in loco*, em meio urbano, o descontrolo familiar.

A ideia de acesso à propriedade, de motivar os proletários urbanos para tal investimento económico e familiar, está nas bases de todos os discursos já referidos ao longo do anterior ponto. E, ao contrário das iniciativas a nível agrícola, em que o objectivo económico era evidente sem que as condições propiciadas à produção agrícola fossem claras (percaridade da terra, maus solos, isolamento...), nos maiores centros urbanos, a possibilidade de acesso a uma casa própria com custos mensais semelhantes aos do mercado de arrendamento, como era então propagandeado, produzia entre os destinatários fortes expectativas.

Sem a contrapartida eficaz da retenção das populações nos meios sociais de origem, o regime foi procurando fazer das casas económicas um modelo societal das virtudes aldeãs no coração da cidade corruptora, quando, aparentemente, o objectivo seria mais longínquo e duradouro e que seria o da perpetuação (regeneração) de uma sociedade liberta das grilhetas da modernidade.

As casas económicas funcionaram no discurso do regime, nos anos 30 e ainda no início dos 40, como um exemplo da capacidade concretizadora do regime. O efeito de uma política concertada de salvaguarda dos camponeses da vida citadina não se vislumbrava, embora se insinuasse na própria estrutura corporativa do Estado que se pretendia edificar. Incapacidade prática de pôr de pé tal

pretensão ou simples perda de objectivos, depois do furor inicial do regime recém-instalado e ideologicamente forte, eis o que não cabe analisar nesta investigação mas interessaria conhecer.

Quanto às especificidades deste instrumento legal "o casal de família" no que se refere à sua aplicação em relação às casas económicas, alguns aspectos há que salientar.

Em primeiro lugar, a sua aparente *originalidade*. Segundo Manuel V. Moreira:

"o casal de família que não possui propriedade agrícola, isto é, aquêle que se baseia no dec.-lei 23052, representa a solução original de Salazar e dos seus colaboradores. Consiste a originalidade nacional na ligação dos seguros (de vida, desemprego e doença) à prestação mensal para compra da habitação" (1950, p.281).

E prossegue o autor:

"Eliminou-se em Portugal o inconveniente da lei Loucher. Com efeito, em França, quando o chefe de família não recebia o salário normal, por motivo de se encontrar doente, ou desempregado, cessavam as prestações para compra da moradia que era vendida sem reembolso das prestações pagas."

Esta fórmula, como lhe chamam variadas vezes Duarte Pacheco e Pedro Teotónio Pereira, permitia dar condições de subsistência ao seu núcleo familiar em casos-limite, quando o chefe de família ficasse incapacitado ou falecesse. Explica o próprio Ministro das Obras Públicas:

"...A família, pela satisfação de determinado número de prestações mensais, convenientemente garantidas nos casos de morte casual, invalidez permanente, doença e desemprego do seu chefe, terá assegurada a constituição de um casal de família, factor poderoso de integração no plano nacional de todas as justas aspirações dos homens do nosso tempo.

Tais prestações mensais abrangem não só a renda mensal correspondente aos juros e amortização do capital do primeiro estabelecimento da moradia como ainda os prémios dos seguros que garantem o seu pagamento nos casos de morte, invalidez, doença e desemprego (...)" (Boletim do I.N.T.P., Ano I, nº5, 30/1/1934, pp.8/9)

E a este facto, da aparente originalidade do casal de família aplicado às casas económicas, não parece ser alheia a experiência na área dos seguros do próprio Teotónio Pereira (ver Pedro Theotónio

Pereira, Memórias, vol.I, 1973). Ao tomar posse como Subsecretário de Estado das Corporações e da Previdência Social, P.T.Pereira abandona o lugar de "director-técnico (na Companhia de Seguros Fidelidade) dos novos ramos de Vida e de Acidentes de Trabalho" (1973, pp.103/4) (2).

Com esta medida preventiva (segurar os moradores-adquirentes) procurava-se no dizer dos dirigentes de então assegurar os *direitos essenciais* do trabalhador no âmbito da família. Enfrentar os problemas das "classes menos abastadas" é dar resolução ao que é fundamental e não dar crédito às ideologias da liberdade individual, vazias de sentido prático. É neste clima de afirmação ideológica que se enquadram as declarações do Sub-Secretário de Estado das Corporações na cerimónia da inauguração do Bairro das Casas Económicas da Encarnação em 27 de Maio de 1944:

"...os princípios que nos norteiam (...) não se prestam a divagações de retórica, (...) à vacuidade de promessas que perderam crédito, porque também não se compadecem com ideologias formadas à volta duma idea vaga ou indefinida. Os nossos princípios assentam sôbre realidades objectivas e contam com o homem tal como êle é e com a sociedade em todas as suas complexas manifestações de vida. Proclamando o respeito pela solidariedade, êles repelem das relações sociais os ódios e as rivalidades de grupos ou classes para reconhecer a todos as liberdades e os direitos essenciais: direito à alimentação, direito ao vestuário, direito à educação e direito à habitação. Compreende-se, pois, que entre os objectivos da política social da Revolução Corporativa se inclua o de assegurar aos trabalhadores uma casa própria, um lar estável - o seu lar." ( in Boletim I.N.T.P., Ano XI, nº10, 31/5/1944)

A garantia desses direitos essenciais é no caso da habitação assegurada pela prossecução de medidas em torno das casas económicas, em que as casas a ser distribuídas o são aos chefes de família (Dec.-Lei 23052, artigo 2º) e não a indivíduos, tendo os beneficiários a obrigação de constituir com a casa que ocupam um casal de família e de assegurar a transmissão deste por sua morte (art. 2º, §3).

Segundo Manuel Vicente Moreira esta seria mesmo a melhor forma de assegurar tal garantia. Face aos que discordam das disposições implícitas no conceito de casal de família, em especial na questão da transmissão de propriedade que obriga o herdeiro a ficar

sujeito aos direitos e obrigações do contrato inicial, argumenta esta autor:

" Há quem discorde destas disposições e entenda mesmo dever prescindir-se daquela obrigação. (...) São os defensores da liberdade absoluta da propriedade, a qual seria feita para o indivíduo e não parar a família, nem teria em atenção o bem público. Se assim fôsse, a propriedade podia ser vendida a ricos e prestar-se-ia a negócios, desaparecendo a sua finalidade social de servir os pobres e os remediados." (1950, p.257)

E é talvez este o aspecto mais discutido (transmissão da propriedade) e que veio causar mais distorções face aos pressupostos iniciais do projecto. A clarificação do tipo de posse de propriedade a que alude Pedro Teotónio Pereira, na inauguração do Bairro do Arco do Cego, é esclarecedora:

"Agora, as moradias do Bairro da Ajuda (entregue em 31/1/1934) estão todas habitadas. Cerca de trezentos chefes de família de gente pouco abastada, mas digna, adquiriram-nas em regime de *propriedade imperfeita*, dentro do sistema definido pelo decreto-lei nº23052" (in Boletim I.N.T.P., AnoII, nº8, 15/3/1935, p.187)

Cachulo da Trindade, que se apresenta como Chefe de Secretaria do Tribunal do Trabalho de Coimbra, procura através de um trabalho de legislação anotada sobre casas económicas (1951) dar a sua contribuição à discussão acerca da utilização a fazer do conceito de casal de família no casos aqui referidos.

Alerta o autor para a vulnerabilidade desta instituição já que na transmissão definitiva da propriedade para os moradores-adquirentes ou para os seus herdeiros e pela leitura genérica do decreto-lei nº 23052:

"logo após o pagamento da última prestação, solicita ao I.N.T.P. o respectivo averbamento no título de aquisição (contrato), requer à respectiva conservatória do registo predial e ...é proprietário absoluto" (1951, p.22).

Contudo, há que respeitar as mais *disposições aplicáveis* e aí é que se coloca o problema, segundo Cachulo da Trindade. O artigo 2º, §3 do decreto-lei acima indicado implica a constituição do casal de família, o que se seguiu à letra tal como está consignado no decreto-lei que institui o casal de família (nº 18551 de 1930), cria um círculo vicioso porque

"o morador-adquirente de casa económica só é proprietário, absoluto, depois de paga a última prestação e não pode, portanto, instituir com a sua moradia o casal de família" (p.22). E isto porque "o casal de família só se pode instituir com bens imobiliários que pertençam ao instituidor (art.18º do dec-nº 18551)" (p.22).

Este primeiro entrave não é o único. Nas palavras de Cachulo da Trindade

"admitindo que o morador-adquirente tenha conseguido instituir o casal de família com a moradia económica (que não é ainda absolutamente sua, repetimos) e tenha assegurado a transmissão por sua morte, em cumprimento estrito do § 3 do artigo 2º do decreto-lei 23052, surge a iniquidade da lei para os fins pretendidos." (p.23).

Prosseguindo a desmontagem desta engrenagem jurídica (pp.23/25), o autor vai concluir que, dada a existência de tantas possibilidades reais de na transmissão da propriedade se vir a extinguir a instituição do casal de família, se corre

"o perigo de traição ao são princípio da sucessão da propriedade nas moradias económicas, que deve continuar-se pela família" (p.25).

E aponta para justificar a sua apreensão o caso em que os serviços competentes a não passarem títulos de quitação às viúvas e sendo estas proprietárias por herança legal,

"se veêm impossibilitadas de registar as moradias em seu nome, beneficiando, apenas, da isenção de pagamento de prestações, situação que, por equívoca, lhes não convem, nem ao Estado." (p.25)

Contudo, de forma optimista, Cachulo da Trindade vê a hipótese de um remédio em que,

"por disposição de lei se determine a transmissão obrigatória, permanente e automática, em favor dos herdeiros do morador-adquirente ou do proprietário absoluto, sempre com impossibilidade de alienação, por qualquer modo." (p.25).

Doutro modo será dizer que mantendo o espírito de propriedade inalienável se deveria evitar as impossibilidades efectivas, do ponto de vista jurídico, que o decreto instituidor do casal de família criava no caso concreto da transmissão de propriedade das casas económicas.

Esta dúvida não foi contudo resolvida eficazmente e daí que até 1975, e mesmo depois, se continuassem a verificar actuações

contraditórias neste domínio da transmissão de propriedade. Diz Teles de Sousa (1982, pp.VII/VIII): *"Muito embora o regime político instituído a partir do 25 de Abril de 1974 tivesse efectivamente alterado as respectivas coordenadas de regulamentação e - pode-se dizê-lo - aligeirado o sistema de inalienabilidade absoluta, com a extinção da obrigatoriedade do casal de família imposta pelo §3 do art.2º do Decreto-Lei nº 23052, condicionando-se cada vez menos a sua transmissão a terceiros, o que é certo é que, não obstante se reconhecer ao adquirente das referidas casas, com a quitação das prestações, a "plenitude" do direito ao seu gozo pleno e exclusivo."*

E nesta encruzilhada legislativa nos vai situar Teles de Sousa dando informação acerca das posições contraditórias que os tribunais vêm tomando neste sentido. Pegando em apenas dois dos exemplos do autor merecem referência. Um é o do Acórdão de 31 de Março de 1977 do Tribunal da Relação de Évora que *"veio considerar não ser livremente alienável a propriedade sobre casas económicas, mesmo depois de amortizadas"*. Outra é a posição assumida pelo Supremo Tribunal Administrativo em 4 de Abril de 1968 e pelo Supremo Tribunal de Justiça em Acórdão de 24 de Janeiro de 1975. Aí se considerou que, *"independentemente do cumprimento ou incumprimento da obrigação de constituição do casal de família, o beneficiário adquire com o pagamento da última prestação o domínio pleno da moradia, (nem sequer sendo lícito à Administração recusar a passagem do respectivo documento de quitação, para efeito de registo predial, com base no incumprimento de tal obrigação...)"* (p. VIII).

Ultrapassada historicamente uma época legislativa em que o casal de família se apresenta como um meio de proteger a família e a propriedade, as novas condições políticas, sociais e legislativas, levam à substituição da "extinta instituição", com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 566/75, de 3 de Outubro. Neste refere-se que *"as casas económicas, sendo impenhoráveis e imprescritíveis no prazo de 30 anos, podiam ser alienadas ou arrendadas pelos proprietários, desde que estes sujeitassem a sua alienação ou arrendamento à intervenção das bolsas de habitação existentes nas Câmaras Municipais dos*

*concelhos em que tal se justificasse, sendo nulos nulos os contratos realizados sem a intervenção dessa bolsa." (p.X).*

Este é apenas o início de um percurso de reconstituição do sentido da existência destes empreendimentos de iniciativa pública num contexto de liberalização do mercado habitacional. O seu desenvolvimento, que não cabe aqui fazer, conduz(iu) a uma série de perversões no sentido social inicial destas iniciativas e uma readequação (processo de reconversão) do seu valor (económico e social), das quais se dá conta em 1982 Teles de Sousa em relação ao processo de venda de uma casa antes sujeita à instituição do casal de família: "...*não se pode deixar de considerar uma situação de profunda injustiça social a circunstância de se exigir ao vendedor da casa económica uma pretensa adequação do preço de venda ao "preço justo", quando, em futura compra de habitação, o legislador já não o protege dos efeitos dessa especulação, real e geral.*" (p.XIV)

## NOTAS DO CAPÍTULO 4

(1) A definição dos papéis sexuais na vida familiar é um dos aspectos fundamentais da ideologia dominante do Estado Novo face à família nos anos 30. Acerca deste tema desenvolvemos um trabalho em que procurámos explicitar as contelações de valores identificáveis no discurso familista do regime então vigente em termos da hierarquia dos valores familiares e dos papéis e estatutos sociais do homem e da mulher ("Valores e Imagens da Família em Portugal nos anos 30 - o quadro normativo" in Actas do Colóquio A Mulher na Sociedade Portuguesa. Visão histórica e perspectivas actuais, Coimbra 20-22 de Março 1985, Instituto de História Económica e Social, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 1986

(2) Descrevendo em maior pormenor a importância da sua formação na contribuição para a definição de soluções no campo da Previdência Social e em particular para as casas económicas, afirma Pedro Theotónio Pereira nas suas Memórias ( 2ª ed.,1973):

"...darei que me foi extremamente útil (para não mencionar apenas a grande honra que isso para mim representou) ter discutido com Salazar muitas hipóteses de normas reguladoras do trabalho e de reformas de previdência social. refiro-me especialmente ao que pude conhecer, ou mesmo examinar de perto, em algumas viagens que fiz pelo estrangeiro, sem quaisquer ligações com a máquina do Estado. Recordo, por exemplo, o estágio que fiz em 1929 na Caisse National des Accidents du Travail, de Lucerna(...)"(p.95)

"Um dos decretos de 23 de setembro (1933) era o que, sob o nº23052, dizia respeito à construção de casas económicas para funcionários de Estado e membros dos Sindicatos Nacionais.

Teve-se assim rápida visão da necessidade de acudir ao problema da falta de moradias para as classes sociais menos favorecidas. em 23 de setembro tinha sido criado um primeiro fundo de 20000 contos destinado à construção desse tipo de moradias e rodeara-se o diploma respectivo de todas as possíveis seguranças. Assim, criava-se pela primeira vez um seguro contra o desemprego destinado a garantir o pagamento da renda ou prestação mensal em dívida durante o período sem trabalho do morador-adquirente. A este seguro juntava-se o seguro em "caso de morte" destinado a habilitar a viúva e os filhos a pagar as somas ainda em dívida na falta do chefe da família; mais o seguro de acidentes no trabalho e ainda o seguro contra o risco de incêndio." (pp.137/138)

## CAPÍTULO 5

ORDEM SOCIAL E ORDEM URBANA: EVOLUÇÃO DA  
CONCEPÇÃO DE "CASA ECONÓMICA PORTUGUESA"1. UMA DISCUSSÃO SOCIO-URBANÍSTICA PERMANENTE NO  
SÉCULO XX: CASA UNIFAMILIAR/PRÉDIO  
MULTIFAMILIAR

No prefácio da edição de 1971 de um dos mais importantes trabalhos publicados em França acerca das casas individuais L'habitat pavillonnaire do Institut de Sociologie Urbaine, Henri Lefebvre invoca o resultado de diversos inquéritos sociológicos, que mostravam que a maioria dos franceses, de todas as idades e categorias sócio-profissionais e rendimentos, aspiram a viver em casas individuais, para se questionar acerca do sentido desta aspiração. Constata ainda Lefebvre (p.15) que esta maioria (80% em todas as categorias) é ainda mais forte entre os operários, entre as categorias de mais baixo rendimento que entre os quadros e as categorias de rendimentos mais elevados.

Segundo este autor parte da explicação reside concerteza na possibilidade que a habitação individual permite ao grupo familiar de uma "certa apropriação", em que estes podem "*modificar, ajustar, suprimir àquilo que lhes é fornecido*" (p.16). Nas palavras deste autor (transcrevemos no original) "*L'image du pavillon correspond à un idéal qui comporte un désir de protection et d'isolement, un besoin d'identification et d'affirmation de soi, un besoin de contact avec la nature, en bref une exigence d'isolement. Une sorte d'attitude magique et le triomphe de l'isolement individualiste y prennent l'ampleur d'un mythe.*"(p.14/15).

Esta candura mítica é aliás reanalisada em texto produzido duas décadas depois por P.Bourdieu e M.Saint-Martin (1990, p.62) em que estes evidenciam as distinções implícitas na concretização material

da casa individual numa época em que se generaliza a possibilidade de acesso a este tipo de propriedade. Afirmam os autores: (transcrevemos no original) "*L'apparente démocratisation de l'accès à la propriété que suggère l'augmentation du taux de propriétaires (il passe de 35% en 1954 à 45,5% en 1973, 46,7% en 1978, et poursuit ensuite, pour atteindre 51,2% en 1984, cela comme le note Claude Taffin, malgré la conjoncture défavorable) dissimule des différences considérables selon la localisation du logement (l'opposition entre le banlieusard et le citadin ayant remplacé l'opposition entre campagnard et le citadin) et selon les caractéristiques même de ce logement (confort, etc.) qui, lorsqu'elles se combinent, déterminent des écarts énormes dans les modes de vie associés à l'habitat ou imposés par lui.*"

Ora, o que se pode concluir desta afirmação é que a casa individual não é por si produtora de uma condição social mas reprodutora das condições particulares em que as diferentes categorias sociais acedem à propriedade. A valorização generalizada da moradia unifamiliar permite a perpetuação do mito, já que uma parte considerável das populações urbanas permanece afastada do seu mercado de aquisição, mas não deixa de conferir à sua concretização um cunho "de classe".

Contudo um quadro ideológico de referência parece estar presente nas defesas, tantas vezes acaloradas, do melhor "tipo de habitação". As discussões acerca das vantagens da "casa individual" ou da "habitação colectiva" cruzou o século XIX europeu e grande parte, senão na totalidade, do corrente. Marie-Geneviève Raymond num artigo intitulado "*Idéologies du logement et opposition ville-campagne*" (1968) vem sintetizar os principais argumentos defendidos pelos defensores da "casa individual", tradicionalistas e corporativistas, que visam sob este desígnio controlar as formas de desregulação que a vida nas cidades produziria. Veem estes pensadores "*a política de alojamento individual ligada a uma estratégia que procurava na "ruralização" o remédio contra a luta de classes*" (p.210).

Os defensores do "*alojamento colectivo, esses predominantemente marxistas e outros colectivistas, vêm argumentar contra a ilusão*

"*reformista do alojamento individual*", reprodutor das desigualdades sociais e inibidor das condições para uma revolução transformadora da sociedade enquanto todo.

Igualmente, estas duas posições, têm uma atitude crítica face às teses liberais e a uma visão "industrialista" da cidade do fim do século XIX e princípio do século XX, procurando os primeiros a defesa dos operários segundo uma visão idílica do retorno ao campo e aos seus modelos morais e os segundos valorizando um esteriótipo que adivinhava antes um "cidade do futuro" colectivizada e sem exploração capitalista.

Defende M.G.Raymond, neste artigo, que existe uma assinalável continuidade tanto pela complexidade do seu conteúdo como pela simplicidade do seu fio condutor entre o esteriótipo do campo e o do habitat individual e entre o esteriótipo de cidade e o do habitat colectivo (p.192).

A apologia do campo defendida por certos defensores da livre iniciativa e por defensores das "relações paternalistas e corporativas" (p.193) assenta na ideia da "*autarcia económica do proprietário e da sua projecção na paisagem urbana (jardim contíguo ou não à casa) e deve constituir para o indivíduo economicamente desfavorecido a possibilidade de organizar, por iniciativa individual, as condições de vida não mudadas na sua substância*" (p.193).

Ideias como as de "higiene alimentar" e de "salubridade" da habitação individual são permanentes e normalmente associadas à instalação fora da grande cidade - "no subúrbio próximo da cidade" - em condições de salubridade e de acesso à propriedade (dado o preço da habitação), por oposição à falta de higiene e à degradação moral que os filantropos da 2ª metade do século XIX assinalam em relação aos bairros operários na cidade.

Também aponta M.G.Raymond, a propósito da intervenção destes participantes privados em iniciativas habitacionais, que na avaliação dos custos da construção da "casa individual" o filantropo é compensado, parcial ou totalmente, do capital investido. Ao edificar no campo "*o patrão pode ao menos pensar que a existência dos alojamentos em torno do centro industrial reterá a mão-de-obra*". E

isto já que(transcrevemos no original): *"il peut compter que les fruits du jardin suppléeront à la médiocrité du salaire et que l'amélioration des conditions de vie (dont le logement sain et l'hygiène alimentaire font partie) permettront à ses ouvrières de travailler mieux, et avec plus d'ardeur, puisqu'ils lui seront redevables de ces bienfaits. Cet argument sans cesse répété dans la théorie du logement patronal répond au thème général de la propagande philanthropique pavillonnaire: si le coût est de toute manière considéré comme moins élevé à la "campagne", ce n'est pas seulement parce que la "ville" est le lieu de la contrainte économique et du respect nécessaire des lois du marché et la "campagne" le domaine de la libre appropriation de l'espace à faible coût, c'est aussi parce que la "campagne" assure à son habitant des conditions d'adaptation tant psychologiques que physiologiques au rôle qui lui est dévolu dans la société"* (p.196)

O "pacto social" que os adeptos da colaboração entre as classes defendem estabelecer-se-ia, segundo a interpretação desta autora, tendo por base a possibilidade que os "ricos" fomentariam de conceder uma habitação no campo como ajuda aos "pobres" e que estes retribuiriam em "trabalho e virtude".

Tal como acontece no discurso dominante do salazarismo em Portugal nos anos 30 do nosso século, o discurso ideológico dos tradicionalistas e dos corporativistas vem defender que a casa é o refúgio familiar e por essa via "o espaço moral" por excelência, em oposição à imoralidade que percorre frequentemente os "lugares de passagem e dos encontros públicos".

Assim, os "lugares fechados" (casa, jardim) são os domínios da actividade moral *"não só na medida em que a solidariedade do grupo primário de pertença se exerce e evita o desvio,(...) mas porque sendo proprietária de "um pequeno bem" a família trabalha para si, encontrando o sentido e o objectivo desse trabalho e se submete ao respeito pelas instituições sociais."*(p.197).

Este discurso, património herdado das sociedades pré-urbanizadas e reconvertido num contexto de rápidas transformações económicas, sociais e espaciais, é vincadamente anti-liberal, anti-industrial e anti-urbano e enuncia a tentativa de conter as alterações que a

afirmação do domínio público e da participação dos cidadãos, tratados como crianças irresponsáveis, vem promovendo. O ataque feroz aos sistemas político, económico e social então vigentes é permanente, afirmando-se este tipo de discurso nas sociedades europeias mais desenvolvidas numa época em que um liberalismo contido pela pressão do sindicalismo operário e marcado por uma consciência reformista que vai despontando entre alguns dirigentes burgueses, se vê fortemente questionado.

Esta ideologia formada e desenvolvida no século XIX como reacção ao crescimento industrial do capitalismo, tal como a apologia do "colectivo" defendida pelas diversas correntes socialistas e revolucionárias, são ambas, todavia, ainda bem marcante ao longo de todo o século XX e são uma marca fundamental em sociedades que ainda hoje se encontram deficientemente urbanizadas. Entendendo-se aqui a noção de urbanização no sentido que Placide Rambaud lhe atribui, de forma exemplar, no trabalho Société Rurale et Urbanisation em 1969 (transcrevemos no original): "*Nous proposons d'appeler urbanisation non plus seulement l'action de la ville sur la campagne ni l'accroissement de la population des villes par la venue des ruraux, mais l'invention d'un mode de vie en voie de devenir universel et de réaliser l'unité de l'homme social. Ce mode de vie ne peut être réduit au comportement actuel des villes. Les agents de ces transformations sont aussi bien ruraux que citadins.*" (p.9).

E, se bem que todas as sociedades humanas se encontram expostas às consequências dos processos de urbanização, as resistências ou as formas de assimilação tipicamente rurais (marcas de uma sociedade tradicional impregnadora ainda das práticas sociais correntes) são particularmente notórias em contextos sócio-históricos de sociedades mais tardiamente tocadas pelas transformações económicas e sociais da urbanização. O caso português é como sabemos disso exemplo.

No caso tratado neste trabalho, o da política social da casa unifamiliar, tanto a formulação legislativa, como a sua aplicação prática, são desenvolvidas com algum atraso face ao contexto europeu, como já referimos no Capítulo 3.

Mas o debate em torno da "mais-valia" social e urbana de uma opção política em defesa da "casa individual" ou, por outro lado, do chamado "habitat colectivo", ganha particular ênfase entre uma classe profissional em época de projecção social: os arquitectos.

De entre eles alguns nos anos 30 e 40 vão tornar-se famosos graças à defesa vigorosa que fazem do "habitat colectivo". Le Corbusier, segundo Haumont e Raymond (1971, p.58), vem propôr uma interpretação da política de casa individual assente na ideia de uma *"maquinação táctica montada pelo conservadorismo social e pelos especuladores."*

Tal argumentação sustentada em ideias-força como o facto deste tipo de política contribuir para o desordenamento urbano, estendendo demasiado as distâncias casa-trabalho, favorecendo o crescimento do espaço individualizado e descontrolado, serve para contra-propôr medidas em defesa da "construção em altura" (Voltaremos ao assunto mais à frente neste Capítulo e no Capítulo 8).

Chegados a este ponto da discussão parece estar claro que entre as duas visões aqui expostas passa uma linha de separação conceptual quanto ao que há a valorizar na intervenção pública.

Deste modo, a defesa de uma certa Ordem Social, preocupação essencial dos adeptos da casa unifamiliar e a defesa de uma Ordem Urbana, harmonizadora do espaço intervencionado, parecem estar em conflito. E, apesar de não serem opções antagónicas, evidencia-se nas acaloradas discussões, sobretudo dos anos 30 e 40, a primazia que é dada ao valor da Sociedade Equilibrada, por uns, e da Cidade Reequacionada, por outros.

É nesta linha e com o intuito de esclarecer o sentido da "significação social do espaço" que Jean Rémy e Lilliane Voyé enunciam no seu trabalho (1981) dois tipos de Ordem, ordenadores das relações sociais no espaço. Segundo estes autores estas formas de ordenação do espaço disputar-se-iam (e trancrevemos no original) *"sur la tension qui existe entre un ordre organisant ses solidarités et ses oppositions indépendamment de l'espace, lequel est considéré comme n'étant qu'un facteur parmi d'autres dans le calcul des coûts"*

*et profits, et un ordre fondé sur une symbolique qui, d'une certaine manière, transgresse cette rationalité à partir de référents expressifs.*

*Adhérer à cette deuxième façon de voir suppose que l'on ne considère pas l'espace comme un simple réceptacle passif, mais bien plutôt comme un agent d'énracinement, opérant à travers le système de représentations et de significations auquel il renvoie." (pp. 9 e sg.)*

Dito doutra maneira significa que a lógica que subjaz a ordenação social do espaço pode ser distinguida entre uma actuação vincada por ordens de prioridade que se fundam em elementos sociais e económicos exteriores à relidade morfológica das sociedades ou atendendo à especificidade dos lugares tocados pela intervenção dos diversos agentes sociais e económicos.

Deste modo estaríamos, em nosso entender, dominados pelo primado da Ordem Social quando a intervenção na ordenação do espaço estivesse essencialmente orientada por ideologias e práticas de actuação em que o o valor da especificidade do lugar em que se intervem fica reduzido ao mínimo, como simples artefacto de uma intervenção de cariz mais universal apenas particularizada porque aí localizada.

E perante o primado da Ordem Urbana quando a "unidade específica da vida social" (Remy e Voyé,1981, p.10), seja o bairro, a cidade, a região, vai implicar que se definam regras próprias de composição, tanto ao nível do senso vivido como no que diz respeito às possibilidades de acção.

Ora, no âmbito da afirmação ideológica vivida em Portugal durante o Estado Novo, parece-nos sintomática a alteração, embora nem sempre evidente, de um discurso inflamadamente defensor de uma Ordem Social nova, indiscutível, para uma utilização muito mais subtil de tal argumentação. Esta modificação fica definitivamente espelhada no fim do período estudado, com a extinção em 1972 dos organismos que haviam sido criados para desenvolver a política das casas económicas e suas congéneres (ver Capítulo 5.2).

A primazia dos temas urbanos, das preocupações em torno do crescimento desordenado das maiores cidades e das suas metrópoles, das migrações incontáveis parece trazer como consequência a inevitabilidade da imposição de um discurso técnico acerca da necessidade de Ordenar o Espaço.

E se bem que a emergência dos profissionais da intervenção urbana parece ser um dado indiscutível no tempo que medeia entre o início do Estado Novo e o seu final, o que implica de forma inevitável uma alteração no sentido tradicional do discurso do regime; é o reconhecimento da incapacidade de responder satisfatoriamente a um problema formulado 40 anos antes a razão forte de uma modificação orgânica na intervenção estatal no campo da habitação e o abandono, por esgotamento, do programa forte do regime - as Casas Económicas.

O que apresentamos neste capítulo é a reconstituição do processo de formação, de desenvolvimento e de desaparecimento de uma política social, concretamente a que é consequente do Decreto-Lei nº 23052, de 1933, que correspondeu ao que de mais continuado foi levado a cabo durante o Estado Novo. A compreensão deste processo permitirá, cremos nós, melhor explicar as formas de intervenção estatal/pública no campo da habitação e as concepções que de ordenação do espaço urbano e residencial se vêm revelando como dominantes.

## 2. DISCURSO POLÍTICO E (RE)APROPRIAÇÃO IDEOLÓGICA: OS BAIROS SOCIAIS DA 1ª REPÚBLICA E AS CONSEQUÊNCIAS DO DECRETO-LEI nº 23052 DE 1933

Inaugurados pelo Estado Novo em 1934 e 1935, mais de década e meia depois de terem sido iniciados, os dois Bairros Sociais de Lisboa da 1ª República são um caso paradigmático de utilização política de objectos físicos de interesse social de iniciativa alheia. A sua (re)apropriação ideológica, a cargo do regime emergente, é feita no sentido de ressaltar as incompatibilidades entre a ideologia e a prática governativa republicanas e as "necessidades e as possibilidades económicas e morais da Nação".

Aliando a normativa corporativista à capacidade técnica de "fazer obra", o discurso dos novos dirigentes nacionais recorre ao exemplo destes Bairros Sociais, tornados Económicos, para exaltar as virtudes da nova governação e para promover os valores considerados *postos em causa* no período precedente.

Como se sabe, a substituição de tipos de governo ou de formas de governação garante um campo imenso de possibilidades aos novos dirigentes para fazer uso de iniciativas anteriormente iniciadas e só durante a sua vigência concluídas. No quadro de uma alteração de regime, como é aqui o caso - o Estado Corporativo fica instituído em 1933, depois da fase de Ditadura Nacional iniciada em 1926 que derrota a Democracia Parlamentar -, tais possibilidades tendem a ser particularmente valorizadas dada a necessidade de legitimação de uma forma de poder, que, porque imposta militarmente, carece de garantias de apoio popular.

Ora a obra feita, ou antes a conclusão do trabalho inacabado pelo anterior regime, permite condições ideais de exercitação do discurso valorativo do novo regime e a identificação da causa do derrube dos precedentes governantes. A imagem difundida da capacidade de fazer obra "que se veja" fornece matéria permanente de valorização das práticas políticas.

A materialização de um modo de governar, sobretudo no que respeita a bens socialmente privilegiados, como são as habitações

destinadas às "populações mais carenciadas", é pois um argumento de força na imposição de uma prática governativa, o que, se sustentado em pressupostos ideologicamente convincentes, permite a produção de uma "cultura de poder" tendencialmente hegemónica.

Aliás, o papel das ideologias na "luta política" é um tema recorrente da literatura sociológica e fica bem claro nas palavras de Alain Birou em texto publicado em 1970 (ver também Pinto, 1978). Definindo ideologia enquanto *"conjunto mais ou menos coerente de ideias, de representações e de crenças que movem um ou outro grupo ou legitimam os seus modos de acção em sociedade e a sua vontade de mudança na mesma"* (p.5), este autor precisa a sua análise (acerca da importância desta noção operatória para a interpretação das alterações políticas) afirmando: *"a ideologia procura transformar a ordem das coisas existente. Ela é um objectivo (visée) tendente a valorizar as formas de existência julgadas melhores. Ela torna-se um meio de luta política, um instrumento intelectual para legitimar um programa e um tipo de acção política. É o conjunto das representações, das categorias, dos valores e das estratégias de acção para fazer prevalecer um projecto político em descoberta e denunciando ao mesmo tempo ideologicamente os modos falsos ou incompletos de pensar dos (partidos) adversários"* (p.5/6).

Serve esta transcrição para nos situar no campo da análise dos fenómenos políticos e em particular da apropriação ideológica de bens socialmente valorizados. Ora o uso político dado aos três Bairros Sociais da 1ª República (Ajuda e Arco do Cego em Lisboa e Arrábida no Porto) nos anos de edificação do Estado Novo, em que os seus promotores procuram deste modo um efeito legitimador de um regime emergente, assenta no discurso então dominante das virtudes tradicionais da vida portuguesa.

E estando reunidas as condições para a sua eficácia política, económica e social, por razões que abordaremos noutra ocasião, foi possível ao regime em edificação, num período que decorre entre o aparecimento da Constituição Corporativa de 1933 e o final da 2ª Grande Guerra, fazer dos seus Bairros Económicos um dos principais

estandartes da sua acção concretizadora. Tanto a conclusão dos Bairros da República serviram como "cartão de apresentação" da iniciativa moralizadora do regime, como os seguintes serviram para provar a irreversibilidade de um processo e de um modo de actuar.

A simbologia da protecção da família que esta iniciativa comporta, já que através da destinação da casa individual à posse das famílias social e economicamente desfavorecidas se dá expressão a um dos fundamentos ideológicos do corporativismo, é particularmente aproveitada neste contexto não repetível no futuro do regime de Salazar.

A este facto não é alheia a circunstância de ser Duarte Pacheco, o Ministro das Obras Públicas e depois Presidente da Câmara Municipal de Lisboa e Teotónio Pereira o Sub-Secretário de Estado das Corporações e da Previdência Social, encarregues respectivamente da execução e distribuição das Casas Económicas. Estas duas figuras centrais na emergência do *regime das concretizações*, um como executor, o outro como teórico do tipo de intervenção social do corporativismo, constituirão aliás um património insubstituível do regime e funcionarão inclusivamente com referência de um "tempo de ouro" do regime, quando os seus alicerces, a partir dos anos 50, começam a se desmoronar.

### **A Montagem do Discurso da Nova Política das Casas Económicas: a "Velha" Política da 1ª República e a Nova Ordem Social e Económica**

O exercício legitimador que o regime republicano fez da sua iniciativa de iniciar actividade na edificação de Bairros destinados às populações mais carenciadas não cabe neste trabalho. Contudo, convem ressaltar que tratando-se de uma prática inevitável de legitimação de qualquer prática governativa, não foi possível ao regime, que pouco mais tempo durou para além do lançamento desta iniciativa (de 1918/19 a 1926), desenvolver uma estratégia de

evidenciação pública da sua obra, dada a limitada possibilidade de exemplificar o *feito*.

A forma inconsequente, pelo menos nos resultados efectivos, como a intervenção havia sido feita no período anterior a 1926, serve de modo preciso as intenções de afirmação do Estado Novo. Por oposição à incapacidade de concluir obra dos republicanos - em Lisboa, os bairros do Arco do Cego e da Ajuda permanecem incompletos - os seguidores de Salazar promovem a ideia que a sua concepção de casa económica é radicalmente diferente da que fôra desenvolvida até então.

O discurso da nova política social que faz contrastar o "novo estado de coisas" com a situação da 1ª República permite que exemplarmente se faça uma (re)apropriação ideológica de um bem socialmente invejável como instrumento de exacerbação política. É bem vincada na inauguração do bairro do Arco do Cego tal postura governativa, ficando claro que para além de ir iniciar uma nova maneira de conceber a questão da "casa económica" o novo regime também se preocupava com o que herdara, dando um sentido social e económico, ignorado ao longo da fase de democracia parlamentar republicana, a tal intervenção.

Nessa ocasião Pedro Teotónio Pereira, o primeiro Subsecretário de Estado das Corporações e da Previdência Social, não deixa de pôr em relevo as oposições que referimos:

"Não tenho palavras para dizer a Vª Exª a grande satisfação com que vejo poder renovar-se a distribuição benéfica já verificada com o Bairro da Ajuda. Este tipo de andares-moradias de algumas das casas do Arco do Cego - embora constituindo adaptação de conceito já pôsto de parte por anti-económico e anti-social - vai contudo, permitir que se dê satisfação a alguns casos de instante necessidade, frequentes na classe média. Não faltam, com efeito, de entre os funcionários públicos e os membros dos sindicatos nacionais, famílias numerosas que vivem mal alojadas ou em habitações cuja renda, por demasiado alta, furta o que deveria ser para alimento e educação dos filhos. Exactamente por isso o Estado calculou com certa generosidade as prestações mensais de alguns tipos das moradias, agora adaptadas ao regime do decreto-lei nº 23052, para o benefício social a colher resultar no remédio de muitas situações tristes. A solução dada pelo Estado Novo ao problema das casas económicas - nunca é demais dizê-lo - constitue uma das provas mais seguras da sua política social. Não se constrói ao acaso, buscando efeitos ou

adiando a resolução das dificuldades. O sistema está estudado e é conhecido nas suas linhas gerais e nos seus pormenores." (Boletim I.N.T.P., Ano II, nº8, 15/3/1935, pp.187/188)

Quantifica a situação o então ministro das Obras Públicas, Duarte Pacheco no mesmo acto público:

"Quando o País verificar que com a importância gasta nos 482 andares-moradias do Bairro Social do Arco do Cego, fruto da velha política, se constroem 4600 moradias de famílias, fruto da política do Estado Novo, melhor compreenderá que alguma coisa de novo há em Portugal que merece o apoio franco e vibrante de todos os portugueses." (Boletim do I.N.T.P., Ano II, nº8, 15/3/1935, p.190)

Mas, como afirma Maria Júlia Ferreira ainda a propósito do Bairro do Arco do Cego, será que *"a "perda" de dinheiros públicos foi da ordem referida nos discursos da inauguração ou os números servem intencionalmente para relevar o Estado Novo sobre o regime anterior?"*(1994, p.707). É que este "projecto da 1ª República e símbolo do Estado Novo" (idem, p.808) tem com os outros bairros sociais republicanos um valor estratégico fundamental para o emergente Estado Novo.

Exemplificando o que há a evitar no sentido de uma intervenção estatal no domínio da habitação, com o recurso ao que até aí se passara, o novo regime pretendia promover uma concepção aparentemente de outra natureza económica e social de casa económica. Capitalizando as desconfianças face às intervenções promovidas até 1926 e gerindo as expectativas resultantes das primeiras inaugurações, através de um empolamento discursivo e jornalístico (M.J.Ferreira, 1994, pp.702-705), o regime em consolidação encontrava condições de fazer passar um discurso glorificador, fortalecedor das suas intenções.

Todavia, o vigor discursivo dos primeiros tempos do Estado Novo vai decaindo. A veemência com que era reprovada inicialmente a iniciativa do anterior regime cede lugar a atitudes menos inflamadas. Só em momentos mais ou menos ritualizados, como nas inaugurações de novos bairros de casas económicas, a reafirmação dos valores originais (res)urge. O Subsecretário de Estado das Corporações no activo em 1949 numa inauguração na Covilhã refere:

"... (esta é) a diferença fundamental entre os governos do Estado Corporativo, cuja finalidade é servir acima de tudo a Nação, e os governos do velho Estado demo-liberal, que procuravam servir apenas as clientelas partidárias que os apoiavam no poder.(...) A Revolução corporativa, porque não é apenas uma revolução política, mas simultaneamente económica e social, não pode retroceder, nem deve parar, mas tem de caminhar sempre: caminhar em doutrinação e em realizações." (Boletim I.N.T.P., Ano XVI, nº21, 15/11/1949, p.445)

A passagem do tempo vai progressivamente tendo efeitos no próprio discurso dominante. O "peso" da história da habitação económica ( e uma inerente aúrea de respeitabilidade que em seu torno se constrói) assim como a mior distância de perigo iminente de um "restauracionismo republicano" vão permitir que se proceda a uma substituição da exaltação discursiva em relação às "más" soluções dos republicanos por uma integração da sua acção enquanto uma "pré-história" da intervenção estatal no campo habitacional.

Numa primeira fase, com um teor marcadamente recriminatório, os responsáveis pela política habitacional distinguem a intervenção da 1ª República da indiscutível obra do regime, é ainda esse o caso do discurso proferido pelo então Subsecretário de Estado das Corporações em 1949, em Ramalde, na assinatura do acordo entre a Câmara Municipal do Porto e a Federação de Caixas de Previdência "Habitações Económicas" para a construção de habitações de renda económica:

" A instabilidade dos sucessivos Governos e os ódios partidários aos programas dos que os tinham antecedido no poder eram incompatíveis com a continuidade exigida por uma obra desta natureza. (...) Em 1918, os decretos nº 4137 e 4440 representaram novas tentativas no sentido de resolver o problema, mas os seus resultados práticos foram nulos. (...) Em 1919, os decretos nº 5397 e 5443, com a sua lírica concepção dos chamados "bairros sociais", ficaram igualmente letra morta. (...) Por isso, em 1925, ao ser extinto o Ministério do Trabalho, pelo decreto nº 11267, perguntava melancolicamente o legislador o que tinham sido os tais bairros sociais...

(...) Nisto se resume o balanço do período de 1911-1926 em matéria de política de habitação: praticamente zero, agravado com o passivo de obras ruinosas a atestar a incapacidade administrativa do regime e dos Governos que se atropelam no poder." (Boletim do I.N.T.P., Ano XVI, nº4, 28/2/1949)

Depois, aparentemente, a consciência da transformação profunda que os grandes centros urbanos nacionais vivem e a implícita lógica de industrialização vivida no país, acrescida das migrações

incontroláveis, vai produzir entre os responsáveis um sentido de impotência para controlar um processo condutor de efeitos antes desconhecidos nessa escala. Uma certa compreensão das inconseqüências práticas das iniciativas da 1ª República vão ficando entre-escritas. Na proposta de lei que daria origem à lei nº 2092 (*Bases da Cooperação das Instituições de Previdência, das Casas do Povo e suas Federações no Fomento da Habitação*, de 9/4/1958), o tom face a tal época é antes de consternação face aos insucessos que tal política teve na época. Lê-se em dado momento:

"Esta obra (as casas económicas) é fruto de várias providências legislativas, que vão do Decreto-Lei nº 23052, de 23 de Setembro de 1933, ao Decreto-Lei nº 40552, de 12 de Março de 1956. (...) Deve dizer-se, contudo, que a primeira tentativa para atacar o problema foi feita em 1918 e 1919, através dos Decretos nº 4137, 5397 e 5443, em que se planeava a construção de "bairros sociais" e se estabelecia que as primeiras mil casas deveriam estar concluídas "no ano seguinte", ou seja, em 1920. Sucedeu, porém, que, iniciada a construção dos primeiros bairros do programa (Ajuda e Arco do Cego, em Lisboa, e Arrábida, no Porto), nenhum destes agrupamentos veio a ser acabado até 1926, não obstante se haver gasto a vultosa soma de 65000 contos" (Boletim do I.N.T.P., Ano XXIV, nº4, 28/2/1957, p.116)

É pois sintomático neste processo de institucionalização da obra do Estado Novo o sentido de transformação de um discurso primeiro marcado pelas convicções da "Revolução Corporativa", depois presa nas incapacidades de impôr eficazmente este primado. De premeio conta-se com um reposicionamento, de teor urbanístico, no discurso dominante dos dirigentes do regime envolvido na definição da política habitacional.

Neste domínio importa sublinhar que a ideia propriamente dita de intervenção sistemática dos poderes públicos, por nós constatada em momento anterior (Capítulo 3), ficou já claramente equacionada durante a 1ª República. Nas palavras de Maria Júlia Ferreira (1994, p.698) "estavam criadas as condições que iriam permitir que o Estado e a sociedade assumissem o compromisso de encontrarem soluções para este problema". Só que o conturbado percurso deste período da nossa História vem favorecer a sua aparente inconseqüência. As obras iniciadas pareciam infundáveis, o desacerto entre as políticas de curta duração desses 16 anos pareciam votadas ao fracasso.

Esta situação prolonga-se ainda durante o período da Ditadura Militar. Entre 1927 e 1932 os Bairros Sociais de Lisboa passaram para a responsabilidade da Câmara Municipal de Lisboa, e só com a sua integração no "regime das casas económicas" estes ficam concluídos e são inaugurados. A justificação destes anos de ainda inconclusão é segundo os responsáveis do regime devida há necessária "reconstrução financeira do país, operada entre 1926 e 1933" (Boletim do I.N.T.P., nº4, 1949, p.86).

Na perspectiva de Marielle C. Gros (1982, p.106) esta seria uma razão para o novo regime não vir a fazer depois grande alarido das suas iniciativas, o que como é sabido acontece diversamente. Salaria a autora que *"o regime instituído em 1926 pelo golpe de Estado de 28 de Maio não trouxe de imediato qualquer inovação em matéria de política de habitação. Ele promulga em Outubro de 1928 uma lei que se tornou "clássica" incitando à construção de casas económicas pela concessão de uma série de isenções fiscais (...). Esta lei impunha em contrapartida um certo número de características para as casas a construir (...). Eram sem dúvida exigências a mais e estímulos a menos. O balanço não deixa nada a desejar em relação ao da "República dos Partidos", tão facilmente denegrida."*

Os elementos de distinção entre as duas políticas, a que vai até 1926 e a posterior, só se efectivam à medida que as obras deixadas incompletas são finalizadas. A defesa, comum nos dois regimes, da solução da moradia unifamiliar conhece algumas variações. A concepção de espaços colectivos é particularmente minguada entre os estado-novistas, defensores acérrimos das virtudes do is(olamento "no aconchego familiar". A importância do lar - enquanto espaço físico autónomo do contexto envolvente - é central, surgindo mesmo em termos valorativos por oposição à ideia de convívio entre vizinhos. A tal propósito vinca Marielle C. Gros em texto posterior (1994, p.89): *"Um primeiro indício da ênfase que o Estado Novo deu à casa, mais do que a qualquer outro tipo de dispositivo espacial, é-nos dado pelo próprio intitulado do seu principal programa - das Casas Económicas - manifestando, de certo modo, um passo atrás em relação ao projecto republicano dos Bairros Sociais. Este último, apesar de prever a construção de casas unifamiliares, dava relevo à*

*sua integração num dispositivo espacial mais complexo, o bairro, ele próprio concebido como factor de transformação social."*

Na prática, segundo Maria Júlia Ferreira, *"o equipamento do bairro (do Arco do Cego) fora reduzido pelo Estado Novo a duas escolas primárias (sexos separados), colocadas simetricamente em relação ao eixo central, ao Liceu D. Filipa, que substituíra o previsto Teatro-Circo, ao arquivo da Câmara Municipal e a uma esquadra da polícia. (...) Das oficinas e ateliers dos artistas nunca mais se ouviu falar, e, quanto ao comércio, a 28-12-1938, eram referidas três mercearias, uma leitaria, uma casas de chá e café, um talho e uma papelaria."*(1994, p.705).

Esta estratégia de conclusão dos Bairros Sociais, agora Económicos, parece obedecer a dois pressupostos complementares. (ver Capítulo 4.3). O pressuposto que esta política assenta na construção de casas *realmente* económicas e o de que a valorização destes novos lares, mesmo que agrupados, se faria em torno da família e dos seus membros. Da vantagem económica de aplicar aos bairros da República os "novos princípios e regras relativos à classificação, distribuição e aquisição de casas económicas" fala inflamadamente Duarte Pacheco, que a propósito dos custos descontrolados da edificação do Bairro da Ajuda alerta:

"Os números que aí ficam não encobrem a capacidade ou incapacidade administrativa de ninguém, e, se são a condenação da velha política das casas económicas que termina, são também o estímulo da nova política de moradias de família que começa." (Boletim do I.N.T.P., Ano I, nº5, 30/1/1934, p.12)

E das vantagens para a vida das famílias do novo estado de coisas, em que esta política social tem particular relevo, não deixa de cuidar Teotónio Pereira dirigindo-se em alocução a Salazar:

"Vª Exª encontrou a fórmula de paz que a Nação procurava. V.Exª tem conseguido transformar em esperança e em serenidade os sentimentos tumultuosos e desvairados de muitos milhares de homens que andavam por caminhos perdidos." (Boletim do I.N.T.P., Ano I, nº11, 30/4/1934, pp.5/6).

Não resta dúvida que do ponto de vista ideológico a montagem do regime "virtuoso" tinha na política das casas económicas um dos seus

trunfos mais contemplável. As casas completadas, o inimigo identificado, as novas casas já avançadas rechearam na segunda metade dos anos 30 a vida do regime. Os discursos proferidos por importantes figuras do regime, para além do próprio Salazar, como Duarte Pacheco e Teotónio Pereira, dão bem a noção do valor atribuído a estas iniciativas. Esclarece o próprio Salazar em entrevista concedida ao jornal "Século" respondendo a uma pergunta acerca da "orientação do Governo em relação à habitação dos pobres":

"Antes de mais cuidou-se de acabar o que estava principiado. Concluíram-se os bairros da Ajuda e do Arco do Cego, o primeiro dos quais já está habitado, devendo o segundo, que também já está concluído, inaugurar-se dentro de poucos dias. A política das casas económicas prosseguirá, sob a égide do estado, por se ter reconhecido que a iniciativa particular, só por si, por mais vantagens que se lhe tenham oferecido, não pôde fazer obra que se visse." (Boletim I.N.T.P., Ano II, nº7, 28/2/1935, p.172)

Vai ser este aliás o mote da política das casas económica, que posteriormente vai encontrar dificuldades acrescidas: o Estado tem de intervir e de forma permanente se quiser ver resolvido este problema social de implicações numerosíssimas. Mais. Em última instância sabem os governantes que os privados nunca se empenharão na resolução de um problema que assim, devidamente regula(menta)do, não suscita grande lucro.

Daf decorre a necessidade de desenvolver iniciativas *económicas*, concebidas de raiz, de iniciativa estatal. Concluídos os Bairros Sociais, "regenerados" segundo a concepção agora dominante, a solução do novo regime das casas unifamiliares - sem as confusões que se haviam colocado com os "andares-moradias de algumas das casas do Arco do Cego" - tem condições para se instalar enquanto forma hegemónica esta política habitacional. Teotónio Pereira, no acto de entrega das casas económicas para distribuição em S. Roque da Lameira, Porto, vai formular esta convicção, afirmando que:

"são estas casas económicas as primeiras que se começaram a construir e se concluem segundo o regime legal estabelecido pelo Estado Novo" (Boletim I.N.T.P. Ano II, nº15, 30/6/1935, p.331).

E argumenta, no mesmo discurso, no intuito de fortalecer a ideia da supremacia da iniciativa agora incentivada:

"Na execução da nova política de casas económicas houve programas claramente definidos, projectos cuidadosa e seriamente elaborados, uma perfeita organização de trabalho e uma administração rigorosamente honesta e previdente. (...) Saibam todos compreender o significado profundo da política de casas económicas do Govêrno e o que representam para o povo estas modestas casinhas e nelas estará um elemento basilar de uma profunda transformação social." Boletim I.N.T.P., 30.6.1935, p.333).

Em benefício da nova formulação da política das casas económicas defendem ainda os novos situacionistas a vantagem da instituição do *casal de família* (ver Capítulo 4.4) que por razões de ordem legal não é possível estender aos Bairros Sociais da República. Em dois despachos de 1934 e de 1935 (1), relativos respectivamente ao Bairro da Ajuda e do Arco do Cego, clarifica-se esta situação. Contudo, para os que se seguiram este pressuposto foi permanente e em época bem avançada da vida desta política (1968) pareceres emitidos com o intuito de contrariar a tendência já corrente de eliminar o casal de família eram destacados na publicação do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência. Em conclusão do Parecer nº C-1 -434/66 sobre a "Inalienabilidade das Casas Económicas" e em que se apresenta o casal de família como instrumento de justiça social:

"Os Serviços não podem deixar de, por todos os meios, pugnar pelo cumprimento do que é legal, como não podem alhear-se de uma outra realidade que, embora remota, é relevante: - a de a construção dos Bairros, para proporcionar o benefício das casas económicas, ser feita na maioria das vezes, em terrenos *expropriados a preços*, fixados embora na lei, mas inferiores aos *comumente praticados na época*. Não pode pois consertir-se que essas casas sirvam posteriormente para fins lucrativos, quando foram adquiridas a preços nitidamente vantajosos." (Boletim I.N.T.P., Ano XXXV, nº5, 15/3/1968, p.196).

Ora, o que em síntese o novo regime quer fazer passar como sua capitalização específica face ao anterior "estado de coisas" é a de que as políticas do Estado Novo estão imbuídas de uma capacidade moralizadora, restituidora de uma Ordem Social perdida entretanto e que pretende regular de forma clara as condutas individuais sem deixar de atender às especificidades locais (diferentes zonas do país, diferentes contextos rurais ou urbanos).

Esta montagem do cenário ideológico em que se vão desenvolvendo as políticas do regime plebiscitado em 1933 vai conhecendo toda uma estrutura legislativa e regulamentar que

procurará fazer valer esta ideia. É disso sintomática a forma de contrato para a posse de moradias económicas, estipulada em Diário de Governo (6/9/1934) e que prevê para continuidade do usufruto da propriedade em aquisição as seguintes obrigatoriedades:

"11º O segundo outorgante e as pessoas que pertencem ao seu agregado familiar, e com êle vivem, deverão comportar-se como bons cumpridores dos seus deveres familiares e sociais, com perfeita moralidade e respeito de todos os preceitos de sanidade e higiene, sob pena de rescisão do contrato(...)

12º Durante o período de amortização da sua moradia económica, obriga-se o segundo outorgante a cumprir todas as indicações que pela Repartição das Casas Económicas lhe sejam dadas relativamente à limpeza e boa higiene da sua moradia e respectivos acessos, sob pena de rescisão do contrato (...)"

O desenho de uma política de controlo da higiene familiar é contudo limitada na prática. As condições particulares das famílias portuguesas, que aqui não analisamos, levaram, no mínimo, os dirigentes corporativistas, apesar de exercitarem o discurso vinculativo dos valores cristãos, a reconhecerem a variedade de situações mesmo só quando se referem às "classes mais desfavorecidas". Em despacho de 24 de Março de 1934 é o próprio Presidente do Conselho que a propósito da fixação de quantitativos das prestações mensais pagas pelos moradores-adquirentes das casas económicas concede:

"É de prever, com efeito, que em certas localidades ( o caso referido é o do bairro construído em Portimão em comparticipação com o Consórcio Português de Conservas de Peixe) as rendas fixadas no artigo 50º do decreto-lei nº 23052 sejam demasiado altas e, no estado actual dos salários, demasiado onerosas para os trabalhadores nelas residentes. Haverá então que determinar os quantitativos das prestações mensais, tendo em atenção essas razões de ordem social, mas nunca prejudicando a amortização regular da parte do capital investido pelas entidades participantes nem ainda os recursos necessários para fazer face às despesas que o I.N.T.P. terá de efectivar com a guarda, vigilância, seguros de conta própria e amortização das casas que lhe são entregues no regime previsto no decreto-lei referido." (Boletim do I.N.T.P., Ano III, nº 10, 15/4/1936, pp.187/188)

Diríamos que se procura então estruturar uma *política economicamente social*, em que a resolução dos problemas sociais é a meta mas contida pelos condicionalismos económicos. E em que se

reconhece a necessidade de intervir diferentemente nos diversos "contextos socio-ecológicos", como diria Placide Rambaud, através de mecanismos de organização específica destes contextos de forma a torná-los eficazes concretizando as premissas de actuação do regime. O relatório da proposta de lei das casas dos pescadores a enviar à Assembleia Nacional em 1936 elucidamos nesse sentido:

"No plano geral da organização corporativa do trabalho, a par dos Sindicatos Nacionais, constituídos para a representação e defesa dos interesses profissionais dos aglomerados urbanos, e das Casas do Fovo, destinadas aos meios rurais, há muito estava prevista a criação de instituições especialmente ajustadas às condições de vida tam características das povoações costeiras votadas às lides do mar.

(...) Para se fazer o enquadramento das populações marítimas não podia deixar-se de respeitar tudo aquilo que as separa inconfundivelmente dos núcleos urbanos e das zonas de produção e do trabalho agrícola, sendo por demais sabido que a organização corporativa visa sempre e primordialmente a reintegração da Nação nos seus órgãos de vida naturais, segundo a sua índole e as funções que exercem na vida económica e social." (Boletim I.N.T.P., Ano IV, nº1, 30/11/1936, p.1)

Desta fase de montagem inicial do regime, de que nos demos conta, fica como elemento identificador do discurso de continuidade do Estado Novo nas quatro décadas da política das casas económicas o primado da Ordem Social sobre a Ordem Urbana. Porém, as circunstâncias da evolução da concentração populacional em torno das maiores cidades do país, e particularmente de Lisboa, tenderão a contrariar tal pretensão dada a necessidade urgente de dar solução aos casos mais prementes.

Tal alteração discursiva e substantiva vai levar a uma acesa discussão no interior do regime entre os que defendem os argumentos da ideologia política da família e os que dão prioridade a uma ideologia prática da técnica. Esta disputa ir-se-à prolongar até ao fim do regime, até à queda de Marcelo Caetano em 1974.

É com os olhos nesse debate que transcrevemos uma tomada de posição do Ministro das Corporações no acto da assinatura do acordo sobre a construção de casas celebrado entre a Federação das Caixas de Previdência- "Habitações Económicas" e a Câmara Municipal de Lisboa em 14 de Setembro de 1960. A presença, não concretizada, do

então Ministro da Presidência P. Teotónio Pereira poderá ter contribuído para este tipo de equacionamento discursivo do então responsável pela política das casas económicas:

"O problema da habitação tem implicações muito sérias e está longe de ser apenas um problema económico ou técnico. Os aspectos humanos, sociais e políticos a ele ligados exigem que seja encarado em todo o seu vasto e complexo conjunto, para se não cometerem faltas irremediáveis. Não basta construir casas, nem sequer construí-las bem, porque é mister sobretudo que elas sirvam a família e constituam, sem prejuízo da inviolabilidade do lar, pela sua concepção e pela sua localização e distribuição, instrumento de convívio e de aproximação entre os homens, quaisquer que sejam os seus bens de fortuna ou a sua posição nos quadros da empresa ou das diferentes comunidades. Este ligeiro apontamento aqui fica, a fim de que a doutrina que encerra não seja esquecida quando se intensificam as diligências para atenuar a delicada crise da habitação em Lisboa." (Boletim I.N.T.P., Ano XXVII, nº 19, 15/10/1960, p.818)

O regime e a sua ideologia corporativista, de grande fulgor inicial, vinha ficando preso nas suas próprias armadilhas políticas que montara na sua alvorada e que após 1945 se tornaram incontornáveis. O desafio irreversível da indústria e da metrópole deitavam por terra toda uma edificação ideológica e legislativa orientada para uma sociedade limitadamente urbanizada e promotora de valores que vinham ficando desfasados das novas condições da vida moderna.

### 3 DA POLÍTICA DAS CASAS ECONÓMICAS ÀS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL

O regime salazarista vai levar por diante ao longo de quatro décadas uma política ideologicamente central e agregadora que é, como já foi dito, a Política das Casas Económicas. Percorrendo praticamente todo o tempo do regime (1933-1969/72)(2), esta forma de intervenção do Estado no sector da habitação nunca deixou de ter um enorme valor ideológico no discurso dominante. Simplesmente, as novas condições económicas, políticas e sociais parecem ter-se imposto ao primado de Ordem Social.

Aqui conta fundamentalmente o "princípio da realidade" que, em conformidade com as mais importantes necessidades de habitação e a impossibilidade prática de prosseguir a política de expropriações do tempo de Duarte Pacheco (ver Capítulo 4.2.), vai transformar uma das mais valorizadas políticas do regime num "beco sem saída".

Averiguaremos a capacidade inicial, na primeira década do regime, de desenvolver uma política única de casas económicas e passaremos à fase seguinte, do aparecimento do que seria a alternativa posteriormente valorizada pelo regime em termos habitacionais - as casas de renda económica - no fim da Segunda Guerra Mundial. Procuraremos então esclarecer as particularidades da evolução da noção de casa económica e as implicações da sua articulação com as novas modalidades de habitação económica.

#### **Uma Década de Política Única de Casas Económicas (1933/1945): A ideia de uma sociedade de proprietários?**

O objectivo explicitado no decreto-lei nº 23052 de 1933 de permitir aos moradores-adquirentes o acesso à propriedade plena norteia esta década de política social de habitação. Contudo, o equilíbrio pretendido entre os custos económicos e os benefícios

sociais daí advidos são expostos de forma bastante clara. Pretende-se desenvolver uma política *economicamente social*, assente na evidência das distinções sociais, previamente reconhecidas, e previsivelmente imutáveis. A forma que nos parece sintetizar o intuito desta legislação, é o de "a cada um consoante as suas posses".

Fica evidenciado no §2 do artigo 12º deste decreto-lei que "o custo das casas económicas obedecerá ao princípio de as respectivas prestações se deverem comportar dentro das possibilidades do adquirente". E concretizando este enunciado elucida o legislador no artigo 36º:

"do contrato deve constar que o morador-adquirente se responsabiliza, por si e com a garantia de uma apólice de seguro de vida, pelo pagamento de 240 prestações, calculadas nos termos do artigo 49º (em função da classe e tipo de moradia), adquirindo ele ou o seu herdeiro, com o pagamento da última prestação, a propriedade plena da moradia."

Com a intenção de valorizar o sentido de *continuidade* que se pretende associar à política emergente, Duarte Pacheco defende em conferência a necessidade de conciliar as possibilidades económicas e o momento do ciclo de vida familiar em que esta se encontra. Afirma este governante:

"A circunstância de a prestação mensal estar relacionada com o salário familiar obriga, naturalmente, a considerar diversas classes de casas económicas para as diferentes categorias de salários familiares e aquela outra que provém de uma mesma moradia *económica* não poder satisfazer a família em todas as fases do seu natural crescimento, em condições morais e de *higiene aceitáveis*, determina, por sua vez, a criação de vários tipos de casas económicas, em correspondência com os diferentes graus de composição do agregado familiar.

No diploma que o Governo publicou foram tomadas, por agora, somente duas classes de moradias económicas - a classe A correspondente a salários familiares até 20\$ e a classe B para salários compreendidos entre 20\$ e 45\$, e dentro de cada uma delas, três tipos: um especialmente destinado a casais sem filhos, outro a casais com filhos pouco numerosos e ainda outro a casais com filhos dos dois sexos ou com filhos muito numerosos de um só sexo, designados respectivamente por 1º, 2º e 3º tipos." (Boletim do I.N.T.P., Ano I, nº5, 30/1/1934, p.9)

Esta formulação vem, todavia, pressupor não estar completa a lista das possibilidades de atribuição de habitação aos grupos dela carenciados. Ora, o que o Decreto-Lei nº 28912 de 12 de Agosto de 1938 vem consignar é a possibilidade das populações

economicamente ainda incapazes de acederem à casa económica podem conhecer um "estágio de preparação", intermédio entre a fase aguda de carência habitacional e a concretização do acesso à propriedade, situação da qual os proletários estão usualmente excluídos. Nesse mesmo Decreto-Lei em que se avança a construção de mais 2000 casas económicas para os anos de 1938 a 1940, prevê-se a edificação das primeiras 1000 casas desmontáveis.

A ideia que fica expressa neste legislação é a de que as casas desmontáveis são uma importante contribuição para a melhor gestão das situações mais graves de alojamento, sendo ainda o objectivo da política governamental o dar o acesso final às casas económicas. Garantir a criação dos mecanismos auxiliares de controlo das populações em situação de "risco social" está implícito neste compasso de espera. Esta situação alimenta as expectativas daqueles que estão em posição de virem "a ser alojados" de poderem conhecer "melhores condições de vida" e a possibilidade de, assim, virem a aceder à propriedade. Previsivelmente tal predisposição levá-los-ia, entretanto, a colaborar com o regime favorecedor.

Em preâmbulo à legislação de 1938 refere o legislador que "a casa económica portuguesa constitue um excelente instrumento de defesa da instituição familiar e de conservação da ordem social existente". E desta reflexão parte para mais adiante atribuir a esta etapa do realojamento, de uma população em situação-limite de carência habitacional, através da sua instalação em casas desmontáveis, um indeterminado tempo mínimo. Define-se deste modo, no Decreto-Lei n° 28912, o aparecimento e a consubstanciação das casas desmontáveis:

"Para bem compreender a nossa orientação é preciso ter presente que o objectivo do Governo não consiste simplesmente em alojar pessoas - quer-se ir mais longe e mais fundo.

Sem dúvida, julga-se conveniente e mesmo necessário que se procure dar abrigo aceitável, em pequenas casas higiénicas de construção precária, a grande número de pessoas que nos grandes centros vivem em condições arripantes e que não podem aspirar à casa económica.

Mas pondera-se que esse não é o caminho a seguir com carácter definitivo.

É preciso que esses amontoados de barracas, verdadeiramente inabitáveis, desapareçam o mais rapidamente possível, mas a solução definitiva do problema da habitação dos seus ocupantes só poderá

encontrar-se à medida que as suas condições sociais se transformem, permitindo-lhes usufruir os benefícios das casas económicas. Pode desejar-se que todas as famílias, mesmo as mais modestas, tenham a sua casa própria, o seu lar" (in Decreto-Lei nº 28912 de 1938, D.G., Iª Série, nº 186, p.1198).

É esta ideia de que todos, independentemente da sua posição social e económica, poderiam vir a usufruir do bem de propriedade que vem legitimar moralmente esta discriminação quanto às condições provisórias em que os oriundos das "barracas" são instalados. A expressão também referida: "não se queira tudo para poder ter alguma cousa", é bem sintomática do espírito desta iniciativa complementar às casas económicas e que posteriormente se viria a autonomizar e a estar na origem, entre nós, das mais recentes e sistemáticas políticas de realojamento.

No respeitante às casas económicas é em torno do tipo de garantias que esta propriedade permite aos seus possuidores (já discutimos a questão referente ao casal de família no Capítulo 4.4.) que se intensifica a discussão. É que a importância discursiva deste primado, do acesso à propriedade, é fundamental. Ainda no Decreto-Lei nº 28912 aponta o legislador:

"Diz-se moradias próprias porque as casas económicas se tornam propriedade perfeita dos moradores-adquirentes ao fim de vinte anos, ou mesmo antes...".

Estas afirmações, curiosamente, procuram suprir as dúvidas que afirmações como as de Teotónio Pereira na inauguração do Bairro do Arco do Cego (1935), que fala de aquisição em "regime de propriedade imperfeita", lançam na época.

Tal confusão tende a ainda se tornar mais densa devido à frequência de utilização de termos como propriedade resolúvel, a que o legislador recorre para designar a situação da propriedade ao longo do processo de aquisição e que segundo F.T.Resende (1961, p.7) "nos termos do artigo 2171º do Código Civil está sujeita a ser revogada, independentemente da vontade do proprietário" mas que se torna plena com o pagamento da última prestação, "propriedade plena" (F.T.Resende, 1961, p.23).

Toda esta explicitação de ordem legal não deixa de ser importante para a clarificação dos processos sociais. Através de certas ocorrências, que implicam a redefinição do sentido social das políticas desenvolvidas, podem ser entre-vistas as formas como os governantes utilizam e dirimem os conflitos produzidos pelas inevitáveis insuficiências da lei. Veja-se o caso recolhido por Cachulo da Trindade e que retrata a resolução tomada pelo responsável da Previdência Social em 1946, Castro Fernandes, a propósito de uma situação de divórcio numa família cujo marido era um morador adquirente.

Sustenta este governante que sendo "o contrato uno e indivisível, não se pode rescindir em relação a uma das pessoas que nele outorgam como adquirentes e permanecer de pé em referência às outras". E ainda que "é para a família que o morador-adquirente adquire a posse da propriedade resolúvel da casa". E conclui "em caso de divórcio, e desde que o I.N.T.P. não promova a rescisão do contrato, o direito de propriedade resolúvel da casa tem de ser partilhado." E justifica que "representaria, nas circunstâncias, violência inadmissível a rescisão. Mas também se não pode arbitrariamente atribuir à mulher a propriedade individual de um elemento constitutivo do património familiar. Havendo divórcio, esse património partilha-se, sejam quais forem e de quem forem as culpas. É o que há a fazer no caso sujeito." (1951, pp.56-59)

Esta ilustração em torno de uma das situações que envolve famílias administrativamente incorporadas no processo de aquisição de uma "casa económica", e a resolução que lhe é dada, evidencia a preocupação que o regime atribui ao controlo das práticas quotidianas moralmente reprováveis. Ideologicamente crê-se na necessidade de reforçar os mecanismos de controlo dessas práticas e do aceleramento legislativo e construtivo desta iniciativa.

Nesta sequência de 10 anos de iniciativas em torno do programa das Casas Económicas e 5 anos de Casas Desmontáveis, surge em 1943 o Decreto-Lei nº 33278 de 24 de Novembro que sem alterar ainda a lógica inicial do Programa do Decreto-lei nº 23052 lança as sementes para a sua alteração. Fica aqui claro que a instalação provisória dos ainda incapazes de acederem à casa económica tenderá a ser mais definitiva e que as casas económicas conhecerão a

partir de agora mais duas classes, alargando o grupo dos destinatários deste tipo de habitação.

O resultado é a alteração subtil do carácter unitário da política das casas económicas com a aposta na diversidade de classes de habitação. O anúncio ficará para depois mas o espírito que emerge é o do princípio do fim da crença no hipotético surgimento de uma "sociedade de proprietários". A evolução da concepção face às casas económicas é avaliada neste decreto da seguinte forma:

"...entendeu-se (em 1933) que numa primeira fase se construísem apenas casas de classe A. Os ensinamentos colhidos no primeiro período de experiência foram mais tarde devidamente ponderados na publicação do decreto-lei nº 28912, de 12 de Agosto de 1938. Por este diploma desenvolveu-se a construção de casas da classe A e iniciou-se a construção de moradias da classe B (...). Novo passo se dá quanto às características das moradias, prevendo-se a edificação de mais duas classes de casas económicas (C e D), destinadas à classe média." (Preâmbulo do decreto-lei nº 33278)

Quanto às casas desmontáveis reconhece-se:

"a função de grande interesse que têm desempenhado as primeiras 1000 casas desmontáveis construídas em Lisboa, em execução do decreto-lei nº 28912, (prevendo-se) no presente diploma a construção em Lisboa e Porto de mais 1 milhar de casas desmontáveis..."

Ao promover esta iniciativa da construção de mais 5000 moradias (4000 casas económicas em Lisboa, Porto, Coimbra e Almada e 1000 casas desmontáveis) pretende-se nesta fase final da 2ª Grande Guerra manter a ideia de vigor do regime e da sua capacidade de concretizar mas diversificando, adaptando. Esta ideia central na evolução da concepção do Estado Novo, neste como noutros campos da vida social, obrigará daí por diante os seus principais dirigentes a exercitarem, em permanência, um discurso que se divide entre os princípios inquestionáveis do regime e a urgência das resolução dos problemas mais prementes.

#### ***Casas de Renda Económica: a alternativa à falta de meios disponíveis para a construção das Casas Económicas***

O aparecimento da Lei nº 2007 de 7 de Maio de 1945, relativa às Casas de Renda Económica, é o primeiro sintoma claro de uma

alteração do sentido de intervenção no campo da habitação do Estado Novo. Uma maior amplitude do tipo de intervenção neste sector, que se traduz numa variedade de formas de permitir aos interessados um lugar para residir, é agora desenvolvida, não sem que fique evidente uma maior preocupação de focar estas questões na sua especificidade urbana. A Base I desta Lei clarifica "consideram-se casas de renda económica as que se construam nos centros urbanos ou industriais ao abrigo da presente lei...".

Os elementos que parecem abonar em favor do aparecimento deste novo instrumento de intervenção estatal vão sendo progressivamente dissecados pelos principais dirigentes do regime envolvidos neste processo. A questão central contudo repete-se nos seus discursos: a necessidade de uma intervenção que seja alternativa à fórmula da propriedade resolúvel da moradia económica já que esta se tinha vindo a tornar pouco... *económica*. O aparecimento neste processo das Caixas de Previdência e a previsão da edificação em altura com atribuição de casas em regime de arrendamento foram os mecanismos concretizadores despoletados neste caso. O programa das Casas Económicas perdia velocidade.

As Bases I e IV desta Lei nº 2007 esclarecem:

"Base I (...)1º serem edificadas por sociedades cooperativas ou anónimas (...), por organismos corporativos ou de coordenação económica, instituições de previdência social, empresas concessionárias de serviços públicos, empresas industriais e outras entidades idóneas de direito privado;

(...)

Base I - 5º Terem o máximo de rés-do-chão e três pisos, com o mínimo de três divisões para as habitações de 2ª classe e de cinco para as de 1ª classe (..)

(...)

Base IV - As casas de renda económica só podem ter os destinos seguintes:

- a) As construídas por sociedades cooperativas: arrendamento e venda a pronto ou a prestações, aos sócios;
- b) As construídas por sociedades anónimas ou outras entidades idóneas de direito privado: arrendamento, ou venda dentro de um ano da data do certificado definitivo a que se refere a base XVIII;
- c) As construídas por organismos corporativos ou de coordenação económica: arrendamento a empregados e assalariados próprios ou das respectivas actividades coordenadas, enquanto estiverem ao seu serviço;

- d) As construídas por instituições de previdência social: arrendamento aos nelas inscritos ou a outras entidades;
- e) As construídas por empresas concessionárias de serviços públicos e empresas industriais: arrendamento aos respectivos empregados e assalariados, enquanto estiverem ao seu serviço."

Como se vê, tanto em termos de forma como de conteúdo as alterações são visíveis. Uma tônica contudo permanece dominante até ao final deste processo, entre 1969 e 1972, época em que se assiste à reformulação da política habitacional e das linhas de intervenção dos poderes públicos. A linha-mestra da política habitacional são as Casas Económicas, o que ocorre no contexto da inoperância, no domínio social, da iniciativa privada. Logo em 1946, em discurso do Subsecretário de Estado das Corporações, no acto da assinatura do contrato entre a Câmara Municipal de Lisboa e as "Habitações Económicas - Federação das Caixas de Previdência, se pode ler:

"Representou a lei n° 2007, depois do decreto-lei n° 23052, que definiu a concepção da casa económica para trabalhadores, a primeira contribuição séria para solucionar esse problema, que é de importância vital para todos os que não dispõem de largos recursos. Não podemos, nos dias de hoje, imaginar que a melhoria da situação dos que trabalham deve conseguir-se exclusivamente à custa da elevação dos salários e dos ordenados. (...) Interessa, talvez, ainda mais proporcionar-lhes condições económicas favoráveis que limitem o volume das despesas de primeira necessidade. A casa de renda acessível realiza, porventura, a primeira dessas condições favoráveis.

Mas não teríamos atingido o nosso objectivo se apenas houvésemos estabelecido um programa, por mais amplo que ele fosse, e se não tivéssemos ido além das promessas. (...) E a verdade é que a lei n° 2007 não passaria do domínio teórico se não tivesse sido possível a intervenção das caixas de previdência.

A lei teria continuado, como até aqui, letra morta devido à incompreensão absoluta dos que estão investindo capitais na construção urbana e que se deixam hipnotizar pela miragem dos grandes prédios luxuosos, de rendas astronómicas. (...) Sem a participação efectiva e decisiva das caixas de previdência, estariam destinados a dormir nas gavetas, por largos anos, os estudos técnicos elaborados pela Câmara Municipal de Lisboa." ( in Boletim do I.N.T.P., Ano XIII, n° 15, 15-8/1946, p.344)

E quase duas décadas depois, em 1964 é o então Ministro das Corporações, Gonçalves Proença, que vem assim manifestar-se a propósito do investimento nas casas de renda económicas, mas

também nas casas económicas desde 1955, com base nos fundos das Caixas de Previdência:

"Ao investir em habitações as reservas das Caixas de Previdência, o Ministério procura alcançar, simultaneamente, dois objectivos. Primeiro, dar a esses capitais uma aplicação social, de acordo com a respectiva origem. Entende-se que, sendo possível, os capitais de formação social devem estar sempre ao serviço daqueles que contribuíram para a sua formação. E a habitação está incontestavelmente nessas condições.

Em segundo lugar, deseja-se, ao proceder por essa forma, assegurar aos mesmos capitais a rentabilidade necessária ao desempenho da sua missão de cobertura das pensões de reformas e invalidez. Daí que, mesmo quando investidos em casas para trabalhadores, continue a ser necessário garantir aos capitais utilizados uma determinada rentabilidade." ( in Boletim do I.N.T.P., Ano XXXI, nº 8, 30/4/1964, pp.313/314)

Este sentido social de aplicação dos capitais retidos pelas Caixas de Previdência não é todavia, segundo os dirigentes de então, seguido pela generalidade dos investidores privados previstos na Lei nº 2007, o que teria obrigado logo em 1947 o próprio governo a lançar legislação alternativa mas intimidatória para os investidores privados. O decreto-lei nº 36212 de 7 de Abril de 1947 promove a modalidade de Casas de Renda Limitada mas prevê ao mesmo tempo que se o estímulo dado aos privados não surtir efeito, terá o governo que impôr condições radicais que visam a sua condenação e consequente subordinação ao "interesse público". Escreve-se em preâmbulo:

"Muito se fez de facto (casas económicas, casas de renda económica...), mas muito mais se teria feito se não fossem as tremendas dificuldades criadas pela situação internacional, que há bons sete anos vem tolhendo as nossas possibilidades de realização.(...) Sucede, porém, que, não obstante tudo quanto está realizado ou em realização, o problema da habitação situa-se ainda entre os graves problemas da actual vida económica do País.

É que a prosperidade financeira de certos sectores conduz a grandes especulações na transacção de prédios, que têm larga procura para investimento de capitais, dada a segurança que o negócio envolve, principalmente nos grandes centros, onde se verifica constante afluxo populacional. (...) Por sua vez a possibilidade de tais negócios conduz fatalmente ao agravamento progressivo do custo dos materiais e da mão-de-obra, pois a verdade é que, na actual posição do problema, ao construtor pouco importa o custo efectivo da construção, tal é a certeza da possibilidade de venda do prédio com farto lucro, seja por que preço for.

E de tudo resultam, como é natural, dois males de suma gravidade: o aumento constante das rendas, que hoje atingem proporções

incomportáveis para o nosso nível geral de vida, e o agravamento do custo das casas das modalidades especiais atrás referidas, casas que, assim, correm o risco de perder as suas características económicas, factor importante do seu interesse social. (...) Mas mais ainda: este gradual encarecimento da construção, resultante dos desmandos praticados na edificação de prédios de rendimento(...)

(...) Nesta ordem de ideias, deveria talvez adoptar-se desde já, entre outras, a medida radical de proibir expressamente a construção de prédios de renda livre, levando assim a respectiva indústria a concentrar todos os seus recursos na construção de casas destinadas a rendas módicas e nas restantes obras de interesse geral atrás mencionadas, mas por se reconhecer que o problema carece de estudo completo, por forma a coordenar os seus múltiplos aspectos, não se envereda, de momento, por caminho tão radical.

Assim, resolve o Governo não cercear, desde já, por completo, a actividade particular em matéria de construção civil, mas sim procurar disciplinar esta em moldes que, embora assegurando justa remuneração aos respectivos capitais, lhe permitam contribuir eficazmente para a resolução do problema da habitação. (...) Para esse efeito define-se pelo presente decreto-lei uma nova modalidade de construção de prédios de rendimento, baseada na prévia fixação da renda total máxima a cobrar pelos andares destinados a habitação, mediante a concessão de excepcionais facilidades, tanto na cedência de terrenos municipais a preços acessíveis e não sujeitos a concorrência, como na isenção de sisa na compra dos mesmos terrenos e na primeira transmissão dos próprios prédios e de contribuição predial pelo largo período de doze anos.

(...) Em paralelo, pelos Decretos-Leis nº 36214 e 36213, desta data, põe-se termo à livre flutuação dos preços dos materiais de construção destinados à edificação de casas de rendas pré-estabelecidas e limita-se a concessão das isenções tributárias actualmente em vigor para os prédios de renda livre àqueles que podem efectivamente contribuir para atenuar a presente crise habitacional. (...) Mantém-se assim larga esfera de acção à indústria de construção de prédios de rendimento e nutre-se a esperança de que a nova medida será compreendida em todo o seu alcance social. Ficam, porém, de reserva as soluções radicais atrás referidas, a que o Governo terá de recorrer se a modalidade das casas de renda limitada não obtiver o êxito que bem merece no campo das realizações sérias, afinal as únicas que interessam à verdadeira economia nacional."

Dez anos depois a situação não havia conhecido uma nítida transformação tal como se pretendia, o que vem reflectido no decreto-lei nº 41532 de 18 de Fevereiro de 1958. Aí afirma-se que se busca ainda a realização das finalidades do Decreto-Lei nº 36212 assente "no duplo pressuposto da existência de terrenos baratos e suficientes para a construção de casas desta modalidade". E acerca da situação corrente revela-se no preâmbulo do decreto-lei nº 41532:

"Já no preâmbulo do decreto-Lei nº 36212 se exprimiram as apreensões do Governo quanto à possibilidade de ser mantida, sem severas limitações, a faculdade de construção de prédios de renda

livre, dada a conveniência de se encaminharem quanto possível as iniciativas particulares para a construção de casas destinadas a rendas módicas.

Pode afirmar-se que desde então a situação melhorou de algum modo, sem dar lugar, no entanto, a uma atenuação sensível daquelas apreensões. Justificam-se assim as medidas tomadas no presente decreto-lei para garantir a intensificação da construção de casas submetidas de qualquer forma a uma limitação do valor das rendas. A experiência da aplicação destas disposições, que o Governo vai seguir atentamente, indicará a medida em que virá a tornar-se necessário ir mais longe neste caminho."

As características deste programa colateral, das Casas de Renda Limitada, no domínio da habitação social não lhe conferem condições para que se torne a sua importância decisiva na tomada de decisão dos dirigentes corporativos. O lugar cativo das Casas Económicas e a predominância das Casas de Renda Económica, em quase todas as iniciativas públicas, não permite maior evidência desta modalidade de maior incorporação privada. A sua contribuição faz-se pontualmente em situação de coexistência residencial de agrupamentos programados estatalmente. Na proposta de lei, que viria a ser a Lei nº 2092 de Cooperação das Instituições de Previdência e das Casas do Povo na construção de habitações económicas, pode-se ler:

"Vem sendo praticamente excluída da actividade da previdência a construção ou aquisição de casas de renda limitada, mormente porque, do ponto de vista social, estas moradias podem, com vantagem, ser substituídas pelas de renda económica.

No referente às habitações de renda livre tem-se admitido que a intervenção da previdência no mercado dos imóveis pode conduzir a uma tendência altista, com repercussões nas rendas no sentido do seu agravamento.

A aquisição ou construção sistemática de prédios de renda livre parece contrariar, efectivamente, na generalidade dos casos, os objectivos que em matéria de habitação devem ser assinalados à previdência." (in Boletim do I.N.T.P., Ano XXIV, nº4, 28/2/1957, p.117)

O discurso oficial centrar-se-à pois a partir de 1945 e sem interrupção até ao final destes programas de habitação coordenados pelo Subsecretariado das Corporações e da Previdência (depois Ministério) nas casas de renda económica. Este será o vector coordenador de uma pretensa política diversificada de intervenção no campo habitacional, em que a importância de uma realidade urbanística em desregulação evidente passa a constituir um factor de

avaliação essencial o que antes (de 1945) estava praticamente inequacionado.

A crítica à falta de interesse dos privados no sector da habitação social, que já referimos a propósito das casas de renda limitada, é enunciada também aqui. No mesmo documento em que tal era referido para as casas de renda limitada (Proposta de Lei publicada no Boletim do I.N.T.P. de 28/2/1957. Futura Lei nº 2092) anota-se a propósito da "luta contra a crise da habitação dos trabalhadores e da classe média":

"...Passado um ano sobre a publicação da Lei nº 2007(de 1945), a iniciativa privada, não obstante as perspectivas que lhe haviam sido abertas, não se mostrava particularmente inclinada a corresponder ao apelo para cooperar na construção de casas de renda barata. Esta atitude tem-se mantido até ao presente, e quase só a previdência colaborou na resolução dos problemas relacionados com o alojamento dos seus beneficiários (...)"

E dado este alheamento do sector privado logo identificado, como se vê, no período inicial do programa das casas de renda económica, que a questão da limitação dos custos de edificação, sobretudo na aplicação às casas económicas, toma neste novo contexto económico e fundiário proporções inesperadas. As casas económicas passam a ser perspectivadas do ponto de vista do *ideal perdido*. É sintomática a preocupação com o abaixamento dos custos que o Subsecretário das Corporações revela em discurso de inauguração do Bairro de Casas Económicas de Cascais em 1950:

" Haverá que fazer um decidido esforço no sentido de baixar, quanto possível, o custo da construção destas casas, sem prejuízo evidentemente das condições mínimas de segurança, duração e higiene, a fim de permitir um desejável abaixamento das rendas. O problema da redução do custo da construção de habitações está, de resto, no primeiro plano das preocupações sociais de todos os países. (...) estou convicto de que o problema ocupa igualmente a melhor atenção dos nossos técnicos e de que será estudado e resolvido pela forma mais conveniente." (in Boletim do I.N.T.P., Ano XVII, nº10, 31/5/1950, p.254)

O caminho para o desenvolvimento de um discurso sustentado tecnicamente é pois agora central. Cada vez menos as referências aos valores sustentadores da nova (já velha) Ordem Social são usadas. É antes um discurso adaptativo às condições incontornáveis do fenómeno do crescimento das metrópoles e da nova ordem

demográfica e urbana. Face a esta emerge um discurso de coordenação de políticas em que há que conjugar várias iniciativas com um só objectivo "combater a crise da habitação". 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 em prédios em altura e em regime de arrendamento.

É o discurso da resolução de necessidades equacionadas globalmente, construído face às incapacidades que se afirmam nos anos 40 e 50 e que vai dominar neste domínio os anos 60 e ainda os 70. Atente-se em dois exemplos reveladores, o primeiro ainda sob a batuta do Ministro das Corporações, o segundo em fase de transferência de poderes para o Ministério das Obras Públicas:

"São três, como é do conhecimento geral, as formas de intervenção do Ministro das Corporações na resolução do problema habitacional: a construção de casas económicas, a construção de casas de renda económica e o empréstimo aos beneficiários e contribuintes das instituições de previdência.

A primeira modalidade, que constitui, sem dúvida, a que mais se aproxima dos objectivos sociais visados, pois através dela se dá satisfação ao legítimo anseio do acesso à propriedade, constitui também hoje a de mais difícil execução, pois pressupõe todo um condicionalismo económico, geralmente relacionado com o custo dos terrenos. Para obviar a esse inconveniente foi estabelecido que, quando possível, as casas de renda económica possam ser convertidas em casas económicas e portanto em regime de propriedade resolúvel. (...)

A segunda modalidade, acima referida, das casas de renda económica, constitui hoje a fórmula de mais rápida expansão, pois não se encontra sujeita ao mesmo condicionalismo das casas económicas.(...) Finalmente, a modalidade dos empréstimos a beneficiários e contribuintes (...) e como nota final, acrescentaremos também os empréstimos às entidades patronais para construção de casas destinadas aos seus empregados(...)" ( in Boletim do I.N.T.P., Ano XXXI, nº8, 30/4/1964, discurso do Ministro das Corporações, inauguração do Bairro de "A Tabaqueira" em Albarraque);

"...na actual fase da política de seguro social, em que do regime de capitalização mitigada se passou para o da redistribuição, se encontram diminuídas as possibilidades da Previdência para desempenhar papel preponderante no domínio da Habitação. De facto, para 1970 contamos unicamente com 700000 contos para esse fim e estimamos as disponibilidades para o 2º triénio da execução do actual Plano de Fomento, em pouco mais de 2000000.

Fica assim bem claro ser necessário tornar ao máximo rentável esse investimento, cuidando que a acção da Previdência no campo da Habitação - seja na modalidade de bairros de casas de renda

económica, ou de bairros de casas económicas, ou através de empréstimos ao abrigo da Lei nº2092 - se insira numa política nacional da Habitação, programada e executada em termos globais.

A feliz e oportuna criação, no Ministério das Obras Públicas, do Fundo de Fomento da Habitação, cuja competência foi cuidadosamente definida em diploma publicado, faz no próximo dia 28 um ano, aponta para esse importante departamento de Estado, a missão de orientar os termos da referida política global da Habitação.

A necessidade de integração da habitação no planeamento urbanístico, o papel preponderante do Ministério das Obras Públicas em matéria de política de solos, a facilidade de ser esse departamento a cuidar da execução da Habitação - através da coordenação dos promotores, da revisão da legislação relativa à construção em geral e à da habitação social, do fomento da indústria de construção - tudo isso amplamente legitima a opção que se realizou." ( in Boletim do I.N.T.P., Ano XXXVII, nº11, 15/6/1970, p.706, discurso do secretário de Estado do Trabalho e Previdência na inauguração do Bairro de S.Cristóvão, em Portalegre)

Sem se desligar definitivamente do património legislativo e edificado das casas económicas o primeiro trecho ilustra a tentativa de uma política de compromisso. Concretiza-se a possibilidade de os moradores das casas de renda económica poderem vir a aceder à propriedade, sem que a anterior situação de arrendatário a isso obste.

Contudo, as ainda boas intenções parecem contrariadas pela limitação progressiva das Caixas de Previdência impossibilitadas de libertar as somas necessárias para a edificação em escala. Esta era absolutamente necessária num contexto em que o crescimento das áreas metropolitanas era fortíssimo, anos 60 e 70. Desta forma a impossibilidade de alongar as hipóteses de investimento através da Previdência vai constituir o golpe fatal da intervenção do Ministério das Corporações e da Previdência Social neste campo, sendo o próprio Secretário de Estado que o anuncia no segundo trecho referido.

O que ressalta desta evolução política, das casas económicas para as casas de renda económica, é a própria mudança de uma concepção centrada na questão social do problema da casa para um centramento na questão urbana da habitação. Da preocupação inicial restam até ao fim alguns indícios mas o grosso das preocupações evocadas posteriormente são definitivamente outras. Da necessidade de conservar algo do "espírito de 1933" dá-nos logo em 1949 indicação o Subsecretário de Estado das Corporações relembrando, na

cerimónia da assinatura do acordo entre a Câmara Municipal do Porto e a Federação das Caixas de Previdência para a construção de casas de renda económica, os princípios que estão na base das casas de renda económica:

" Em 7 de Maio de 1945 é publicada a Lei nº 2007, que representa um marco fundamental na política de habitação do Estado Novo. (...) No relatório da proposta apresentada à Assembleia Nacional, de que resultou aquele diploma, lê-se o seguinte: "O problema das casas para a classe média não pode ter solução através da acção exclusiva dos estímulos fiscais e também não pode encontrá-la na aplicação do sistema usado nos bairros económicos para as classes trabalhadoras...A solução, sem deixar de exigir a intervenção do Estado, tem de assentar em uma suficiente, embora não livre, remuneração dos capitais a empregar".

Cria-se, para esse efeito, a fórmula nova das *casas de renda económica*, para serem ocupadas em regime de arrendamento, com limites de renda fixados, acesso independente a cada habitação e integradas em construções com o máximo de rés-do-chão e dois pisos. Procura-se manter assim o princípio da "resistência à construção de grandes blocos, de grandes colmeias de casas" e reafirmar a tendência para que cada família tenha, na medida do possível, o seu lar independente, reclamado pela intimidade da vida familiar.

Só a título excepcional se permite a construção de casas de renda económica em agrupamentos ou blocos, defendidas previamente as indispensáveis condições de salubridade e higiene moral." (in Boletim do I.N.T.P., Ano XVI, nº4, 28/2/1949, p.87)

Na Lei nº 2007 havia a intenção de não fugir totalmente aos pressupostos das casas económicas. Na Base V §1 refere-se que "os arrendatários de moradias independentes terão o direito de as comprar" e no §3 clarifica-se que "no caso previsto no parágrafo anterior poderá aplicar-se a doutrina dos artigos 36º a 39º do decreto-lei nº23052 (com o pagamento da última prestação acesso à propriedade plena), com as modificações exigidas pela presente Lei". Esta situação viria a ser confirmada posteriormente, veja-se por exemplo o decreto-Lei nº 43973 de 20 /10/1960 em que no caso de ser uma casa de um só fogo (artº 23º) tal possibilidade se encontra consignada segundo este princípio e em que se estabelece também a possibilidade das restantes, com mais de um fogo, serem passadas ao regime de propriedade horizontal (artº 21º e 22º).

Tal ideia vinha de antes, na proposta de lei que deu origem à Lei nº 2092 de 1958 pode-se ler:

"Reputa-se da maior vantagem tornar extensivo às casas construídas com capitais da previdência o instituto da propriedade horizontal (...)É sabido que a propriedade por andares, tendo relevante

interesse para o fomento da construção e aproveitamento dos terrenos, facilitar próprio a maior número de famílias, rasga novas perspectivas ao comércio da propriedade predial urbana e contribui para uma repartição mais justa da riqueza e para mais duradoura conservação do património familiar." (Boletim do I.N.T.P., Ano XXIV, nº4, 28/2/1957, p.120)

Nesta mesma proposta de lei se refere que só a partir de 1955 (Decreto-Lei nº 40246 de 6 de Julho) as casas económicas passam a conhecer a intervenção da Previdência o que vem arrastar a "velha" política para um novo domínio. Tal direcção é confirmada na Lei nº 2092 (Cooperação das instituições de previdência, das Casas do Povo e suas federações no fomento da habitação) já que na formulação de a que tipo de construções se destinam os capitais das caixas referidas se pode ler: "construção de casas económicas ou de prédios em regime de propriedade horizontal e de casas de renda económica" (Base I.2 a)).

Perdida a capacidade de centralizar a política habitacional no Programa das casas económicas, estas passam a estar integradas no esquema dominante de organização da política financiada pelas Caixas de Previdência, resistindo ao desaparecimento completo graças à possibilidade de coexistir ainda que residualmente neste âmbito.

***Habitações em Regime de Ocupação a Título Precário. Os excluídos dos critérios de acesso às Casas Económicas e às Casas de Renda Económica***

Se já em 1938 uma primeira iniciativa promovia, em simultâneo com um novo fôlego das casas económicas, um programa de casas desmontáveis (Decreto-Lei nº 28912 de 12/8/1938), a sua maior autonomização faz-se praticamente ao mesmo tempo que é lançado o programa das casas de renda económica, em 1945. De forma aparentemente concertada o regime procurava responder a uma situação de um certo bloqueio, já referido no ponto anterior, que se consumava em torno das casas económicas.

Procurando não contrariar o que ficara dito em 1938, na época da política única, este novo decreto-lei nº 34486 de 6/4/1945 vem recolocar a questão de ficarem ainda excluídos das casas económicas "considerável percentagem de possíveis candidatos". Pretende-se agora dar continuidade ao Programa das Casas Desmontáveis, iniciado em 1938, que teve segundo o legislador bons resultados, e a que se seguiu o Decreto-Lei nº 33278 de 1943 e o nº 34139 de 1944. Através destes últimos vieram a edificar-se respectivamente mais 1000 novas casas económicas e 100 novas casas desmontáveis.

A particularidade deste novo instrumento legal encontra-se no propósito, antes não enunciado, de que este programa deveria tornar-se extensível a todo o país, acudindo "a graves crises locais de habitação para famílias necessitadas".

Percepciona-se neste discurso a afirmação do primado do *Local* que se contrapõe, o que não significa que contradiga, à preocupação de ordem *Geral* em que assenta a política das casas económicas. O que fica proposto é a construção em 5 anos de 5000 "casas para famílias pobres", disseminadas pelo País, consoante as exigências locais (Preâmbulo do decreto-Lei nº 34486). O Programa agora acentuado como destinado às famílias pobres, aparece desvinculado objectivamente da iniciativa das casas económicas. Esta alteração, até terminológica, não explícita, é assim transposta para o texto legislativo:

"Desaparece no presente diploma a designação taxativa de "casa desmontável", que vincularia, de certo modo, as novas edificações ao princípio, definido no preâmbulo do decreto-lei nº 28912, da sua construção em fibrocimento e madeira; a referência passa a ser simplesmente de casas para alojamento de famílias pobres, embora se indique a preferência a dar, em geral, a qualquer tipo de construção desmontável.

Esta diferença de terminologia oficial não resulta de uma quebra do princípio fundamental de que a ocupação destas casas deverá ter o carácter transitório; pelo contrário, entende-se que o critério deve ser mantido continuando a procurar-se, como solução definitiva para o problema, a construção de "casas económicas" e de "casas de renda económica". Para confirmação do princípio consignam-se até disposições especiais destinadas a facilitar - ainda que com prejuízo do que se encontra legislado sobre as formalidades da distribuição das "casas económicas" - que as casas para famílias pobres desempenham efectivamente a função de transição para aquelas habitações definitivas" ( Preâmbulo do Decreto -Lei nº 34486, 6/4/1945, p.233)

A este tipo de formulação estão associadas algumas novidades processuais. Tal como se pode ainda ler neste diploma cria-se a possibilidade de acesso directo da situação de desalojamento às casas económicas (art. 5º). Esta intenção, pretende-se neste diploma, deve ser acompanhada por uma "acção educativa e social tendente à selecção das famílias que possam passar a fruir os benefícios das casas económicas ou a habitar casas de renda económica" (Art.1º §2). Dito doutro modo pretende-se assegurar a ideia da possibilidade de acesso às habitações definitivas, servindo estas (ex-)casas desmontáveis para a situação transitória a que os seus ocupantes não se poderão acomodar, quer porque desse modo não atingirão casas mais almejadas, quer porque mantêm as instâncias públicas a prerrogativa de poderem a qualquer momento fazer os seus ocupantes abandonar tais instalações.

Esta posição governamental de insistir no carácter transitório deste tipo de habitação, confirmada pelo Subsecretário de Estado responsável em discurso proferido no Porto (ver Boletim do I.N.T.P., Ano XVI, nº4 de 28/2/1949, p.87), vai-se tornando posteriormente algo incomoda. É que o regime não consegue nem responder às exigências de novas habitações para uma formidável quantidade de gente que se vai instalando em torno dos maiores centros nacionais, tornando mais visível o problema antigo das construções clandestinas (3), nem cria soluções definitivas para os "pré-alojados".

A consciência desta situação torna-se muito clara na segunda metade dos anos 50 e nos princípios de 60, época em que se procura reestruturar a "política habitacional", com base numa nova focagem na questão das casas para os que estariam fora do circuito institucional das "casas de renda económica".

A hipótese de facilitar empréstimos para construção de casa própria surge como uma possibilidade meritória, assim como garantir a intervenção de instituições e associações em diversa medida empenhadas na resolução do problema habitacional, para aumentar a capacidade de oferta de habitação económica. Mesmo que incompletas, estas intervenções são um paleativo para o que parece difícil de obter solução.

Esta segunda situação é atendida no Decreto-Lei nº 41470 de 23 de Dezembro de 1957, no qual se afirma em preâmbulo que "com finalidade idêntica àquela a que obedeceu a publicação do Decreto-Lei nº 34486, têm sido construídas muitas outras casas por iniciativa de associações ou institutos de assistência...". Daí se consigna em artigo único:

"o disposto nos artigos 1º, 7º e 10º a 12º do Decreto nº 35106, de 6 de Novembro de 1945, é aplicável às habitações destinadas a famílias pobres ou indigentes construídas por iniciativa de associações ou institutos de assistência ou a estes pertencentes."

Imperta também referir que, segundo os seus principais promotores públicos, uma política de habitação em que os mais carenciados seriam devidamente enquadrados passaria por *iniciativas de grande escala* em que diferenciados grupos populacionais seriam feitos coexistir residencialmente. Esta iniciativa teria, segundo os dirigentes da época, que ser completada com uma aposta clara na *construção da própria habitação*, o que ocorreria numa conjunção de iniciativas, único meio eficaz tal como parecia nos finais de 50 e princípios de 60 de combater a muito citada "crise da habitação". Veja-se de seguida dois trechos ilustrativos em relação aos dois tipos de medidas preconizadas:

" Empreendimento de tal envergadura, sete mil habitações nas zonas dos Olivais e do Restelo, como é o que há-de derivar do acordo, se este chegar a ultimar-se, como se deseja, entre o Município de Lisboa e a Previdência, poderá ainda vir a constituir um instrumento de efectiva valorização de quaisquer programas destinados a atenuar, pelo menos, a gravidade do problema das barracas existentes na capital. Para tanto, torna-se imprescindível, como é óbvio, a concessão às Caixas de Previdência, interessadas na construção dos blocos habitacionais referidos, de grandes facilidades, designadamente no concernente à cedência dos terrenos. Isto talvez permitisse, na verdade, a larga aplicação, também em Lisboa, do princípio da compensação de rendas entre as diferentes classes e tipos de casas a construir nos projectados agrupamentos dos Olivais e Restelo, embora, como para o efeito seria mister tivessem de ser ampliados os programas com maior número de habitações. O mérito desta solução estaria não tanto no contributo para o desaparecimento das barracas, como na possibilidade de destruição daquilo a que já se chamou "espírito de barraca" ou de "ilha" - que é o próprio espírito da segregação social quando esta atinge a sua expressão mais acabada. Bem eloquente é a desoladora experiência dos factos, mesmo para aqueles a quem a falta preparação sociológica e doutrinária adequada. Alguns bairros destinados às classes pobres, embora não tenham sido construídos há muitos anos, constituem já, constituíram sempre, demonstração lamentável de que não basta

construir casas e transferir de um lado para outro as pessoas, para que as questões sociais e morais da habitação encontrem solução cabal. Transferir as famílias que vivem em precárias condições de habitação para casas higiénicas e arejadas é, sem dúvida, obra meritória. Se todavia, com essa mudança, vai também o espírito gerado em anos de autêntica segregação humana, então ter-se-á apenas conseguido erguer um agrupamento de casas mais decente e apresentável, mas, no fundo das coisas e das almas, ele bem poderá continuar a ser, em extensão ou altura, um amontoado de vidas sem norte, onde nem talvez uma intensa acção educativa seja capaz de promover a verdadeira ascensão social e moral dos homens e das famílias." (in Boletim do I.N.T.P., Ano XXIV, nº18, 30/9/1957, pp.683/684, discurso no Porto do Ministro das Corporações e Previdência Social, Henrique Veiga de Macedo)

"Reconhece o Governo que o problema do alojamento conveniente das famílias mais carenciadas de recursos, sobretudo nos centros urbanos e suas imediações, continua a reclamar cuidadosa atenção, dirigida no sentido não só da necessária repressão da construção de habitações à margem da lei em condições de manifesta precaridade, como também da intensificação dos esforços tendentes a proporcionar a essas famílias a possibilidade de disporem de lar satisfatório.

O decreto-lei nº 34486, de 6 de Abril de 1945, definiu o regime de construção pelas Câmaras municipais e Misericórdias, com o subsídio do estado, de casas modestas destinadas a famílias cujas condições de vida não fossem compatíveis com o regime das casas económicas. A intervenção directa assim atribuída ao estado e às autarquias locais e misericórdias na realização dos objectivos deste diploma tem conduzido naturalmente a uma importante limitação da sua fecundidade.

Verifica-se, porém, que em numerosos casos, designadamente nas áreas em que mais se acentua a acuidade do problema, traduzida no surto das construções clandestinas, as próprias famílias interessadas, muitas vezes em regime espontâneo de cooperação que merece ser acarinhado e contando com auxílios de natureza e origem várias, poderiam chamar a si, com resultados satisfatórios, a tarefa e o encargo da construção das suas próprias moradias, desde que dispusessem em condições favoráveis de terreno adequado e fossem convenientemente assistidas na sua actividade.

Pensa o Governo que nesta orientação poderá vir a encontrar-se importante contributo para a resolução do problema e que, assim, se justificam os esforços conjugados do Estado e das administrações locais para a porem em prática, desde que, do mesmo passo, se providencie de modo a evitar desvios da finalidade que se tem em vista." (Preâmbulo do decreto-Lei nº 44645, de 25 de Outubro de 1962 in Boletim do I.N.T.P., Ano XXIX, nº20, 31/10/1962, p.1036)

### **Institucionalização e Ciclo de Vida Organizacional de um Programa Estatal de Habitação**

Num artigo particularmente clarificador acerca da "produção da política de habitação" ("La construction du marché"), Pierre Bourdieu lança alguma pistas centrais para a explicação dos processos de constituição e de estruturação dos interesses em torno deste campo da vida social. Tal como já referimos atrás, o autor afirma que para *"compreender a lógica deste mercado burocraticamente construído e controlado, é necessário descrever a génese das regras e dos regulamentos que lhe definem o funcionamento e fazer a história social do campo social que é responsável por estas "decisões" (1990, p.65).*

A esta perspectiva procuraremos dar continuidade em termos de esclarecer como é que é montada administrativamente a "máquina das casas económicas" enquanto primeiro plano consistente de intervenção estatal no campo da habitação, equacionar os reajustamentos organizacionais a que foi sendo historicamente sujeita e como se faz a desmontagem deste cenário organizacional, tornado anacrónico, no posterior contexto da política habitacional.

Noutra linguagem é dizer que nos vai interessar como é que se vai institucionalizar uma relação conciliadora ou concorrente entre a lógica de mercado, que estrutura historicamente no capitalismo as relações face à propriedade, e uma lógica edificada segundo os preceitos da intervenção "reguladora" das instâncias públicas. É que esta institucionalização, do ponto de vista dos *agentes definíveis como destinatários* desta acção, apenas será percebida como um "mundo institucional, experimentado como realidade objectiva" (Berger e Luckmann, 1966, p. 86). O que é visível para estes é já o resultado da institucionalização, que precede a própria noção de "mundo instituído", e que se vai seguramente organizando no sentido de melhor responder aos interesses da instituição. Concomitantemente a forma de entender dos *agentes capacitados para participar na decisão* é a de promover o melhor modo de cumprir os objectivos instituídos.

Quanto aos agentes destinatários o que se lhes apresenta é *"toda uma instituição com um corpo de conhecimentos, transmitido como receita e que fornece as regras de conduta institucionalmente adequadas"* (Berger e Luckmann, 1966, p.93). Neste caso concreto todo o desconhecimento institucional e terminológico dos destinatários face ao que se institui predis põe-nos a reconhecer a sua incapacidade de contrariar os preceitos legalmente estipulados.

O que tentaremos de seguida não é compreender as formas de relacionamento institucional dos destinatários da intervenção estatal aqui definida, já que não cabe no objectivo deste trabalho, mas compreender as formas e os tipos de procedimento que vão organizando a vida deste programa e o(s) sentido(s) de alteração que ao longo de mais de 40 anos estes sofrem.

Esta contribuição filia-se numa preocupação não de entender as instituições como dados adquiridos mas antes com processos em construção permanente, em que as formas de organização encontradas pelos seus decisores são apenas o melhor modo encontrado na circunstância para exprimir os objectivos pretendidos. É neste sentido que reflecte António Manuel Hespanha, quando afirma: *"Não é, talvez, que as instituições nunca morram. Mas, tanto o seu parto como a sua agonia são processos lentos e contraditórios. Melhor se diria que uma instituição vai nascendo, por processos de perfil múltiplo. E que, do mesmo modo, vai padecendo progressivas mortes e revitalizações."* (1988, p.9).

Ora, se entendermos esta afirmação no sentido de explicar as formas organizacionais instituídas, já que A.M.Hespanha refere como caso exemplar das "instituições em extinção", curiosamente, o Fundo de Fomento da Habitação que continuou o programa aqui analisado, e que hoje, em 1996, tem a espantosa designação de Instituto para a Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE), então podemos dizer que no nosso caso conhecemos um processo de evolução organizacional instituída bastante rica. E isto porque o objectivo institucional da política de habitação é o mesmo em 1933 (Programa das Casas Económicas) ou em 1969 (Fundo do Fomento da Habitação): resolver o problema das populações carenciadas de

habitação. Só a forma de organizar tal objectivo vai evoluindo quer na definição de quem são aqueles que devem ser os seus destinatários quer nas modalidades que a edificação social se deve revestir.

Se pensarmos no modo como alguns autores fazem uso da ideia de "ciclos de vida organizacionais"(4), com etapas mais ou menos definidas, então cremos estar de posse de um instrumento importante para explicação de certos processos sociais, como é o caso da institucionalização e vida organizacional do Programa das Casas Económicas.

A trave-mestra de todo este processo é o decreto-lei nº 23052 que vai estruturar toda a actuação administrativa consequente. Com este monta-se o cenário legal em que decorrerá a vida deste "programa" e que nos seus 10 primeiros anos se expande e consolida no pressuposto da política única de habitação. Durante este período as alterações ao documento original são imperceptíveis, reforçando até o sentido discursivo de raiz.

A montagem do Programa, logo em 1933, é feita em dois contextos complementares: ao Ministério das Obras Públicas compete a superintendência na construção das casas económicas, sendo criada na Direcção Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais a *Secção das Casas Económicas*, e ao Subsecretariado das Corporações e Previdência Social a superintendência na "realização dos fins económicos e sociais", sendo criada no Instituto Nacional do Trabalho e Previdência a *Repartição das Casas Económicas*. É igualmente instituído o *Fundo das Casas Económicas*, destinado ao financiamento da construção de casas económicas e que tem como receitas as verbas destinadas pelo Governo, as participações das câmaras municipais, os donativos, a cobrança das prestações das casas já distribuídas e os rendimentos dos títulos.

À legislação de 1933 segue-se o decreto-lei nº 28912 de 1938 que promovendo a ideia das casas desmontáveis vem centralizar nas "mãos" da Câmara Municipal, de Lisboa para o efeito, esta intervenção. Pelas características deste tipo de habitação, esta apesar de co-financiadas pelo Governo, fica apenas na dependência

institucional da Câmara Municipal, tanto no que respeita à sua edificação (artigo 10º), como quanto à concessão de licenças para ocupação a título precário (artigo 11º) e mesmo no concernante às despesas de conservação e limpeza (artigo 13º). A título de curiosidade refira-se que o departamento instituído em 1933 no Ministério das Obras Públicas passa designar-se *Serviço de Construção de Casas Económicas* (artigo 16º) e o departamento das Corporações e Previdência Social passa a ser habitualmente referido como *Secção das Casas Económicas*.

Distinguidas que estão estas duas formas de intervenção pública no campo habitacional elas vão ser confirmadas pelo decreto-lei nº 33278 de 1943. Para as casas económicas são criadas mais duas classes, destinadas a uma população dispendo de maiores rendimentos mensais, e mantendo-se os preceitos das casas desmontáveis, agora também à responsabilidade da Câmara Municipal do Porto (artigo 22º).

O que está em embrião no decreto-lei de 1938 e que está explicitado em 1943 é, por um lado, a confirmação de uma condição de tratamento administrativo desigual entre as casas económicas e as casas desmontáveis, clarificado a partir de 1945 com um programa de casas para famílias pobres à parte já das casas económicas, e a progressiva importância de outros interventores na construção das casas económicas, de entre os quais se destacarão as instituições de previdência social, que irão obrigar a partir também de 1945 a um re-equacionamento organizacional do que estava estabelecido desde 1933.

O que se segue, no Após-Guerra, é um reajustamento organizacional (e ideológico), resultante das transformações de ordem económica e social, que a partir de 1945 se torna inevitável e que até ao momento da reorganização de fundo de 1969 (criação do Fundo de Fomento da Habitação) conhecerá pequenas adaptações de circunstância.

O primeiro passo é dado com a publicação do decreto-lei nº 34486 de 1945 que vem estabelecer a iniciativa de "casas para alojamento de famílias pobres" e que é o sinal claro da especificação das

diferenças, ainda pouco evidenciada então. Em primeiro lugar a afirmação da importância das Misericórdias como interventores de primeira grandeza neste processo, mesmo como edificadoras, e a passagem claramente das decisões da construção para as mãos do Ministério das Obras Públicas, através de um serviço distinto das casas económicas, a *Direcção Geral dos Serviços de Urbanização*. Depois, quanto à distribuição, ficam estas habitações transitórias na dependência das Câmaras Municipais ou Misericórdias (artigo 3º) "nas condições expressamente consignadas em regulamento a publicar pelo Ministro do Interior". De uma certa indefinição inicial quanto às instâncias públicas que decidem quanto às casas desmontáveis construídas, como nos podemos aperceber na legislação até ao fim da 2ª Grande Guerra, chegamos agora a uma maior precisão que distingue obviamente os processos de edificação e de distribuição das casas económicas destas outras.

O segundo passo, quase simultâneo, resulta da aprovação da lei nº 2007, ainda em 1945, das casas de renda económica, que para além de consignar de forma inequívoca o papel das instituições de previdência social e dos organismos corporativos vem dar um papel de relevo aos interventores privados (Base IV, § único). Se por um lado se pretendeu abrir à competição dos privados este tipo de iniciativas de interesse social, quis-se também reforçar a componente mais manobrável estatalmente, a das caixas de previdência, que através do decreto-lei nº 35611, de 25 de Abril de 1946, abre as portas à intervenção destas instituições no que diz respeito às casas económicas, mas sobretudo às casas de renda económica e aos prédios de rendimento (artigo 1º).

Apesar destas alterações, na construção das casas de renda económica, principal iniciativa daqui em diante, ficamos ainda no mesmo contexto institucional definido previamente para as casas económicas. As instituições de previdência ficam sob a condução do Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdéncia Social a quem compete a orientação tal como a superintendência "na realização dos fins sociais (das casas de renda económica)" (artigos 6º e 7º). Esta função vai revitalizar o organismo reempossando-o de

uma capacidade de influenciar o que tem um feito no campo da política habitacional só comparável aos primeiros anos das casas económicas. As características dos programas são diferentes, os fins institucionais os mesmos.

A confirmação desta linha de actuação na intervenção neste campo social é-nos dada em várias ocasiões, mas indiscutivelmente no articulado do decreto-lei nº 39288 de 21 de Julho de 1953. No preâmbulo clarifica-se desde logo a possibilidade do "investimento de capitais exclusivos das instituições de previdência (no desenvolvimento da política de construção de casas económicas)". Esta clarificação é acompanhada de uma novidade que fere, embora subtilmente, os pressupostos inabaláveis da "propriedade resolúvel" das casas económicas: a possibilidade de arrendamento. É que estabelecendo a "preferência na distribuição das casas económicas aos chefes de família que vivessem há mais de cinco anos, como arrendatários, em casa demolida por motivo de construção do mesmo bairro" (artigo 3º, dec.-lei nº 39288) o legislador abre a porta a uma possibilidade de promoção habitacional, já prevista no decreto-lei das casas para famílias pobres, de 1945, que previa a possibilidade de populações a realojar estarem em condições de aceder à propriedade (artigo 5º dec.-lei nº 34486), mas mantendo aqui o ocupante a categoria de arrendatário.

Refere-se no § único do artigo 3º deste decreto nº 39288 de 1953:

"Os indivíduos referidos neste artigo aos quais falte algum dos requisitos exigidos para serem classificados como moradores-adquirentes podem, mediante autorização do Ministro das Corporações e Previdência Social, ser admitidos como arrendatários, se o rendimento dos seus agregados familiares estiver compreendido nos limites estabelecidos no artigo 1º (tabela com os rendimentos aceites para o acesso à casa económica)".

Tal flexibilização da aplicação do decreto-lei nº 23052 de 1933, inevitável perante as alterações estruturais que a sociedade portuguesa ia vivendo, são ainda confirmadas com outras medidas que contrariam o espírito inicial e que em nome das "realidades actuais" orientava a prática legislativa e discursiva em geral. Em 1958 a Lei nº 2092, de 9 de Abril, vem derrubar outro dos pressupostos permanentes das casas económicas. A possibilidade de se aplicar aos prédios em regime de propriedade horizontal a mesma

legislação que às casas económicas (Base II.2.) vem obrigar a repensar-se o lugar da iniciativa das casas económicas. O desempenho do (agora) Ministério das Corporações e Previdência Social assegura ainda que a componente institucional original mantenha alguma capacidade de liderança. Contudo, o tempo corre contra si. No caso concreto da cidade de Lisboa o Decreto-Lei nº 42454, de 18 de Agosto de 1959, força motriz das futuras intervenções na política de habitação na capital vem conferir a este Ministério um limitado lugar no seu desenvolvimento.

Neste documento o papel da Câmara Municipal de Lisboa é central na disponibilização dos terrenos a urbanizar e na definição das necessidades do município em termos de realojamento e de substituição dos "bairros de lata", já assim designados no Artigo 1º b) e c). Quanto aos edificadores estes são de vária natureza aparecendo o I.N.T.P. e o Fundo das Casas Económicas em lugar de pouca relevância. Na lista dos organismos ou actividades destinatárias surge em 2º lugar, depois das Instituições de Previdência Social, e antecedendo Serviços e instituições de interesse público destinados a funcionários públicos do Estado e dos corpos administrativos, Serviços Sociais das Forças Armadas, Entidades com fins de assistência social interessadas no fomento da habitação económica, Cooperativas de construção, Indústrias de construção civil.

Esta listagem, sintomática da diversidade de intervenientes, estatais e para-estatais, é seguida pelo artigo 3º em que se esclarece, no §5, o seguinte:

"nas habitações de propriedade resolúvel os valores das prestações mensais serão fixados de acordo com os valores das rendas estabelecidas neste artigo, com os aumentos correspondentes à amortização, seguros e outros encargos obrigatórios devidamente justificados."

E neste artigo fica definido que esta competência é da Câmara Municipal de Lisboa!

As tentativas de readaptação das instâncias ligadas à habitação existentes no Ministério das Corporações são visíveis em actos como a reformulação da 2ª Secção do Conselho Superior da Previdência e da Habitação Económica que até 1960 (decreto-lei nº 43183), ainda

era designada de habitação operária e só agora passada a habitação económica.

Finalmente, em 1961 o decreto-lei nº 43973, de 20 de Outubro, vem reconhecer a incapacidade progressiva do Ministério das Corporações. Vem igualmente expressar a necessidade de uma "reforma geral da legislação das casas económicas". Esclarece-se, em preâmbulo, que para "além de alguns preceitos destinados a regular a forma por que deve operar-se a transformação das casas de renda económica em casas de propriedade resolúvel, conforme prevê a Lei nº 2092, de 9 de Abril de 1958, "as disposições contidas no presente decreto-lei visam especialmente resolver determinadas questões que têm directa relação com a atribuição das casas económicas".

Salientam-se "o preceito que transforma em simples condição de preferência o ter o candidato rendimentos compreendidos dentro de limites determinados, diversamente do estabelecido na lei anterior, em que tal requisito constituía expressa condição de admissão ao concurso, dificultando, por vezes, a distribuição de casas, onde não abundava o número de concorrentes." Manifesta-se também a necessidade de "ceder as casas sobrantes, em regime de arrendamento, sempre que se verifique haver falta de candidatos classificáveis como adquirentes". Também se intervem para estabelecer "os limites de rendimento para atribuição de uma casa económica, até aqui fixados por lei em quantitativos determinados e uniformes em relação à "classe", passam a estar numa relação directamente constante com os valores das prestações previamente fixadas para aquisição das casas".

Estas modificações que têm como objectivo inserir a política das casas económicas e os seus pressupostos numa política mais global vão arrastando a iniciativa pioneira para um terreno que lhe é desfavorável, pondo em causa os seus dogmas, ficando a Secção das Casas Económicas do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência reduzido ao papel residual de gerir as poucas casas económicas que no seu âmbito ainda são realizadas, o controlo das iniciativas das caixas de previdência no âmbito das casas de renda económica e a gestão das que dessas passem ao regime de propriedade resolúvel.

Resta-nos agora a desmontagem deste cenário montado em 1933 e que, tornado anacrónico, é substituído por uma medida que pretendeu o reforço e o acerto de políticas progressivamente

inconsequentes. O Decreto-Lei nº 49033 de 28 de Maio de 1969 é produzido com esse intuito.

Pelo que é enunciado neste decreto-lei o "motivo da criação do Fundo de Fomento da Habitação, instrumento de política que visa contribuir para a resolução do problema habitacional especialmente das classes não beneficiárias dos planos da habitação das caixas de previdência ou de quaisquer outras instituições semelhantes" não é competir com os organismos já existentes. Só que, como é dito, para melhor articulação das políticas desenvolvidas, todas as entidades que no Ministério das Obras Públicas estão ligadas à habitação passam a estar integradas no novo organismo, é o caso do *Serviço de Construção de Casas Económicas* da Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais e do *Gabinete de Estudos da Habitação* da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização.

Concentra-se neste Fundo toda a iniciativa de construção das casas económicas (artigo 3º g), tal como é transferido para a sua competência a gestão do Fundo das Casas Económicas (artigo 8º,a). Quanto à distribuição das casas construídas cria-se um equívoco, depois rapidamente desfeito, já que o artigo 24º determina que "o regime das habitações distribuídas pelo Fundo na modalidade de propriedade resolúvel fica sujeito à legislação que vigorar para as casas económicas, em tudo o que não for contrário ao estabelecido no presente decreto-lei e diplomas que o regulamentem". Ora, se bem que não questionando o lugar do Ministério das Corporações na distribuição das casas económicas, esta disposição abre a porta à substituição desta entidade na política agora definida. Ao longo de 3 anos subsiste a indefinição mas o desequilíbrio provocado na orgânica inicial do regime das casas económicas em 1969, lança de forma irremediável o caminho da substituição da parte restante do projecto inicial. Logo em 1972 tudo se conclui.

Em três decretos-lei consecutivos, da mesma data, 30 de Dezembro, tudo se esclarece.

O decreto-lei nº 583/72 salientando a criação ocorrida em 12 de Agosto deste ano (decreto-lei nº 283/72) da Secretaria de Estado do Urbanismo e Habitação, compreendendo a Direcção-Geral dos

Serviços de Urbanização e o Fundo de Fomento da Habitação, estipula no artigo 4º 1. que "a cooperação das caixas sindicais de previdência, bem como das caixas de reforma ou previdência, no fomento da habitação far-se-á, através da afectação de parte dos seus capitais à realização dos programas do Fundo" e ainda no artigo 4º.2. que "o Fundo de Casas Económicas, criado pelo Decreto-Lei nº 23052, de 23 de Setembro de 1933, é extinto, passando o seu património para o Fundo de Fomento da Habitação, ao qual competirá a arrecadação das respectivas receitas e a satisfação dos correspondentes encargos." Esta decisão implica o total desmembramento da concepção inicial do Programa.

E confirma o enterro desta concepção no artigo 26º-1, consignando que "a distribuição das casas construídas pelo Fundo, bem como daquelas cuja construção tenha sido por ele promovida ou coordenada, quer sejam sua propriedade, quer pertençam ao património de municípios, Misericórdias, organismos corporativos e instituições de previdência ou de serviços sociais dos diversos Ministérios e organismos autónomos, será feita mediante concurso, nos termos de regulamento a aprovar por portaria do Ministro das Obras Públicas.". Também os funcionários do Fundo e da Direcção-Geral da Previdência e Habitações Económicas (Direcção dos Serviços de Habitação Económica) transitam do Ministério das Corporações para o da Obras Públicas (artigo 28º).

Do lado do Ministério das Corporações, com o decreto-lei nº 587/72,

"extingue-se a Habitações Económicas-Federação de Caixas de Previdência, transferindo-se o respectivo pessoal para a Caixa Nacional de Pensões - entidade proprietária de mais de 13000 fogos da categoria casas de renda económica - e para os serviços da Comissão dos Edifícios de Organismos Dependentes do Ministério das Corporações e Previdência Social, entretanto criada".

Este documento extintivo regulamenta então no artigo 2º.1. que "é extinta a Direcção de Serviços da Habitação Económica da Direcção-Geral da Previdência e Habitações Económicas, transitando para o Fundo de Fomento da Habitação.". Ainda no artigo 2º.5. determina que "cessa a competência notarial para a celebração de actos de transmissão de propriedade de casas económicas conferido no chefe do serviço do Contencioso e Notariado e aos delegados do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência". Isto para além da extinção de "Habitações Económicas-F.C.P." estabelecida no artigo

3º deste mesmo documento, cujo passivo e activo é transferido para a Caixa Nacional de Pensões (segundo o decreto-lei nº 611/72).

A extinção de uma certa forma de organização não arrasta no seu desaparecimento os objectos físicos que são resultado da sua acção, pelo que os bairros edificados quer segundo os princípios do Programa das Casas Económicas quer das Casas de Renda Económica são realidades sociais alvo dos interesses constituídos, neste caso, em torno das políticas de habitação. Tornado o Fundo de Fomento da Habitação o depositário das iniciativas relatadas fica a seu cargo a gestão dos problemas que se constituem em resultado não só do que é herdado mas também do que se lhe acrescenta. A alteração de regime político em 25 de Abril de 1974 vem colocar novas questões em termos da forma de conceber a "justiça social".

Não pretendendo analisar a evolução organizacional após o "25 de Abril" quisémos apenas tomar nota de duas alterações que vêm derrubar definitivamente as ideias proclamadas em 1933.

Em 1975 (decreto-lei nº 566/75 de 3 de Outubro) o artigo 3º §2 estabelece que "sempre que se verifique acumulação em dívida de 12 prestações mensais, ou ainda sempre que o número de prestações pagas fora do prazo atinja 24 prestações, o contrato é convertido em contrato de arrendamento". Esta hipótese de reconversão do regime de contrato não é todavia o passo mais importante que pretendemos fazer notar. O artigo 4º.1. consigna "É extinta a obrigatoriedade de constituição do casal de família a que se refere o §3 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 23052". Contudo o artigo 5º especifica "as casas económicas são impenhoráveis e imprescritíveis no prazo de 30 anos, a contar da data do pagamento da última prestação", isto numa tentativa clara de evitar que os que tiveram de modo facilitado acesso à propriedade a utilizem para fins especulativos.

Em 1977 (decreto-lei nº 419/77 de 4 de Outubro) estabelece-se a fim de facilitar o acesso à propriedade dos moradores em casas de renda económica:

"Muitas das famílias que habitam em casas de renda económica construídas pela Previdência Social têm, ao longo dos anos, vindo a

reivindicar a transformação das referidas casas em prédios e em regime de propriedade horizontal com vista à aquisição, invocando a faculdade que lhes é conferida pela base VIII da Lei nº2092, de 9 de Abril de 1958. No entanto, como todos os arrendatários de cada prédio teriam de reunir as condições previstas na legislação das casas económicas, esta restrição veio na prática traduzir-se em impossibilidade, na maioria dos casos, de se operar a transformação pretendida. Assim, o presente diploma, procurando dar resposta satisfatória a este problema, afastou in limine o regime das casas económicas."

O trabalho de desmontagem de uma iniciativa pública de intervenção no campo habitacional, Programa das Casas Económicas, ia pois já então num momento praticamente terminal. Resta desta iniciativa a experiência, transferida para as novas formas organizacionais a quem compete a orientação da política habitacional, de uma certa forma de conceber o espaço residencial e a presença física dos bens socialmente produzidos num contexto determinado e que são um factor importantíssimo para a reflexão do sentido que colectivamente damos às cidades em que vivemos.

#### 4. O DESAFIO IRREVERSÍVEL DA INDÚSTRIA E DA METRÓPOLE: AS POLÍTICAS CONTRADITÓRIAS E O JARGÃO IDEOLÓGICO DA "CASA ECONÓMICA PORTUGUESA"

No discurso produzido ao longo das várias décadas de política das casas económicas uma constante se evidencia: o recurso à ideia que a realidade dos factos suscita contrariedades na implantação das medidas que o regime pretende ver frutificar. Este tipo de preocupação vai, contudo, tornar-se mais imperativo a partir do final da Segunda Grande Guerra, quando aparentemente as condições económicas, sociais e políticas obrigam o Estado Novo a um reposicionamento menos ambíguo no âmbito do "concerto das nações" e provocam uma necessidade acrescida nos dirigentes do regime de garantir a sua continuidade agora ameaçada.

A alteração da linha de rumo do regime em relação à indústria é porém pouco definitiva. Vitorino Magalhães Godinho retrata-nos como entre o medo de um operariado que consigo arrastaria a industrialização e a necessidade de uma evolução, o regime português da época se vai situar dubiamente. Sustenta o autor " *É que a industrialização criaria um operariado numeroso, e da existência de numeroso operariado decorrem os movimentos reivindicativos, a força de sindicatos e cooperativas, que ameaçam os interesses instalados e a chamada ordem estabelecida.*" (1969, p.81) (5)

Esta leitura é complementada pelas interrogações lançadas por Manuel Lisboa face às "*anunciadas medidas de "abertura" ao crescimento industrial*" na nova conjuntura surgida depois da Segunda Guerra Mundial, e que poderiam apenas corresponder a um "*simple recuo táctico do núcleo mais ruralista do Governo*". Ora, nas palavras deste autor, "*aquele recuo, ainda que eventualmente aparente, poderia ter a intenção de apagar, em parte, a imagem ambígua criada pelo comprometimento do Estado Novo com o fascismo italiano e o*

*nazismo alemão e de "amortecer" a pressão de alguns industriais portugueses que, animados pelo crescimento da produção induzido pela substituição das importações, pretendiam desenvolver as suas empresas." (1992, p.284).*

O resultado desta eminente "abertura" é desfeito nos anseios dos investidores nacionais desta época já que, como retoma V.M.Godinho, *"a seguir à última guerra, aproveitando a conjuntura mundial e certa acumulação de proventos durante o conflito, a iniciativa privada ensaiou um arranque industrializador a partir de pequenas ou médias unidades, que, se já não esbarrou com as insuperáveis dificuldades do período anterior, não encontrou todavia o ambiente suficientemente favorável." (1969, p.86).*

Mas a que se refere Magalhães Godinho quando se refere aos "interesses instalados" e às "dificuldades do período anterior" que no final da Segunda Grande Guerra marcavam profundamente o país? No fundo a um "bloco de inércia estrutural", como lhe chama, que limita historicamente a sociedade portuguesa e, no curto prazo, à intervenção do Estado Novo no sentido de garantir a estabilidade da estrutura tradicional.

No sentido mais lato são as palavras do autor que melhor nos podem elucidar. *"Até o termo da Segunda Guerra Mundial manteve-se rígida a estrutura tradicional de uma sociedade predominantemente agrícola e rural, senhoriada por uma oligarquia de latifundiários, banqueiros, negociastas e uns tantos industriais, com a hierarquia eclesiástica e militar. (...) A ordem (imposta pelo Estado Novo) consistia em aguentar o baixíssimo nível de poder-de-compra das massas, a que se não deixava ter órgãos de reivindicação e luta pela melhoria de condições. Evitava-se a industrialização, e basta agora acrescentar as delongas que se puseram à construção de centrais hidro-eléctricas, que pareciam dever arrancar desde os primórdios dos anos 20. A economia foi burocratizada ao serviço de interesses minoritários" (1969, p.141/142)*

E a análise segue incessante até aos anos 60 dando do contexto em se processam as alterações que pretendemos estudar um quadro completíssimo. Daí que a mais fecunda forma de enquadrar a alteração de um quadro de ordem social, em que o discurso das casas económicas se liga no âmbito mais vasto das políticas de controlo (impedimento) da mudança nos anos 30 e ainda 40, para um quadro em que a ordem urbana se coloca com o "penso rápido" para impedir o descontrolo das políticas tornadas contraditórias com crescimento das maiores cidades e a deslocação maciça das populações dos anos 50 e 60, seja prosseguir citando o trabalho já referido.

*"Com a Guerra, retoma Magalhães Godinho, houve acumulação de capitais, embora muitas vezes imobilizados na construção de prédios de rendimento, surgiram oportunidades de fabricar para fora e de substituir cá o que não podia importar-se; as remessas do Brasil desempenharam o seu papel - basta ver certas ascensões bancárias. É a iniciativa privada de uns tantos que arranca um esforço industrializador, vencendo as barreiras que até então se levantavam à montagem de fábricas, mas não sem ásperas dificuldades; aproveitava-se a conjuntura internacional - uma Europa devastada e sem possibilidades de fabrico imediato - e um mercado de mão-de-obra excepcionalmente barata (desemprego disfarçado na agricultura) e sem força reivindicativa: o que permitia, mesmo com técnica fruste, preços competitivos. Mas não ocultemos que a tímida mudança de orientação governativa não se teria dado sem fortíssima pressão dos movimentos oposicionistas internos, que pela modernização económica pugnavam. Quebra-se a monolítica política até então seguida, no Estado começa uma certa descoordenação consoante a pressão dos grupos. Não houve qualquer modelo coerente de política económica em realização; se se procuraram substituir importações, foi tão só porque os particulares estavam sob o impacto de um mercado não abastecido de fora, de resto também se lançaram na produção para o exterior dada a carência dos mercados externos."*(1969, pp.142/143)

(6)

Esta perspectiva de Vitorino Magalhães Godinho salienta, pois, a incapacidade estruturada de inverter um "estado de coisas", apesar de *"hoje (1969) soprar tímida brisa de renovação em alguns círculos, mas de cariz fundamentalmente tecnocrático e que não parece poder alterar a gravíssima desigualdade das condições de vida"* (p.146).

Percorrendo o período que pretendemos ver tratado, esta análise vem melhor identificar o "cacho de problemas" condicionantes da época. Pela nossa parte, importa agora observar como é que o enquadramento de políticas de âmbito mais geral, como a do condicionamento industrial, se ligam a esta outra das casas económicas, procurando esclarecer as formas de intervenção estatal no domínio da ordenação do espaço e do controlo das populações, centrais, como sempre, na própria legitimação dos princípios e das práticas administrativamente instituídas.

### **O Lugar do Condicionamento Industrial na Montagem das Políticas de Controlo (Impedimento) da Mudança Económica, Social e Urbana**

A história da intervenção do Estado Novo a nível da economia, com este tipo de medida, tem muito em comum com o que se passa no sector habitacional. Também a necessidade de ordenar a vida económica está na base desta iniciativa. Para J.M.Brandão de Brito *"a delimitação do conceito de condicionamento industrial é a de que ele se constituiu num dos mais importantes instrumentos da política industrial do Estado Novo, espécie de reverso da concorrência no contexto do corporativismo português, contribuindo com diligência para a prossecução de alguns dos pressupostos (v.g. nacionalismo e intervencionismo) e objectivos (disciplina dos mercados e arbitragem de interesses conflituais), e, simultaneamente, um agente da corporativização da indústria."* (1989, p.112).

As suas balizas temporais correspondem ao tempo da ditadura, já que nas palavras de João Adolfo Loureiro, *"logo em 31 de Julho de 1926, o Decreto nº 12051 "proíbe a instalação de novas moagens de farinhas espoadas de trigo"...(e) seguem-se diplomas "condicionando" as indústrias de conservas de peixe e de produtos resinosos. Ainda antes da entrada em vigor da Constituição (...) e da posterior promulgação do estatuto do Trabalho Nacional, o Diário do Governo de 14 de Fevereiro de 1931, publicava o diploma que permitiria institucionalizar, com um carácter genérico, o "condicionamento das indústrias": D.L.nº 19354". (1991, p.141)*

Tal como procurámos clarificar em relação às Casas Económicas (ver sobretudo Capítulo 6.2.), também em termos do Condicionamento Industrial se podem distinguir etapas da sua aplicação, com consequências específicas, que no essencial são comuns à política que procuramos retratar neste trabalho. Manuel Lisboa (1992, p.283) fala-nos de três fases: *"de 1930 a 40, implementação e alargamento do "condicionalismo administrativo" à quase totalidade da indústria; década de cinquenta, de transição para o "condicionalismo técnico"; e finalmente, de meados da década de sessenta até 1973, em que só os critérios técnicos e de saúde pública deveriam ser considerados." E prossegue: "Se no primeiro período parece ter havido a preocupação de construir o "aparelho legal" que permitisse ao Estado Novo controlar económica e politicamente a Indústria, na década de cinquenta a legislação publicada anunciava mudanças nos critérios de condicionamento e, aparentemente, indiciava o fim progressivo desta forma de intervenção na economia..." (p.283).*

Comparativamente, podemos afirmar que o tempo de montar o cenário legislativo ocorre em simultâneo, e tal como vimos para as Casas Económicas, no Capítulo 5.2., as primeiras medidas que estruturam a intervenção nos campos sociais específicos com que lidamos vão dar lugar à constituição de um corpo organizacional de produção de saberes específicos que garantem saúde burocrática ao que se vai instituindo, até as circunstâncias das alterações políticas,

económicas e sociais, obrigarem à sua reconversão ou desaparecimento.

Em comum às duas políticas uma das figuras de proa do regime, Pedro Teotónio Pereira. Se o seu papel como vimos é central na definição do "corporativismo português" e da "casa económica portuguesa", também neste domínio é este, quando é Ministro do Comércio e Indústria, na sequência do lugar de Subsecretário das Corporações e Previdência Social, "que vai dar ao Condicionamento o estatuto de Lei: Lei nº 1956, de 17 de Maio de 1937." (J.A.Loureiro, 1991, p.144). E fá-lo num clima, ainda hoje descrito por alguns industriais entrevistados por J.A.Loureiro como muito vantajoso para a industrialização do país. Os argumentos mais referidos são "a reduzida dimensão do mercado", "o espírito seguidista dos portugueses" e a "necessidade de instigar determinadas iniciativas" (1991, p.195).

Quanto à desmontagem do cenário organizacional em torno do Condicionamento Industrial, se bem que o golpe fatal se situe na alteração do regime em "25 de Abril" (J.A.L., 1991, pp.141-143), já tal era previsível em 1965 na *"configuração de um cenário que tornaria inevitável a inserção progressiva da economia portuguesa em espaços económicos mais amplos e que leva a que os redactores do preâmbulo do D.L. nº 46666 de 24 de Novembro de 1965 (regulamento do Condicionamento Industrial no espaço económico português) concluíssem pelo carácter progressivamente obsoleto do regime do Condicionamento..."* (J.A.L., 1991, p.142).

Todavia o tom com que J.A.Loureiro comenta o que se passa após o 25 de Abril de 1974 é sintomático de uma herança que parece perpetuar-se para além da substituição dos regimes, é o próprio sentido de intervenção do Estado na economia que o autor retrata. *"A esquerda portuguesa - que ascende ao Poder com o golpe de Estado do 25 de Abril - toma como seus alguns dos principais ingredientes do salazarismo: o nacionalismo e a recusa da Europa (com a retórica*

*terceiro-mundista, as novas campanhas do trigo, as chamadas estratégias de autocentramento económico); a recusa da civilização técnica e industrial, a tutela do Estado sobre a sociedade civil; o clientelismo. Tratava-se no fundo de um projecto neo-salazarista, revelador, porventura, do peso dos elementos de sociedade tradicional na estrutura social portuguesa." (1991, p.220).*

É provável que a retórica socialista, que partilha alguns dos fundamentos ideológicos, anti-liberais, com o corporativismo, e que no após 25 de Abril eram particularmente esgrimidos, haja sido empolada face à inesperada convivência de meios e de "inimigos comuns" entre ideologias opostas, o que teria facilitado na prática esta continuidade. E é neste sentido, pensamos, que ainda afirma o mesmo autor: *"o Regime Democrático instaurado em 1974 poderá ter criado mais dificuldades à expansão das pequenas e médias empresas do que a Ditadura que o precedeu, com o seu tão discutido regime de Condicionamento Industrial...A Ditadura tinha consagrado legalmente o princípio antidemocrático da existência de privilégios no exercício da actividade industrial - o regime do Condicionamento Industrial. A Democracia não pôde contemporizar com esta aberração (...): no entanto, os constrangimentos que criou no domínio do acesso às fontes de financiamento degeneraram afinal em práticas antidemocráticas no que diz respeito à faculdade de participação na distribuição dos recursos financeiros disponíveis." (J.A.L., 1991, pp.221/222).*

### **Políticas em Contradição: a realidade incontrollável e o jargão ideológico**

Tal como intitulámos esta parte do nosso trabalho a indústria e a metrópole constituem a partir do fim da 2ª Grande Guerra, os fenómenos mais inquietantes em termos da alteração da estrutura tradicional da sociedade portuguesa de então. Dito doutra maneira, e

segundo a terminologia utilizada pelos decisores do regime, o "urbanismo" e a "proletarização" estavam a produzir em Portugal mudanças cujo sentido além de pouco perceptível era sobretudo pouco desejável.

Em termos de política industrial os "dois grandes fantasmas" enfrentados pelo salazarismo são nas palavras de Manuel Lisboa "*a proletarização, potencialmente socialista, e o crescimento das empresas industriais, que não só contribuiria para o crescimento do peso dos estratos intermédios na estrutura social, como também poderia fomentar o desenvolvimento de aspirações de maior liberdade de acção na esfera económica, por parte do patronato.*" (1992, p.288). Esta questão da escala do desenvolvimento económico tem clara correspondência na concepção de cidade e de espaço urbano promovido pelo regime. A luta contra o "gigantismo das grandes concentrações" é um dado permanente nos discursos dos dirigentes do Estado Novo, quer se refiram à questão económica quer aos problemas sociais decorrentes da estruturação da metrópole.

Convém, porém, salientar que esta preocupação não é uma especificidade do discurso dos regimes autoritários e corporativistas, já que o caso espanhol e o italiano permitem reconhecer que esta é mais uma questão especificamente portuguesa. Clarifica Manuel Lisboa que no que diz respeito ao caso italiano, e que antecede historicamente o português, "*Mussolini privilegiou a criação de grandes organizações interclassistas, e Salazar, sem as desprezar, agiu sobretudo ao nível familiar, como "célula base" do corporativismo*" (1992, p.289). Aí se reafirma o que talvez seja o objectivo estratégico do regime, a "defesa da família" mais como o meio mais profundo de impedir a alteração de um "estado de coisas" do que com a clara consciência daquilo que se pretendia.

A modernidade assustava os nossos dirigentes dessa época e daí que as alterações inconsequentes depois de 1945 resultem mais da intenção de "conter as águas" do que de uma forte convicção acerca da construção de uma "sociedade do futuro", de que certos regimes

socialistas de então eram portadores. E é neste contexto que nos apropriamos da passagem do artigo de Manuel Lisboa, na qual este vem salientar que *"para o regime salazarista, a família rural apresentava a vantagem de assegurar a integração e a estabilidade social pretendidas, sem grande perigo de se cair na "solidariedade de classe". essa sim, realmente temida."* (1992, p.289).

Também Vitorino Magalhães Godinho, em texto já referido, faz para os anos 60 uma comparação na evolução da economia portuguesa e da espanhola e salienta a tibieza das opções nacionais face aos dos nossos conterrâneos peninsulares, apesar das conhecidas dificuldades destes. Retomemos este autor: *"Os factores deste modestíssimo crescimento foram três: os retornos monetários enviados pelos emigrantes; as receitas do turismo estrangeiro; as entradas de capitais. Foram os mesmos que intervieram no crescimento, no fim de contas mais importante, da Espanha, cabendo a primazia ao turismo. Mas enquanto em Portugal se confiou apenas na rarefação da mão-de-obra resultante da emigração ( por seu turno resultante dos baixíssimos salários e falta de protecção ao trabalho) que levaria a agricultura a modernizar-se, o que não se dá a sério por dificuldades financeiras, técnicas, de preparação profissional e de estrutura agrária, em Espanha entrou-se mais recentemente na via dos planos integrados de formação de complexos industriais e agrícolas. Enquanto em Portugal se apoiou boa parte da industrialização na simples montagem - por exemplo, de automóveis, ou de electro-domésticos -, em Espanha fomentou-se a instalação de autênticas fábricas, isto é, da produção das próprias peças a montar. Não suponhamos, porém, que a nação vizinha realmente resolveu o problema(...) Mas, liberta também, como os países neo-capitalistas, do problema colonial, soube aproveitar melhor alguns desses estímulos, e assim preparou-se para receber não só um turismo de luxo mas sobretudo um turismo de massa, com a multiplicação, por exemplo, de campos de campismo e hotéis e restaurantes médios."* (1969, pp.89/90).

Ressalta nesta reflexão fundamentalmente, e mais que as insuficiências do franquismo espanhol para encontrar soluções económicas num quadro de autoritarismo político, a incapacidade portuguesa de até fazer uso dos meios que se lhe vão tornando disponíveis e que os nossos vizinhos usam de forma bem mais eficaz. A questão industrial tem implicações aos mais diversos níveis e daí que a fraqueza da "armadura urbana" portuguesa calcifique perante o arranque desastrado e aplaneado do crescimento económico e das concentração de uma parte crescente da população portuguesa em torno dos dois grandes centros nacionais. É aqui que se vai ligar esta incapacidade do regime português de enfrentar os problemas da industrialização e da urbanização, problemas que vêm de trás mas que permanecem por resolver, agora agodelhados pela irresistibilidade dos movimentos de gentes e pelo desarranjo dos lugares conhecidos.

O diagnóstico que os dirigentes do regime vão fazendo ao longo dos anos 50 e 60 não pode ser mais claro. O desnorte face às realidades emergentes, incontroláveis é o mote permanente para fazer anunciar a solução de combater o "problema" nas suas causas: fixando as populações nos campos, controlando as indústrias que procuram espaço de manobra, evitando "as colmeias humanas" proletarizadas. A casa independente tem nesta época de grandes modificações um lugar particular na ideologia do regime, usada como argumento de monta na tentativa de estancar as ideias colectivistas, exacerbando o desejo do acesso à propriedade. As condições para o realizar, essas, como já vimos atrás, tornavam-se bastante difíceis na década do após-guerra.

É exemplar desta atitude a passagem do discurso do Subsecretário das Corporações e Previdência Social na inauguração do Bairro de Casas Económicas de Caselas, Lisboa, em 27 de Abril de 1949:

" A casa independente, acolhedora e saudável, que o trabalhador adquire com o produto do seu trabalho, é indiscutivelmente a solução ideal dos problemas da habitação e da consolidação da família operária, (...), ao mesmo tempo que permite a essa família alojar-se em condições de higiene e dignidade, proporciona ao trabalhador o sentimento da propriedade, que é uma exigência da natureza humana e condição indispensável da liberdade pessoal.

A época que vivemos decorre, em matéria social, sob a ameaça de dois males que parecem inerentes ao progresso técnico e à própria marcha da civilização: a absorção do indivíduo pela massa, isto é, pela multidão gregária e pelas formas de vida colectiva, e a tendência crescente para a proletarização.(...)

O trabalho deixa de ser um fim, como expressão da personalidade, para passar a ser unicamente o meio de obter um ganho material. A habitação colectiva, em grandes colmeias de casas, torna-se apenas o lugar destinado ao sono e aos encontros casuais com os restantes membros da família. Cria-se no trabalhador a ilusão de que a sua felicidade depende apenas de condições de ordem material - maiores salários e menos horas de trabalho.(...)

O Estado Novo reconheceu, desde o início, a necessidade de combater, por todas as formas ao seu alcance, esses dois males. Combateu a tendência para o gregarismo, fomentando a integração progressiva dos trabalhadores nas suas organizações profissionais (...). Lutou contra a proletarização, proporcionando ao trabalhador e à sua família condições materiais e morais de vida, defendendo-os contra as contingências do futuro através da previdência orgânica, e promovendo a edificação de habitações operárias em regime de propriedade resolúvel.

Continuará essa luta através da protecção do artesanato e das pequenas explorações domésticas, da descentralização industrial, da colonização interna e de todos os restantes meios ao seu dispôr. Nesse combate, é indiscutível o papel preponderante que deve ser reconhecido à casa económica própria, com alguns metros quadrados de terreno cultivável, localizada fora dos grandes centros, do tipo daquelas que hoje inauguramos." (in Boletim do I.N.T.P., Ano XVI, nº9, 15/5/1949, p.162).

O último parágrafo das declarações deste governante conduzem-nos de novo à questão de um política contraditória do regime face à industrialização. Somos levados a perceber que se trata fundamentalmente de uma necessidade de sobrevivência do regime aceitar a industrialização e as suas consequências e que é essencialmente um desejo, entre os seus mais evidentes dirigentes, evitar a mudança. As realidades transformadas vão-se impondo aos salazaristas contrafeitos que vão, entre si, cavando divergências face ao inevitável "progresso" e que resultará, já na fase marcelista, numa efectiva diferença no discurso oficial.

Na época deste texto (1949) *"a estratégia do Governo para limitar o desenvolvimento industrial passava pelo reforço do modelo oficial de produção de tipo familiar"* (M. Lisboa, 1992, p.293). E esta atitude

dominante no resultado legislativo de então é assim explicitado pelo mesmo autor: *"O modelo oficial era bem o paradigma da "indústria" defendida pelo Estado Novo para a época. Ao contrário do que acontecia na Itália de Mussolini, a indústria fabril de maiores dimensões e complexidade organizacional tinha um peso reduzido na estrutura industrial portuguesa, como ainda hoje acontece, pelo que a sua integração corporativa não era um objectivo tão premente como naquele país. A Salazar bastava assegurar a fidelidade dos proprietários e o controlo policial dos assalariados das poucas grandes indústrias já existentes e evitar que as pequenas unidades de tipo familiar evoluíssem para médias e grandes empresas."*

E a contradição decorrente do desenvolvimento industrial e do controlo da vida social é um dado que percorre toda a actividade económica como também se encontra instalada em todo os níveis da vida nacional. A "paz social" que se queria preservar a todo o custo (M.Lisboa, p.296) remete-nos para a ideia de conter as populações nos campos como antídoto ao crescimento das cidades e, fundamentalmente, dos seus subúrbios. As iniciativas vão-se sucedendo nos finais dos anos 50 e nos anos 60, mas sempre orientadas pela premissa de evitar a deslocação das populações, particularmente dos campos para as cidades maiores.

Colocar as populações dos campos no lugar de "injustiçados" é uma das estratégias de actuação governamental no sentido de dar confiança aos que aí vivem, propondo-lhes uma alteração qualitativa do seu quadro tradicional de subsistência, através de medidas já incrementadas entre as populações urbanas e procurando transferi-las para aqui.

A questão que desde logo nos leva a tentar perceber o que falhou na sua aplicação, já que a intensificação das migrações internas e externas não deixa de crescer desde aí até ao fim do regime, é se estas medidas foram lentas e tardias ou simplesmente desajustadas face às condições de vida nos campos. Medidas como por exemplo " a construção de casas de renda acessível nas zonas da província" não

tem a mesma repercussão, pelo menos numa parte significativa do nosso território, que nas cidades o que se prende com a ligação tradicional à propriedade (pequena) dos nossos camponeses.

A tentativa de controlar na origem o problema das migrações conduz a um discurso algo deformado face às questões essenciais da vida no campo e que se liga ao facto destas serem pensadas através da tentativa de resolução dos problemas no destino. As soluções para o campo (e logo para a agricultura) resultam mais da necessidade de conter os que se deslocam e são por isso pensadas segundo um quadro de referência urbano e global, arredado das realidades dos campos em transformação também elas pouco animadoras. Citemos para o efeito a proposta de lei de Cooperação das Instituições de Previdência e das Casas do Povo na Construção de Habitações Económicas que observa no seu ponto 21.:

" O crescimento gigantesco dos aglomerados urbanos é fenómeno que, a partir da revolução industrial, se tem produzido e alargado progressivamente, com algumas vantagens para a vida das populações, mas também, como é demais sabido, com gravíssimos inconvenientes de ordem social. O desequilíbrio na distribuição demográfica e industrial, conduzindo a uma perigosa concentração humana, não tem sido suficientemente combatido na sua origem. Tentar resolver os problemas derivados dessa concentração sem procurar remover, na medida do possível, as suas causas profundas, é erro sério, de que resultaram, sempre que foi cometido, funestas consequências. A solução dos problemas do alojamento nos grandes centros urbanos e fabris constitui reconhecida necessidade dos nossos dias. Mas ela não basta por si só: desacompanhada do ataque às causas dos males do urbanismo, há-de agravar forçosamente o movimento urbanístico, impulsionado pela atracção natural das melhores condições de vida citadina, provocando, assim, um renascer contínuo de novas necessidades e de novas questões.

Torna-se, por isso, imperioso fazer um esforço enérgico para que se não acentuem, antes diminuam, as já tão sensíveis diferenças de nível de vida entre as populações agrícolas e as dos centros industriais - causa maior do êxodo rural. (...) Mas sabe-se também que a habitação capaz, acompanhada de outras providências, constitui elemento de real valia para robustecer as ligações do homem à terra, evitando, com a sua evasão para centros onde a vida é ou parece menos dura, tantos inconvenientes de ordem social e, em particular, a falta de braços para o arroteamento dos campos, bem grave num país como o nosso, cuja economia continua a ter na agricultura o seu mais forte apoio.

Pela primeira vez se permite, em desenvolvimento da doutrina do nº 1, 1º, base X, da proposta de lei referente às Federações das Casas do Povo,

a aplicação dos dinheiros da previdência na satisfação de necessidades do meio rural. Não só não repugna aceitar esta orientação, como pode dizer-se que ela é imposta pelo princípio da justiça e pelo da solidariedade que devem presidir às relações do mundo do trabalho. O desfavor em que se encontram os trabalhadores agrícolas e a protecção que têm usufruído as classes operárias das explorações fabris aconselham, quando mais não seja pela injustiça relativa que evidenciam, que, sem embargo daquela protecção e até da sua melhoria, se procure minorar a situação dos trabalhadores rurais, a quem o País tanto deve e que, com as suas canseiras e os seus sacrifícios, tanto contribuem para que sejam menores os esforços e as dificuldades de todos." (in Boletim do I.N.T.P., Ano XXIV, nº4, 28/2/1957, p 121).

Para além do exercício de retórica, inevitável em discursos políticos, a mensagem que trespassa procura vincular os problemas do desordenamento urbano às condições de desfavorecimento do campo, outras vezes elogiado graças à sua superioridade moral, e ao inevitável êxodo rural a que dá lugar. Daí que as medidas propostas venham revelar uma vontade de assegurar melhores condições de vida aos que estão fora das grandes cidades tendo em vista fazer com que essa população, ao fortalecer-se materialmente pudesse constituir-se como uma reserva de combate ao *industrialismo*, ao *urbanismo* e à *proletarização*.

Atente-se nas palavras do Ministro das Corporações e da Previdência Social em discurso proferido no Porto em 23 de Setembro de 1957, a propósito da que viria ser a Lei nº 2092 de 1958 e cuja proposta já referimos:

"...na medida do possível, contrariar o fenómeno do urbanismo. A abertura de créditos aos trabalhadores, incluindo os trabalhadores rurais a as dotações e os empréstimos previstos para as Casas do Povo e suas Federações, com vista ao fomento da habitação ;(...)o princípio da compensação das prestações mensais, entre as diversas localidades, sem o qual se tornaria impraticável a construção de casas de renda acessível nas zonas da província; a orientação que está a corporizar-se de construir, de preferência, bairros de casas económicas ou de renda económica nas áreas suburbanas ou ao longo das principais vias de acesso aos grandes centros populacionais (...). Compenetrados, porém, de que isto não é bastante, estamos dispostos a cooperar na execução de quaisquer providências que disciplinem ou condicionem, como urge, o inquietante êxodo para os grandes centros citadinos (...) Admite-se, além disso, a remodelação do Conselho Superior da Previdência e da Habitação Económica (...) que deverá ser

obrigatoriamente ouvido sobre a concessão de alvarás ou licenças para a instalação de novas unidades industriais ou para a ampliação das existentes, afim de poderem ser ponderados os diversos e relevantes aspectos sociais ligados ao desenvolvimento e à localização das explorações fabris. Quer dizer: pensa-se que só combatendo, com energia e no terreno mais favorável, os excessos e os erros da concentração industrial - que tantos perigos sociais, políticos e morais envolve, como os factos vão por toda a parte patenteando - se oporá um dique poderoso a tão preocupante movimento, dia a dia robustecido com novos alentos derivados das circunstâncias ou da carência de medidas apropriadas. " (Boletim do I.N.T.P., Ano XXIV, nº 18, 30/9/1957, p.682)

Este é o discurso da necessidade imperiosa de revalorizar os campos, abandonados e improdutivos, o que não evita encontrarmos num país marcadamente agrícola (ver V.M.Godinho, 1969, pp.87 e 88; M.Lisboa, 1992, p.289) face a outras sociedades europeias, em que a taxa de urbanização é ainda nos anos 60 "ridícula, mesmo comparada com a espanhola", como frisa V.M.Godinho (1969, p.91).

O perigo eminente que os nossos discursos revelam é o do perigo de um campo abandonado, em contrapartida a cidades alargadas para periferias infindáveis e onde as relações entre os próximos tendem a esmorecer constituindo essa situação uma clara ameaça para a concepção de família que os defensores do regime preconizam. No domínio prático, o problema que se coloca é como enfrentar o inevitável crescimento urbano e as migrações que não param de se processar.

O que constatamos em termos discursivos é a afirmação do *combate ao mal social do urbanismo e da proletarização* que vai ganhando visibilidade nos anos 40 e 50, apesar de ser identificável desde o início do regime. Os anos 60 comportam uma significativa peculiaridade. Este tipo de discurso vai-se basear decididamente na valorização da *solução técnica*, diríamos tecnocrática, assente na ideia de um planeamento orientador, regionalizado, ordenador das desigualdades locais e regionais, controlando as saídas regionais (migrações internas e emigração), retendo as populações nos locais de origem através de incentivos cuja possibilidade de se consolidarem é bastante fraca já que, como é sabido, a capitalização por parte dos

principais centros nacionais dos sectores produtivo e administrativo é de tal monta que praticamente irreversível.

Este último tipo de discurso, diríamos tipicamente marcelista (já que só então passa a monopolizar as palavras dos dirigentes analisados), cruza o final dos anos 50, ganha forma e dianteira nos 60 e torna-se desde aí a chave das soluções para um regime em crise de identidade.

Gonçalves Proença, Ministro das Corporações e Previdência Social, em discurso proferido em 1964, dá já bem conta deste tipo de valorização das técnicas de planear globalmente, em que a sociologia passa também a ter um lugar reconhecido. Afirma o então governante:

"Na medida em que provocou ou consentiu os movimentos humanos característicos das grandes concentrações industriais e do urbanismo, a sociedade moderna assumiu automaticamente a responsabilidade de dar alojamento a todos aqueles que por força desses movimentos dele necessitem. Até porque, teoricamente pelo menos, esses movimentos são exigidos pela ânsia de progresso e de bem-estar. A única forma de o evitar consistiria em combater o mal nas suas próprias causas, mas não se vê como possa ser evitada a atracção das grandes cidades ou das grandes concentrações industriais, se umas e outras parecem constituir uma característica irreversível da nossa época.

Isto não quer dizer que não se deva tentar, pelo menos, atenuar a força e o caudal de tais movimentos, diversificando, sempre que possível, por meio de planos de desenvolvimento regional, os polos de atracção humana." (p.311)

"(...)Ninguém ignora o efeito decisivo que poderá ter, na escolha do local de implantação de uma indústria, a maior ou menor facilidade de utilização dos equipamentos habitacionais da região e daí o seu valor como factor de condicionamento industrial. E o mesmo se diga para o desenvolvimento urbanístico com todas as suas implicações económicas e sociais. Ora, sendo assim, parece que o mais razoável não é continuar a lamentar o fenómeno, protestando contra o seu desenvolvimento, mas antes procurar tirar dele o maior rendimento e efeito útil. É o que se poderá conseguir, por exemplo, quando, com antecipação, se elaborem adequados planos de desenvolvimento urbanístico, prevendo a utilização de zonas suficientes para a implantação de agrupamentos habitacionais dotados com os necessários equipamentos colectivos. (...) Para o efeito, indispensável se torna, porém, que a habitação deixe de ser encarada como o último dos problemas a resolver no fenómeno complexo das migrações e concentrações sociais, podendo e devendo antes sê-lo como um útil instrumento a utilizar na orientação e determinação desses fenómenos." (Boletim do I.N.T.P., Ano XXXI, nº8, 30/4/1964, p.312).

Em discurso posterior o mesmo dirigente enuncia algumas das características deste caminho planeado do chamada "desenvolvimento habitacional":

"(...) E assim chegamos ao esforço que ultimamente se tem feito nos sectores público e semi-público para atender ao problema em causa. Intervenção que além do valor quantitativo das construções efectuadas tem ainda a vantagem de chamar a si o contingente economicamente menos interessante dessas construções - isto é, as construções de mais baixa rentabilidade destinadas às categorias sociais economicamente mais débeis.

Sabido é, com efeito, que a iniciativa privada, orientada, em geral, por fins lucrativos, se sente naturalmente mais inclinada para as construções susceptíveis de garantir alta remuneração dos capitais aplicados com todas as distorções sociais que o facto poderá determinar: especulação no valor dos terrenos, descoordenação de iniciativas, etc. (...) É claro que para combater tais inconvenientes não basta a intervenção edificadora do sector público (do Estado ou da Previdência); indispensável se torna, e com a urgência possível, adoptar providências, designadamente na política dos solos (evitando a sua especulação), na orientação dos créditos (de forma a canalizá-los de preferência para as construções de interesse social) ou na planificação dos agrupamentos habitacionais." ( Boletim do I.N.T.P., Ano XXXIII, nº24, 31/12/1966, p.1205)

Esta intervenção de pendor técnico pretendia contudo não desvirtuar os princípios edificadores do Estado Novo e daí que o recentramento no tema da família ressurgja, só que de modo tão pouco convincente, que contraditório. É o caso do discurso do ministro Baltazar Rebelo de Sousa que depois de referir o "efeito dinamizador que o lançamento destes empreendimentos (bairros de casas de renda económica) podem trazer ao crescimento equilibrado das zonas residenciais, quando devidamente enquadrados em planos de expansão locais", salienta "as medidas tomadas pelo Governo, tanto na "corajosa" política de solos, como na progressiva coordenação de actividades de fomento habitacional", vai concluir:

"Mas a habitação, sendo condição relevante, não é por si só elemento gerador da estabilidade e felicidade individual e familiar que o lar deve traduzir. Mais condições se requerem, umas de natureza geral, que constituem também sérias batalhas em que o Governo, por igual, se empenha, como a educação e a saúde; mas outras do foro particular, ligadas à própria acção do homem e da família, no sentido da sua promoção.

Eis porque a palavra final há-de ser para os novos moradores do Bairro: que cada casa seja mais do que novo tecto e paredes, mais do

que aquilo que a recheia, lugar de encontro, de compreensão, de solidariedade, de valorização, de unidade familiar, centro irradiante de trabalho, paz e amor fecundos. Mais do que uma casa - um lar!"(Boletim do I.N.T.P., 8/7/1972, pp. 2988:2989).

Neste contexto de transformação acelerada em que a necessidade de intervir rapidamente se torna quase estonteante, é também visível que a cidade de Lisboa encerra um ciclo da sua vida enquanto local de destinação migratória. O que constatámos no Capítulo 2, a perda de importância populacional da cidade no âmbito da sua área metropolitana, a partir de 1960, apesar do aumento permanente da importância desta última face ao país, vai conhecendo tradução nas iniciativas edificadoras de habitação com fins sociais, perdendo progressivamente Lisboa-cidade importância como lugar privilegiado de edificação.

As mesmas razões que levam os privados a ter que construir fora do núcleo administrativo da cidade é deduzível para a intervenção pública. O preço dos terrenos, as limitações territoriais aconselham os governantes do sector a orientarem a intervenção habitacional na metrópole lisboeta para as imediações do centro físico da urbe. Duas intervenções públicas em momentos distintos (1960 e 1971) dão-nos conta desta alteração do sentido hiperconcentrado nos limites administrativos da cidade de Lisboa da edificação de casas "destinadas às classes mais carenciadas". Resultado de uma intervenção mais sistemática dos sectores público e privado nos arredores da capital, constitui-se (revela-se) o problema suburbano como mote principal da desregulação dos modos de vida tradicionais e da "perdição da família":

"Como o problema da habitação em Lisboa não pode deixar de ser encarado considerando as necessidades dos concelhos vizinhos, tem-se promovido a construção de habitações nas zonas suburbanas da capital e está a trabalhar-se para que esta política adquira maior expansão. É assim que serão inaugurados 177 fogos em Oeiras e se fará acordo com a Câmara respectiva para edificação de mais 200 habitações. (...) a Previdência lançar-se-à à construção numa zona próxima de Lisboa de cerca de 3000 habitações, nas diversas modalidades previstas na legislação vigente.

No concelho de Cascais estão em construção 160 casas de renda económica e promover-se-à a edificação de mais 500, se à Federação de

Caixas de Previdência forem fornecidos terrenos em condições aceitáveis. Em Sintra, Massamá, prevê-se a construção de 200 habitações económicas; em Sacavém, de 150; em Loures, de 250; e, 1200 no norte do distrito de Setúbal (Almada, Seixal, Amora, Arrentela, Montijo, Moita, Alhos Vedros, e Baixa da Banheira, etc.) devendo ainda ser dentro em breve inaugurado no Barreiro um agrupamento de 64 casas." (Boletim do I.N.T.P., Ano XXVII, nº19, 15/10/1960, p.816, palavras do ministro das Corporações e Previdência Social na assinatura do acordo sobre a construção de casas celebrado entre a F.C.P.-H.E. e a C.M.L.).

"Nas chamadas cidades "históricas " de Lisboa e Porto, mal contidas já nos seus limites administrativos, a responsabilidade da política habitacional será predominantemente de ordem qualitativa, isto é, orientar a renovação de densidades, saneamentos, etc. O desenvolvimento habitacional terá de processar-se fora da cidade, respondendo à expansão da indústria e dos serviços. como aliás aconteceu, embora nem sempre de acordo com uma programação urbana, fazendo surgir essas novas cidades que são, em volta da Capital, a Amadora, Queluz, Moscavide, Baixa da Banheira, Barreiro, Seixal, e Almada. E é nesses pontos que se encontram precisamente as mais acentuadas desigualdades urbanísticas, as maiores carências de equipamento social e de habitação." (Boletim do I.N.T.P. 31/10/1971, pp.3102 e 3103, palavras do Secretário de Estado do Trabalho e Previdência na inauguração do Bairro do Laranjeiro).

E apesar da projecção de evolução demográfica do Secretário de Estado, Joaquim Silva Pinto, falhar redondamente ao prever que os "polos urbanizados que mal ultrapassam um total de 2 milhões de habitantes, (...) deverão nos próximos 30 anos ter essa população quadruplicada, a menos que uma vigorosa política de desenvolvimento regional não só impeça a continuação da corrida para os dois grandes polos urbanos existentes, mas até promova um movimento contrário..." (31/10/1971, p.3102), não podemos deixar de constatar que a tendência é correcta e que a importância acrescida das áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa nos últimos 25 anos as distanciam mais do resto do país.

Fica apenas em esboço a necessidade de tratar este processo de crescimento específico das periferias das maiores cidades, e particularmente de Lisboa, nestas últimas três décadas. Por agora detemo-nos numa evidência.

Há um tempo da política de habitação em Portugal, concentrada em Lisboa e em torno, essencialmente das casas económicas, que chega ao fim com os anos 60. Com o seu fim, porventura com a sua

contribuição, a própria cidade perde o ímpeto de crescimento que a marca nas décadas precedentes. Este tempo de edificação da cidade está profundamente marcado pela iniciativa pública (dos anos 30 aos anos 50), que vai perdendo vigor, e conhece as suas últimas grandes realizações, já em período crepuscular das casas económicas, com o grande projecto dos Olivais e Chelas (ver Capítulo 8).

A cidade planeada e executada estatalmente fizera o seu caminho, em torno da iniciativa pioneira das casas económicas, numa Capital detentora de uma pujança demográfica que a fazia lugar ímpar para uma intervenção ordenadora da vida social do país. Lisboa-cidade era o caso único, que só o Porto disputava distanciado, e que tivera, como já referimos, as condições para crescer segundo a batuta administrativa do planeamento estatal, o que se perde com o esgotamento das facilidades fundiárias antes criadas.

Alteradas as condições de existência económica e política, após 1945, a cidade de Lisboa não perde o seu lugar central a nível do país mas a organização social e física da cidade sofre profunda transformação. Daí resulta não só o reforço do planeamento e execução das novas áreas residenciais segundo a lógica do mercado, mas também a aplicação das novas modalidades de intervenção pública na habitação, cuja génese procurámos explicar neste capítulo.

## NOTAS DO CAPÍTULO 5

(1) No primeiro despacho de 21 de Maio de 1934 fica determinado que " tendo sido prevista nas disposições transitórias do decreto -lei nº 23052 que a distribuição por andares-moradias das casas económicas do Bairro da Ajuda, como adaptação imediata ao regime regulado pelo citado decreto, não é de aplicar a estes andares-moradias a disposição acima referida quanto ao casal de família, em virtude de este só dever ser constituído quando se trate dum prédio independente ou das casas construídas segundo os preceitos do decreto referido" (Boletim do I.N.T.P., Ano I, nº13, 30/5/1934).

No segundo despacho de 24 de Junho de 1935, referente ao arco do Cego, determina-se que "para os devidos efeitos se publica o despacho dado por S.Ex<sup>a</sup> o sub-Secretário de Estado das Corporações e Previdência Social sobre a proposta apresentada pela Repartição das Casas Económicas para que a constituição de casal de família, preceituado no §3º do artigo 2º do decreto-lei nº 23052, só seja obrigatória quando se trate da aquisição de prédios independentes - Siga-se a mesma doutrina adoptada para com as casas do Bairro da Ajuda. Assinado: Teotónio Pereira" (Boletim do I.N.T.P., Ano II, nº15, 30/6/1935, p.337)

(2) A coordenação da Política de Habitação passou a fazer-se desde 1969 através do Fundo de Fomento da Habitação (Decreto-Lei nº 49033 de 28 de Maio de 1969) mas a extinção dos Serviços existentes no Ministério das Corporações só se concretiza em 1972 com a passagem das suas competências para o Ministério das Obras Públicas para o referido instituto (F.F.H.) (Decreto-Lei nº 578.72 de 30 de Dezembro).

(3) Existe entre nós generaliza a ideia que não só o fenómeno da construção clandestina é um fenómeno típico dos anos 60 do nosso século como que o seu combate é também referente a esta época. Ora como mostrámos no Capítulo 3, temos de situar este fenómeno logo na segunda metade do século XIX, assim como é necessário para o nosso século ter presente o processo de crescimento urbano que atinge a Lisboa de todo o século XX e cuja particularidade da edificação "à margem da lei" no 1º terço do século já tivemos oportunidade de tratar em anteriores trabalhos (1987 e 1994).

(4) Encontramos por exemplo cinco fases de um ciclo de vida organizacional em Greiner, citado por José Baptista em "Ciclos de vida organizacionais..." in *Alter/Ego*, Lisboa, nº 5, 1988, pp.77-83). Greiner discrimina do seguinte modo estas fases. 1ª fase de arranque, 2ª fase de expansão, 3ª fase de formalização, 4ª fase de burocratização, 5ª fase de re-flexibilização.

(5) Adianta ainda o mesmo autor:"(...) Depois da Segunda Grande Guerra, e sob a pressão do novo contexto mundial, com o triunfo do neo-capitalismo, e em resposta às correntes internas de oposição, a política económica e educacional inflectiu timidamente de rumo, permitindo uma limitada industrialização, lançando a campanha contra o analfabetismo, levantando um pouco o nível do ensino primário e deixando crescer o ensino secundário oficial - técnico e liceus; a Universidade também viu a sua frequência aumentada. Mas a última

entrevista, dada no exercício das suas funções, do Presidente Salazar mostra "que a atitude basilar não mudara, embora de facto se notasse que a acção do Estado já não era perfeitamente concertada num sentido único." (1969, p.81)

(6) É ainda Magalhães Godinho que sustenta: "Com a aproximação dos anos 60 as condições são diferentes. A Europa recompôs-se, e com êxito sensacional, começa a atrair mão-de-obra porque a importada é barata. Em Portugal a crise da agricultura, vetusta, reconduz à marcha tradicional para a emigração, porquanto o Estado descurara toda e qualquer política de desenvolvimento conjunto da economia nacional. A falta de poder reivindicativo das massas trabalhadoras conduzia à estagnação técnica e de organização, e o poder-de-compra baixíssimo no mercado interno criava gargalo de estrangulamento. Não foi um modelo, inexistente, de substituição de importações por produção nacional que falhou, mas sim esse conjunto de circunstâncias, fortemente agravado pela manutenção teimosa da pesada e ineficiente engrenagem burocrática da economia, bem como da subordinação do Estado a certos mitos (com razão de ser apenas na estrutura tradicional), como o da moeda forte. (...) Com os anos 60 entram a influir três factores: a) surto emigratório (retomando a tendência tradicional, embora agora voltada para a Europa); b) turismo estrangeiro; c) investimentos de capitais estrangeiros. Daí que surgisse - agora sim - um modelo para o desenvolvimento baseado neste três factores, e que nos parece ser o que tem a preferência da tecnocracia (dos grupos de pressão, portanto). A inércia dos moldes tradicionais manifesta-se bem em se ter continuado a encarar a moeda não como instrumento ao serviço de uma economia e dos interesses de uma sociedade colectivamente considerada, mas como algo que é um fim em si próprio, mesmo se essa manutenção do mito da moeda forte favorece a saída de capitais, diminuindo os retornos dos emigrantes e é em detrimento da exportação dos produtos nacionais e das entradas do turismo." (1969, pp.143/144)

## CAPÍTULO 6

**EFICÁCIA IDEOLÓGICA, SOLVÊNCIA ECONÓMICA E  
RESOLUÇÃO DO PROBLEMA SOCIAL. O DIFÍCIL  
TRINÓMIO DO PROGRAMA DAS CASAS ECONÓMICAS**

A descodificação dos mecanismos ideológico-administrativos que enformam a actuação de um "corpo social", empenhado em legitimar as suas posições graças à visibilidade dos resultados da sua intervenção, é o objectivo deste capítulo.

As maneiras como é dada realidade a tais pressupostos são neste caso bem evidentes.

Ao longo do seu processo de institucionalização o Estado Novo, e em particular os seus principais dirigentes, procura com insistência um "justo equilíbrio" entre a forte componente ideológica que o anima (a ideologia corporativista) e o *realismo* face aos problemas concretos que está pressuposto no seu quadro doutrinário. Defendendo a "genialidade" da solução portuguesa, os seus principais defensores procuram fazer assentar a eficácia da sua actuação na capacidade de concretizar, de realizar obra com pendor social indiscutível e com uma contenção económica irrepreensível. É nesta linha que se situa o discurso proferido pelo Presidente do Conselho, Oliveira Salazar, em 28 de Abril de 1938 no encerramento da 1ª Legislatura do Estado Novo(1935-1938). Dirigindo-se à Assembleia Nacional afirma:

"...Temos sustentado ser pura ilusão separar o social do económico, como se a vida de nós todos pudesse ser independente do trabalho e da riqueza que se produz. Mas(...), também não entra nas nossas concepções, como forma definitiva de organização social, que seja por intermédio do Estado que passem todas as realizações em benefício dos trabalhadores. A ligação do económico e do social não é para nós apenas a indesmentível afirmação de um facto, mas a directriz marcada para a acção. Salários, seguros de doença ou invalidez, habitação, repouso e férias, subsídios familiares, recreios, assistência aos trabalhadores inválidos, não poderiam viver do orçamento público senão como meio transitório, pois não teríamos no fundo senão suplementos de salários pagos ao Estado e impostos para que os devolvesse sob a forma mais ou menos disfarçada de assistência aos trabalhadores, quando o que deve ser é

tê-los em cada ramo de produção como encargos directos e justa compensação do trabalho. Ficará tudo assim mais no seu lugar. Apesar do muito que está realizado com as casas económicas, os contratos de trabalho, a constituição das caixas de reforma, a extensão do direito de aposentação aos operários do Estado, as férias pagas, a fiscalização das condições de trabalho, não fujo a dizer que estamos muito longe do mencionado objectivo, primeiro pela fraca resistência da nossa economia, depois pelo baixo rendimento do nosso trabalho, e por fim porque só lentamente estas ideias vão penetrando nos dirigentes das empresas nados e criados noutro ambiente. (...) eis porque julgo que o Estado deverá usar da sua força para conseguir mais rápida compreensão, reservando sempre para si restabelecer em benefício dos prováveis desfavorecidos o desequilíbrio provocado pelas condições da produção rica e pobre."(in A Primeira Legislatura do Estado Novo 1935-1938, pp 277/278)

É claro nesta passagem do discurso de Salazar o papel atribuído ao Estado e às intervenções que lhe são reconhecidas. A debilidade económica do país e "os egoísmos individuais" explicariam, segundo este, a necessidade de uma intervenção decidida dos órgãos estatais tendo em vista a imediata melhoria das condições de vida, sem pôr em causa uma Ordem Social pre-estabelecida, e devendo a intervenção estatal vir a limitar-se progressivamente. Esta ideia exposta no caso das Casas Económicas nos decretos consequentes ao de 1933 (ver Capítulo 5.2) dá visibilidade a este trinómio que enunciamos e às condições políticas específicas que o favorecem.

A dúvida que sempre se coloca é a da distância efectiva entre o enunciado ideológico, particularmente eficaz na primeira década da Constituição de 1933, e a concreta resolução do problema social.

Ora, graças à capacidade inicial do regime de executar obra no âmbito da casa unifamiliar, o que se estende sem contrariedades até ao fim da Segunda Grande Guerra, o teor das avaliações feitas então ao número de habitações construídas neste programa é particularmente enlevador do prodígio do regime. Entre 1940 e 1950 a informação detalhada do que está a ser construído é permanente, quer nos boletins oficiais quer na literatura dos defensores do regime.

Depois, à medida que este baluarte do Estado Novo se vai esboroando, dado o aparecimento de iniciativas menos condizentes com as pretensões originais do regime e dadas as dificuldades progressivas de fazer valer estes números quando a desregulação do

ordenamento urbano em torno das maiores cidades é já enorme, os ilustradores do regime mudam de registo discursivo evidenciando o carácter titânico desta luta contra um mal incontrollável.

Assim, podemos falar de um duplo uso dos registos de informação referentes às Casas Económicas. Um primeiro, mais enumerativo dos casos concretos da intervenção estatal, é sobretudo frequente na época em que o número de iniciativas era ainda reduzido e o seu valor excepcionalmente evidente, grosso modo até à década de 1950. Este tipo de registo já foi utilizado noutras investigações como é o caso das de Carlos Nunes Silva, (1987 e 1994 e de Marielle Gros (1982). Um outro, mais técnico, tende a indicar de forma primordial o valor do investimento económico em habitações destinadas às classes mais carenciadas sem o detalhe descritivo anterior. Progressivamente mais afastadas do modelo inicial da casa económica estas iniciativas eram agora muito mais numerosas e dispersas para poderem galvanizar pelo exemplo inovador os públicos destinatários da mensagem do regime.

É pois com este conjunto de informações que procuramos detalhar a dimensão deste fenómeno e situá-lo no contexto da transformação das áreas de crescimento urbano, particularmente no caso de Lisboa.

## 1. LOCALIZAÇÃO FÍSICA, VOLUME ESTATÍSTICO E LIMITAÇÕES CONTINGENCIAIS DAS NOVAS ÁREAS RESIDENCIAIS DE BAIRROS DE CASAS ECONÓMICAS.

O saldo da intervenção estatal no domínio da habitação é feito pelo próprio regime ao divulgar as suas iniciativas e ao fazer delas alvo de interesse público. Propagandeando a sua capacidade concretizadora o Estado Novo também evidencia as suas limitações, de modo a empolar os resultados obtidos. Disso é claro exemplo a questão da localização destas novas áreas residenciais.

Num primeiro momento, em que a definição de prioridades marca decisivamente os discursos dos principais impulsionadores das Casas Económicas, são sintomáticas as palavras de Duarte Pacheco, ministro das Obras Públicas, que salienta a forma como a localização destes empreendimentos e as suas características particulares poderiam ser um factor social positivamente apropriável pelos executores públicos no sentido de harmonizar as desigualdades reconhecidas face à habitação. E quando se fala aqui de *localização* trata-se tanto das condições de vida propiciadas pelo novo espaço edificado como da facilidade de deslocação que os seus moradores teriam. Em discurso proferido em 1934 refere o futuro presidente da Câmara Municipal de Lisboa:

" Na elaboração dos projectos das casas económicas há-de considerar-se também que elas serão agrupadas por classes, formando conjuntos que podem constituir manchas de apreciável valor estético nas cidades e vilas; estabeleceu-se por isso, que os planos gerais dos agrupamentos de moradias económicas se integram harmónicamente nos planos de urbanização delineados pelas câmaras municipais ou pelo Estado.

Esses agrupamentos de 50 a 100 casas para a classe A e de 25 a 50 para a classe B abrangem áreas extensíssimas, da ordem de 10000 a 25000 metros quadrados, e deverão ser localizados em pontos saudáveis, , higiénicos, de fácil acesso, servidos de meios de transporte económicos, e, quanto possível, nas proximidades dos centros de trabalho.

Todo o êrro de visão neste aspecto do problema pode comprometer gravemente o êxito da obra social que o Governo vai empreender. Apresentarei,(...), um exemplo para tornar mais claro o meu pensamento.

Suponhamos uma família, com dois filhos de sexos diferentes, ganhando um salário de 18\$ por dia e suponhamos ainda que, o chefe de família e o filho que ajuda a sustentar a casa têm de deslocar-se para os centros de trabalho com uma despesa diária de 2\$ cada um (ida e regresso).

A prestação mensal correspondente à aquisição da moradia económica seria de 100\$ e o encargo mensal para transportes seria de 10\$. Quere dizer: a má localização da moradia em relação aos centros de trabalho elevaria ao dôbro o encargo de aquisição da casa económica.

Claramente se apreende, portanto, a necessidade de, pela criteriosa escolha da localização dos agrupamentos económicos, evitar o transporte, principalmente onde êle é caro ou, pelo menos, desproporcionado com o salário dos empregados, operários e trabalhadores, como entre nós geralmente sucede com os transportes urbanos.

Juntemos a esta questão a das garantias de pagamento das prestações das casas, nas vicissitudes que atinjam a família adquirente e a da distribuição das moradias económicas pelas classes trabalhadoras, segundo as normas de equilíbrio e de justiça social, e teremos, diante de nós, três dos principais problemas cujas soluções condicionam o êxito da aplicação dos princípios de solidariedade humana que enformam as medidas do Governo sobre casas económicas.

O problema da localização das moradias pertence já à fase da execução e preocupa, precisamente, neste momento, os executores da legislação sôbre casas económicas, que trabalham dentro das directrizes que referi..." (in Boletim do I.N.T.P., Ano I, nº5, 30/1/1934, p.10)

A garantia do controlo económico destas iniciativas ressaltando a sua dimensão social coloca os decisores na época, como também hoje, perante um sério dilema. Para possibilitar o acesso aos principais centros de trabalho das populações mais carenciadas é necessário localizar estas novas edificações em lugares de acessibilidades facilitada. Mas, se são esses os terrenos mais valorizados e por isso mais dispendiosos, como garantir um valor para as prestações mensais destes futuros proprietário que seja por estes suportável e que garanta a solvência do investimento?

As medidas que Duarte Pacheco vai tomar para a municipalização dos terrenos na capital portuguesa (como presidente da câmara a partir de 1938, como vimos no Capítulo 4.2.) são o meio mais eficaz que foi então disponibilizado, mas a impossibilidade de generalizar tal mecanismo de embaratecimento dos terrenos vem tornar o dilema acima enunciado como permanente para os decisores públicos.

Desde logo é o próprio Salazar que vem em entrevista ao jornal *O Século* (1935) salientar as limitações resultantes da impossibilidade de adquirir consistentemente os terrenos mais bem localizados para o efeito. Respondendo à questão da orientação governamental face à "habitação dos pobres", afirma o Presidente do Conselho de Ministros:

"...Luta-se com uma dificuldade enorme : a dos terrenos. As vereações municipais não pensaram em conservar para si, ao abrirem-se os novos bairros citadinos, terrenos que mais tarde seriam utilizados conforme as necessidades sociais o exigissem. Daí, encontrarmo-nos agora em dificuldades terríveis para localizar os bairros económicos, que os mais elementares princípios de humanidade nos obrigam a edificar quanto antes. Nas proximidades das cidades, terrenos próprios para os referidos bairros só podem obter-se a pêsso de ouro. Fica o recurso de irmos edificar mais longe. Mas onde estão os transportes baratos para as zonas mais distantes que se urbanizassem? E com transportes caros não pode haver habitação barata. Apesar de tudo, estou certo de que na sequência das obras que estão na base do nosso plano de bairros de casas económicas estão as soluções que permitirão resolvê-lo de harmonia com todos os interesses em presença, e entre os quais os daqueles que precisam de uma casa limpa e arejada e não a podem, presentemente, alcançar não são os menos dignos de atenção e de respeito." (in Boletim do I.N.T.P., Ano II, nº7, 28:2/1935, p.172)

Nestas passagens fica enunciada uma necessidade de ordenar a cidade numa lógica de um planeamento global do território, que Duarte Pacheco protagoniza, e na qual as casas económicas desempenham um duplo papel ordenador. Enquanto espaço ordenado segundo critérios claros de uma arquitectura racional, face à desordenação típica de proeminência da intervenção privada, mas também, para além da componente física do espaço, enquanto projecto socialmente vantajoso para a convivência salutar dos vizinhos, proprietários respeitadores da Ordem Social que, em contrapartida, os favorece nas suas ambições.

Entre os custos económicos crescentes desta iniciativa política e as vantagens sociais desta forma de intervenção, o regime procura gerir um conflito cuja impossível solução vai obrigar a alterações substantivas no Programa inicial, e que como já vimos atrás em 5.2., logo no fim da Segunda Grande Guerra, destruindo progressivamente a especificidade da motivação inicial da iniciativa:

tornar proprietários de moradias unifamiliares as famílias mais limitadas nos recursos económicos e sociais.

Das condições propiciadas por Duarte Pacheco e das dificuldades crescentes para incentivar este Programa, que têm como resultado a inevitabilidade de um conjunto de políticas mais diversificadas face à habitação, dá-nos conta o Sub-Secretário de Estado das Corporações aquando da inauguração do Bairro das Casas Económicas da Madre de Deus, em 1944:

" (Apesar da sua morte) não perdemos a lição de tenacidade que nos legou nem a vontade de prosseguir na execução de um "pensamento de governo" a que dedicou o seu entusiasmo, a sua vontade forte e a sua energia dinâmica. Por agora bastará que se dê cumprimento ao que, a poucos dias da sua morte, planeou ainda ao redigir o projecto do decreto-lei nº 33278, de 24 de Novembro último, para que mais alguns milhares de casas sejam construídas, com a certeza de que a dezena de milhar de pessoas que as habitarem não esquecerão o nome do Ministro Duarte Pacheco, que foi fiel e entusiasta executor da política social do Governo em matéria de casas económicas.

E considerando o que já se fez, as dificuldades que dimanam das circunstâncias actuais e a alta de custo dos materiais e da mão de obra, a muitos poderia parecer legítima uma pausa ou suspensão na obra de construção de casas económicas, não obstante a sua grande projecção social. Não o entendemos assim e, pelo contrário, temos como necessário que a obra prossiga com o mesmo ritmo, o mesmo entusiasmo e o mesmo interesse pelas classes menos favorecidas de bens de fortuna." (in Boletim do I.N.T.P., Ano XI, nº2, 29/1/1944, p.20)

De forma subtil esta declaração anuncia o fim da "política única" e de um tempo particular. As condições haviam sido as ideais para a afirmação da ideologia corporativa, para o investimento do regime neste tipo de iniciativas e para a intervenção providencial de um executor nato. O que se avizinha não é por isso prometedor. A visão estado-novista do alojamento das populações urbanas, dentro de uma lógica de contenção demográfica e urbanística, ir-se-à revelar daqui em diante, nas décadas que se avizinham, simplesmente inexecutável; A Demografia e a Economia encarregar-se-ão de o mostrar.

Os problemas multiplicam-se. Um deles irá afectar qualquer novo modelo dominante que possa emergir na intervenção no domínio habitacional, tal como assinala um dos mais atentos observadores destas questões, Manuel Vicente Moreira. Este autor enuncia a necessidade de perpetuar o controle do preço dos terrenos

destinados à habitação económica como elemento central da sua potencialização. Avança M. Moreira que:

"conveniente seria que as câmaras reduzissem ainda o preço do terreno destinado a moradias económicas que vendem às Caixas (de Previdência dos organismos corporativos) e, com igual razão, as que, de futuro, cedam às Cooperativas ou às Misericórdias."

E concretiza as suas preocupações referindo-se ao caso de Alvalade:

"Serão os preços estipulados, pela Câmara de Lisboa, para venda dos terrenos a Sul da Avenida Alferes Malheiros, equivalentes apenas à despesa feita com a respectiva expropriação adicionada às verbas de urbanização? Não lemos ainda declaração explícita sobre o assunto dita pelo ilustre presidente Tenente-coronel Salvação Barreto(...) Neste capítulo das casas de renda económica devem limitar-se os juros. Por isso, representa vantagem fixar preços em vez de os pôr em almoeda. Mas necessário é que a determinação do preço do terreno seja o mais baixo possível. Dizer-se-á mesmo perder dinheiro, *se fôr imprescindível*." (pp.369/370, 1950)

Esta apreciação salienta pois a linha de separação entre o pressuposto ideológico da libertação possível de encargos sobre o terreno urbanizável, como acontece originalmente na aplicação do Programa das Casas Económicas, de que Duarte Pacheco foi arauto, e os interesses conflituais que mesmo entre os diversos organismos públicos e para-públicos se disputam. Nas palavras de Manuel Moreira reside aí a dúvida, e aí se decide, da exequibilidade de um programa mais arrojado de iniciativa pública.

### **O Saldo Inicial de Década e Meia de Política Única de Casas Económicas (1950/1951)**

Após a primeira década de "política única" de casas económicas foram surgindo manifestações de comemoracionismo perante a desenvoltura demonstrada pelo regime para realizar o que se havia proposto. Dois trabalhos têm contudo um valor especial por procurarem fazer, embora de modos diferentes, um saldo da actuação estatal face à questão da habitação para as populações mais carenciadas.

Manuel Vicente Moreira e Cachulo da Trindade, respectivamente em 1950 e 1951 publicam os livros, respectivamente, Problemas da Habitação e Casas Económicas, trabalhos onde se quantificam e avaliam as intervenções públicas no sector.

Saliente-se porém que tal saldo não é fácil na medida em que temos que distinguir entre *casas edificadas* (construídas ou iniciadas) e *casas distribuídas*. Ora, Manuel Moreira fala-nos de "casas económicas existentes em 1944" e segundo as suas informações existiriam em Lisboa 6 bairros de casas económicas a que corresponderiam 2540 casas, que com a Ajuda e o Arco do Cego somariam 3273 casas edificadas em 10 anos de iniciativa corporativista (ver Quadro nº1). Já Cachulo da Trindade refere casas "distribuídas até 31 de Dezembro de 1950". Contando mais dois bairros fala de 3797 casas distribuídas, inclui os bairros da República (ver Quadro nº2). Este valor apresentado por C. Trindade é confirmado por Carlos Nunes Silva (ver Quadro nº3) que aponta também o valor das casas económicas iniciadas segundo o plano de 1943 (ver Capítulo 5.2.) e que ascenderiam a 2500.

Ainda pelas referências fornecidas por Manuel Moreira (ver Quadro nº4)<sup>1</sup> habitariam os seis bairros de casas económicas em 1944, 7857 pessoas. E se aplicarmos um valor médio de 4,5 habitantes por casa (que resulta da média que podemos calcular com base nos valores de Manuel Moreira de 4,3 mas com tendência a aumentar nos bairros mais recentes) podemos falar para 1950, com base nos dados de Cachulo da Trindade, de mais 8343 residentes em casas económicas (Encarnação, Calçada dos Mestres, Alvito e Caselas) o que dá um total em Lisboa de 16200 usufrutuários desta iniciativa pública.

---

<sup>1</sup> O Quadro nº 4, reprodução da tabela da página 235 do livro de Manuel V. Moreira não tem a descrição do total dos residentes no Bairro da Encarnação e no Bairro da Calçada dos Mestres, os mais recentemente ocupados então, ao contrário do que acontece com a tabela do mesmo autor apresentada no Quadro nº1, só com chefes de família. Deste modo, estes bairros também entraram no cálculo estimado com base nos dados de Cachulo da Trindade.

QUADRO N° 1- Casas económicas existentes no país em 1944 no regime do Decreto 23.052

(FONTE M.V.Moreira, 1950, p.233)

Localidades	Designação dos Bairros	Número de moradias por classes, tipo e localidades									
		Classe A				Classe B				Total geral	
		Tipos			Total	Tipos			Total		
		I	II	III		I	II	III			
Lisboa. . . . .	Alto da Ajuda . . .	32	106	60	198	—	—	—	—	198	
	Idem (ampliação) . .	2	18	10	30	8	24	22	54	84	
	Alto da Sarařina . .	24	112	84	220	—	—	—	—	220	
	Terras do Forno . .	18	96	53	167	4	18	15	37	204	
	Madre de Deus . . .	8	146	92	246	20	120	86	226	472	
	Encarnação (1.ª zona)	24	108	72	204	—	74	60	134	338	
	Idem (2.ª zona) . . .	—	108	64	172	28	68	42	138	310	
	Idem (3.ª zona) . . .	16	132	82	230	22	102	90	214	444	
Calçada dos Mestres.	10	85	61	156	—	69	45	114	270		
Totais . . . . .		134	911	578	1.623	82	475	360	917	2.540	
Lisboa. . . . .	Ajuda (Boa-Hora). .	34	51	74	159	21	71	13	105	264	
	Arco do Cego . . .	211	117	40	368	81	12	8	101	469	
Totais . . . . .		245	168	114	527	102	83	21	206	733	
Pôrto . . . . .	Ilhéu. . . . .	10	24	20	54	—	—	—	—	54	
	Condominhas . . .	16	56	30	102	—	—	—	—	102	
	Azenha . . . . .	10	46	44	100	—	—	—	—	100	
	Idem (ampliação) . .	—	—	—	—	—	8	6	14	14	
	Paranhos . . . . .	18	92	40	150	—	—	—	—	150	
	Idem (ampliação) . .	—	6	6	12	—	10	8	18	30	
	Ramalde . . . . .	8	64	40	112	—	—	—	—	112	
	Idem (ampliação) . .	—	10	4	14	—	10	12	22	36	
	Costa Cabral. . . .	18	78	47	144	12	48	36	96	240	
	S. Roque da Lameira	12	52	32	96	8	32	26	66	162	
Idem (ampliação) . .	6	26	16	48	2	12	10	24	72		
Ameal . . . . .	42	142	68	252	6	30	16	52	304		
Totais . . . . .		140	596	348	1.084	28	150	114	292	1.376	

QUADRO Nº 2- Bairros de Casas Económicas e de Renda Económica distribuídos até 31 de dezembro de 1950

(FONTE: Cachulo da Trindade, 1951, p.1)

CASAS ECONÓMICAS					
Localização	N.º de moradas	Totais	Localização	N.º de moradas	Totais
<b>Lisboa:</b>			<b>Marechal Gomes</b>		
Ajuda . . . . .	284		da Costa . . . . .	154	
Alto da Ajuda . . . . .	282		Paranhos . . . . .	180	
Alto da Serfina . . . . .	220		Ramalde . . . . .	148	1.530
Arco do Cego . . . . .	481				
Alvito . . . . .	152		<b>Coimbra:</b>		
Calçada dos Mes- tres . . . . .	272		Calhabé . . . . .	408	
Caselas . . . . .	300		Loreto . . . . .	60	468
Encarnação . . . . .	1.130				
Madre de Deus . . . . .	472		Braga . . . . .		132
Terras do Forno	204	3.797	Bragança . . . . .		24
			Covilhã . . . . .		192
			Guarda . . . . .		34
<b>Porto:</b>			Guimarães . . . . .		78
Ameal . . . . .	304		Olhão . . . . .		66
Azenha . . . . .	114		Ponta Delgada . . . . .		60
Condomínhas . . . . .	102		Portimão . . . . .		100
Contumil . . . . .	234		S. João da Madeira		34
Costa Cabral . . . . .	240		Setúbal . . . . .		220
Ilhéu . . . . .	54		Viana do Castelo . . . . .		64
			Vila Viçosa . . . . .		76

CASAS DE RENDA ECONÓMICA					
Localização	N.º de fogos		Localização	N.º de fogos	
Alcanena . . . . .	20		Évora . . . . .	96	
Almada . . . . .	60		Famalicão . . . . .	28	
Alvalade-Lisboa . . . . .	2.066		Guimarães . . . . .	90	
Cascais . . . . .	48		Matosinhos . . . . .	82	
			<b>Totais gerais</b>	2.490	6.875

QUADRO Nº 3- Habitação Social: número de fogos construídos ou iniciados, 1932-1950

(FONTE: C.N.Silva, 1994, p.671)

Programa	Concelho	Fogos sociais	
		Número	Porcentagem
Casas económicas (situação em 1950: construídas) . . . . .	Lisboa . . . . .	3 797	55,2
	Porto . . . . .	1 615	22,2
	Coimbra . . . . .	495	6,8
	Outros (12) . . . . .	1 367	18,8
	<i>Total</i> . . . . .	7 274	100
Casa económicas (plano de 1943)	Lisboa . . . . .	2 500	62,5
	Porto . . . . .	500	12,5
	Coimbra . . . . .	500	12,5
	Almada (Alfente) . . . . .	500	12,5
	<i>Total</i> . . . . .	4 000	100
Casas desmontáveis . . . . .	Lisboa . . . . .	1 540	72,0
	Porto . . . . .	500	23,3
	Coimbra . . . . .	100	4,7
	<i>Total</i> . . . . .	2 140	100
Casas de renda económica . . . . .	Lisboa . . . . .	2 266	84,2
	Almada . . . . .	60	2,2
	Cascais . . . . .	48	1,8
	Alcanena . . . . .	20	0,7
	Évora . . . . .	96	3,6
	Famalição . . . . .	28	1,1
	Guimarães . . . . .	90	3,4
	Matosinhos . . . . .	82	3,1
<i>Total</i> . . . . .	2 490	100	
<i>Total</i> . . . . .	15 904	-	

QUADRO Nº 4- Casas Económicas ocupadas em regime do Decreto 23052

(FONTE: M.V. Moreira, 1950, p.235)

Designação e localização dos bairros	Anos	Número de moradores		
		Adquirentes	Pessoas de família	Total
<i>Distrito de Lisboa:</i>				
Bairro do Arco do Cego . . . . .	1935	445	1.297	1.742
» da Ajuda . . . . .	1934	243	703	946
» do Alto da Ajuda . . . . .	1938	256	848	1.104
» do Alto da Serafina . . . . .	1938	214	655	869
» das Terras do Forno . . . . .	1938	200	641	841
» Madre de Deus . . . . .	1941	472	1.884	2.355
<i>Distrito do Pôrto:</i>				
Bairro do Ilhéu . . . . .	1935	51	176	227
» das Condominhas . . . . .	1936	98	333	431
» do Ameal . . . . .	1938	291	756	1.047
» da Azenha . . . . .	1938	112	346	458
» de Paranhos . . . . .	1939	171	522	698
» de Ramalde . . . . .	1941	97	373	540
» de Contumil . . . . .	1942	161	473	634
» de Costa Cabral . . . . .	1942	213	643	884
<i>Outros distritos:</i>				
Bairro de Braga . . . . .	1939	70	415	537
» de Bragança . . . . .	1936	24	70	94
» de Olhão . . . . .	1938	63	211	274
» de Portimão . . . . .	1936	98	334	432
» de Viana do Castelo . . . . .	1938	62	196	258
» de Vila Viçosa . . . . .	1936	76	231	307
» de S. João da Madeira . . . . .	1938	32	107	139
» de Coimbra . . . . .	1941	41	131	176
» da Covilhã . . . . .	1940	49	213	282
» de Guimarães . . . . .	1941	77	237	314
Totais . . . . .		3.769	11.820	15.589

Significa tal avaliação que estamos perante uma iniciativa ideológica, política e até urbanisticamente muito importante mas demograficamente pouco relevante. Se tomarmos como referência uma cidade que tem em 1930 mais de 590 mil habitantes e passa em 1950 para mais de 780 mil e que não parava de crescer desde o início do século (ver Capítulo 2.4.), há que reconhecer a insuficiência do Programa. Representa para os novos 190 mil habitantes a resolução do problema para um total inferior a 10% dos recém-chegados (de 1930 a 1950), o que, como já dissémos, quantitativamente tem fraco significado.

Há que salientar uma particularidade. O valor revelado por Manuel Moreira é bastante mais importante em 1944 do que o encontrado em 1950 por Cachulo da Trindade. É que apenas dez anos após o início da sua intervenção, o Programa das Casas Económicas conseguia impôr-se como um forma de *intervenção sistemática* no campo habitacional e isso é que era particularmente assinalável.

Depois desta data, tal como já referimos, está-se perante uma viragem irreversível na política de edificação para as categorias populacionais carecidas habitacionalmente, estando o embrião dessa alteração já evidenciado no aparecimento das casas de renda económica e nas casas desmontáveis.

No Quadro nº3, consultando a informação disponibilizada por Carlos Nunes Silva, podemos já constatar a importância que as casas de renda económica e as casas desmontáveis têm no computo total da, podemos dizer, política de "habitação social". Embora ainda numa fase inicial estas duas categorias de habitação económica já representam praticamente 30% do total da "habitação social" (4630/15904) em 1950. A simplificação das formas edificadas e o mais fácil controlo das despesas serão um argumento definitivo, nem sempre revelado, que justificará esta opção.

Tal alteração, contudo, não parecia previsível quando em 1938, na inauguração do Bairro de Casas Económicas de Belém (Terras do Forno) afirmava o Sub-Secretário de Estado das Corporações e Previdência Social:

" Dizia eu que a experiência frutificou e que a certeza da fórmula está encontrada. Para não falar senão em Lisboa ( e o problema tem particular acuidade nos grandes aglomerados), alguns números ajudarão a elucidar. Incluindo o bairro de Campolide, que se acha praticamente concluído, o número de moradias em Lisboa é o seguinte:

Arco do Cego	481
Ajuda	265
Alto da Ajuda	198
Campolide	220
Terras do Forno	204
Total	1368"

(in Boletim do I.N.T.P., Ano V, nº11, 15/6/1938, p.226)

Ora, o que também pretendemos deixar aqui clarificado é que o saldo da iniciativa do Estado Novo, designada como Programa das Casas Económicas, não se reduz à sua importância numérica - ao número de moradias construídas para um certo número de proprietários. Merece também relevo a *exemplaridade* da sua concretização, tornada modelo pelo regime no sentido de impôr aos privados modos mais controlados de edificação.

Este momento, a segunda metade dos anos 40, comporta um reajustamento político, económico e social do regime em que se faz a avaliação do "bem" feito à Nação, retemperando as conveniências discursivas aos novos tempos. No campo da intervenção pública face à habitação ensaia-se um novo tipo de argumentação substituindo-se progressivamente as vantagens dos bairros de casas económicas destinadas a grupos social e economicamente próximos (o ideal da aldeia na cidade) pelas vantagens da convivência entre diversos grupos de moradores, uns futuros proprietários, outros não; uns em regime livre de arrendamento outros em regime controlado.

O Bairro de Alvalade em Lisboa e o das Antas no Porto servirão, particularmente o primeiro, para reificar a condição de regime providente que o Salazarismo ensaia perpetuar, ajustando às novas condições essa capacidade de sempre responder às "necessidades dos portugueses". É Manuel Vicente Moreira que esclarece que:

"aplicando a lei, as câmaras de Lisboa e Porto elaboraram planos de urbanização, respectivamente a sul da Avenida Alferes Malheiros e do bairro das Antas. Os zonamentos populacionais serão mixtos, isto é, destinam-se a diversas classes sociais e alojarão considerável número de pessoas. Aquela zona de Lisboa comportará 45 mil indivíduos." (1950, pp.363/364).

Contestando os críticos do regime, pretende o autor que a intervenção do regime se situa entre as mais eficazes, comparando com o caso inglês e francês, países-modelo que vinham tentando soluções de compromisso entre a intervenção pública e privada. Até o caso russo é referido, mostrando-se que o caminho da intervenção exclusivamente estatal neste país havia conduzido a caminhos inconsequentes (pp.365/368, 1950).

É neste contexto que se interpreta uma certa euforia perante os resultados obtidos em Portugal, que contagiava também o próprio Sub-Secretário de Estado das Corporações e da Previdência Social, Castro Fernandes, que no discurso do 28 de Maio, em 1947, empolga a possibilidade de desenvolver duas políticas complementares destinada às populações "habitacionalmente carenciadas":

" A habitação operária constitui hoje um dos aspectos mais agudos da política social. Por toda a parte se esforçam os governos por o resolver, estudando, ensaiando as mais diversas soluções. Também neste capítulo nos sentimos à vontade, já pela obra realizada, já pelas perspectivas que se nos deparam.

No cumprimento da legislação de 1933, estudada com profundo sentido das realidades, construíram-se e estão-se construindo bairros inteiros de casas económicas, de renda acessível aos que trabalham e proporcionando-lhes, ao cabo de vinte anos, a respectiva propriedade plena. Em Lisboa, no Porto, em Guimarães, em Viana do Castelo, em Braga, em Coimbra, na Guarda, em Bragança, em S.João da Madeira, na Covilhã, em Vila Viçosa, em Olhão e em Portimão, 6000 agregados familiares vivem em casas independentes, sadias e alegres, que simbolicamente afirmam a constituição de pequenos patrimónios alicerçados no esforço pessoal dos chefes de família. Em plena construção mais 5000 moradias para os trabalhadores de Lisboa, do Porto, de Coimbra, de Setúbal, de Almada, do Entrocamento, de Olhão e de Faro.

Por seu lado, as caixas de previdência social, agrupadas numa federação, vêm dar a este problema o seu decisivo contributo. A Federação das Habitações Económicas investiu já 150000 contos na construção em curso de 2000 habitações para os trabalhadores de Lisboa. Estão feitos os estudos para que obras idênticas se realizem muito brevemente no Porto, em Matosinhos, em Braga, em Fafe e em Guimarães, nas quais se aplicará uma importância igual. Porque existe já hoje uma séria estrutura de previdência, porque ela dispõe de reservas necessárias, porque houve a preocupação da utilidade social na aplicação dos seus fundos, podemos ir com absoluta segurança para um investimento de 300000 contos, de que directa e imediatamente beneficiarão alguns milhares de sócios das caixas.

(...)Examinando o que lá fora se projecta fazer neste domínio, não nos achamos distanciados, antes sentimos que marcamos nitidamente uma posição de vanguarda."

(in Boletim do I.N.T.P., Ano XIV, nº11, 14/6/1947, pp.187/188)

Como vemos, ainda pelas declarações do então governante, os números relativos à edificação das casas económicas e às outras tende a sofrer vários tipos de utilização consoante quem a eles recorre. O recurso a este instrumento de legitimação da actividade governativa, permanente nas práticas políticas, tem um papel relativamente distorcedor para uma avaliação plena do fenómeno em análise se aí fizermos recair enquanto investigadores, as nossas principais expectativas explicativas.

Pensamos que a importância de documentar a dimensão do fenómeno edificador do Estado Novo é sobretudo reconhecível pela herança (e importância) urbanística destes conjuntos habitacionais na estruturação da cidade que temos e pelas gerações que habita(ra)m e convive(ra)m com estes espaços residenciais. A sua referenciação colectiva e o lugar que detêm na cidade, a sua centralização funcional e estética no conjunto da metrópole lisboeta, no caso, são elementos para uma análise em que o número conta mas não basta para explicar<sup>2</sup>.

Mas é ainda da ginástica argumentativa do então Sub-Secretário de Estado das Corporações e da Previdência Social noutra intervenção pública em 1949, que damos mais um apontamento. Logo de seguida ainda atenderemos a uma outra passagem da mesma intervenção em que depois de enunciar a situação face à habitação para as populações de fracos recursos de todo um conjunto de países considerados de maiores possibilidades que o nosso país como a Holanda, Suécia, Bélgica, Brasil, Chile, Peru, Venezuela, o governante Castro Fernandes voltar a exercer o mérito do regime:.

"Nos últimos dois anos, a construção de casas económicas de propriedade resolúvel recebeu também impulso valioso. A situação em 31 de Dezembro de 1948 era a seguinte: 5632 casas habitadas, distribuídas por 28 bairros com 23400 moradores. Em construção: 2348 casas.

---

<sup>2</sup> Outro tipo de investigação seria necessário para um levantamento efectivo do que foi construído e das condições em que a sua ocupação se efectuou.

Os bairros já previstos na lei, a construir em breve, compreendem 2504 casas, destacando-se entre eles o dos Olivais<sup>3</sup>, em Lisboa, com 1300 moradias.

Fazendo neste momento o balanço da obra realizada de 1933 a 1938 obtêm-se os números que constam do seguinte quadro:

Tipos de habitações	Construídas	Em construção	Em projecto
Casas económicas (propriedade pessoal) .....	5.632	2.348	2.504
Casas de pescadores .....	1.090	246	1.370
Casas para famílias pobres .....	1.177	3.244	—
Casas desmontáveis .....	1.480	—	—
Casas de renda económica .....	556	1.792	1.890
Casas de renda limitada .....	156	846	—
Totais .....	10.091	8.476	5.764

(Boletim do I.N.T.P., Ano XVI, nº4, 28/2/1949, p.88)

(...)Em Portugal, com recursos incomparavelmente menores do que qualquer daqueles, construíram-se, em curto lapso de tempo, cerca de 10 mil habitações para trabalhadores, que somados às 14 mil em vias de construção hão-de permitir alojar, em futuro próximo, para cima de 120 mil pessoas." (in Boletim do I.N.T.P., Ano XVI, nº4, 28/2/1949, p.89)

### Contabilização Final de um Programa Acabado. A morte anunciada das Casas Económicas (1969/72)

A partir dos anos 50 dá-se uma alteração de fundo na forma pública de edificar. A concepção de bairro de casas económicas, que encontramos sistematicamente propagandeada e executada nos anos 30 e 40, praticamente desaparece, surgindo as moradias económicas inseridas em conjuntos de habitação social mais variada. Aliás, o que espacialmente constatamos é uma rentabilização dos terrenos disponíveis e a busca de soluções mais abrangentes face aos problemas de ordenação da vida metropolitana.

A casa económica e a sua presença, bastante mais minguada de 1950 em diante, têm contudo um lugar fundamental nos intuitos dos governantes. A sua existência, ou a hipótese da casa de renda

<sup>3</sup> Este é o Bairro da Encarnação que fica nas imediações dos Olivais. Acontece frequentemente ser difícil identificar certos bairros variadamente designados, consoante o nome do lugar, da zona onde se encontra ou mesmo o nome de algum homenageado que dá designação ao bairro. Neste caso particular é especialmente importante notar tal situação, já que a hipótese de confusão com o futuro bairro dos Olivais é enorme.

económica se poder vir a constituir como propriedade resolúvel, coloca este tipo de habitação estatalmente programada no topo da hierarquia dos programas habitacionais do regime. A Casa *própria e independente* deixa de ser a única modalidade promovida publicamente mas aceder-lhe é uma possibilidade distintiva entre os que poderiam aspirar à atribuição de habitação.

Se a generalização da construção em altura, com o desenvolvimento da intervenção das Caixas de Previdência nas casas de renda económica - programa progressivamente autonomizado das originais casas económicas - vem tornar raros os que daqui para a frente poderão vir a habitar casa independente, a ideia de casa própria, essa, permanece a mais almejável graças ao mecanismo despoletado pelo Programa das Casas Económicas, com a constituição do casal de família (ver Capítulo 4.4).

A opção urbanística dos Bairros de Casas Económicas desaparece mas o seu valor ideológico permanece como instrumento verificador e ordenador das iniciativas públicas de habitação, permitindo que a classificação social dos seus destinatários fique enunciada no tipo de casa atribuída. O valor da casa unifamiliar deixa de se apresentar como a única solução possível, como até aí se pretendeu resolver a questão da habitação para as populações economicamente debilitadas, mas como a solução desejável e daí que a sua presença nos conjuntos habitacionais então edificados se faça sempre embora restritamente.

O que há de novo na política de habitação é a concretização de uma tendência já identificada. A distinção entre os destinatários da casa de fins sociais não se efectiva agora, como acontece no Programa das casas económicas, só na sua dimensão (em função do rendimento e do número de membros do agregado familiar) mas comporta agora uma especificação física (propriedade individual ou não) e social (vir ou não vir a ser proprietário) cujas implicações simbólicas resultam do confinamento à hierarquização económica dos destinatários por parte dos atribuidores. Perante o fim de uma solução única para a questão habitacional, as formas espaciais distintivas ganham um valor social entre os beneficiários das casas atribuídas que não encontra antes.

No plano físico, a implantação territorial dos Bairros de Casas Económicas, que na cidade de Lisboa deixam de ter vida própria depois da edificação do bairro de Santa Cruz de Benfica (cujas casas são distribuídas a partir de 1958), é limitada. Reduz-se objectivamente a 13 conjuntos residenciais curiosamente mais representados na zona ocidental da cidade: os dois da Ajuda, Alto da Serafina, Alvito, Calçada dos Mestres, Caselas, Restelo, Santa Cruz de Benfica e Terras do Forno (9 bairros) do que no resto da cidade (4 bairros).

Este facto estará possivelmente relacionado com a edificação da mata de Monsanto e com as expropriações levadas a cabo por Duarte Pacheco. A separação física do resto da cidade dos eleitos do regime fica garantida e sem custos extraordinários, já que os baixos de preços dos terrenos usados para a construção de tais bairros permitiam tal facilidade. A história que se segue, começada a contar no início dos anos 50, é a da difusão da "habitação social" por toda a área periférica da capital.

Em figura alusiva (C.M.L./D.P.U.,1989) é possível identificar tal distribuição pela área da cidade e até comparar a dos Bairros de Casas Económicas com outras formas de intervenção no campo da habitação

social que não são directamente objecto da nossa investigação (Figuras nº 1 e nº 2).

Quase escusado será dizer que a tentativa de responder maciçamente ao problema da habitação em contexto de crescimento metropolitano, e urbano em geral, só poderia ter como resultado formas diversas, quantas vezes provisórias, e até conflituais para responder a um mesmo problema. Os dispositivos institucionais em jogo (organismos do estado central, câmaras municipais...) são agora confrontados com uma multiplicidade de situações em que se avolumam as dúvidas acerca do "direito à habitação" e de os modos de melhor concretizar tal princípio.

## FIGURA Nº 1- Bairros económicos de Lisboa

(FONTE: C.M.L., D.P.U.,1989)

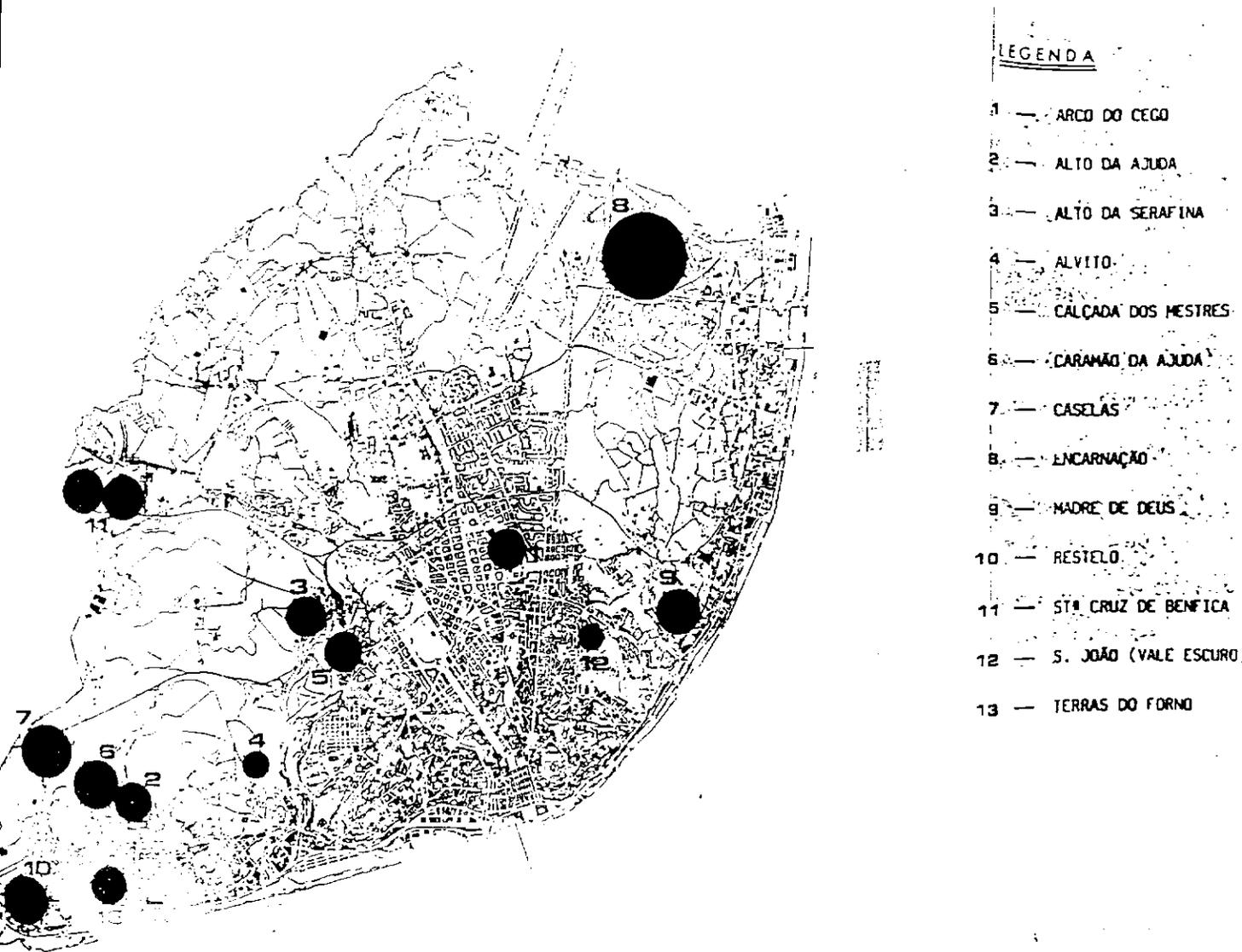


FIGURA Nº 2- Conjuntos urbanos de carácter social e económico de Lisboa

(FONTE: C.M.L.,D.P.U.,1989)



LEGENDA

- |    |   |                            |
|----|---|----------------------------|
| 1  | — | BOA HORA                   |
| 2  | — | APÇO DO CEGO               |
| 3  | — | ALVITO                     |
| 4  | — | ALTO DA AJUDA              |
| 5  | — | ALTO DA SERAFINA           |
| 6  | — | CALÇADA DOS MESTRES        |
| 7  | — | CASELAS                    |
| 8  | — | TERRAS DO FORNO            |
| 9  | — | CARAMÃO DA AJUDA           |
| 10 | — | ENCARNAÇÃO                 |
| 11 | — | RESTELO                    |
| 12 | — | S. JOÃO (VALE ESCURO)      |
| 13 | — | STAª CRUZ (DE BENFICA)     |
| 14 | — | MADRE DE DEUS              |
| 15 | — | CHARQUINHO                 |
| 16 | — | PEDRALVAS                  |
| 17 | — | QUINTA DO JACINTO          |
| 18 | — | PADRE CRUZ                 |
| 19 | — | FURNAS                     |
| 20 | — | ALVALADE                   |
| 21 | — | QUINTA DO OURIVES          |
| 22 | — | QUINTA DAS MOURAS          |
| 23 | — | OLIVAIS NORTE              |
| 24 | — | OLIVAIS VELHO              |
| 25 | — | OLIVAIS SUL                |
| 26 | — | VALE ESCURO - ALTO DA EIRA |
| 27 | — | CHELAS                     |
| 28 | — | ZONA I CHELAS              |
| 29 | — | ZONA J DE CHELAS           |
| 30 | — | CÉLULA P OLIVAIS SUL       |
| 31 | — | BAIRRO DA CRUZ VERMELHA    |
| 32 | — | SANTA LUZIA                |
| 33 | — | CASALINHO DA AJUDA         |
| 34 | — | QUINTA DA HORTA NOVA       |
| 35 | — | QUINTA DO MORGADO          |
| 36 | — | GRILLO                     |
| 37 | — | QUINTA DO ROXO             |
| 38 | — | QUINTA DO PAILEJA          |
| 39 | — | QUINTA DO LOURO            |
| 40 | — | BOAVISTA                   |
| 41 | — | QUINTA DA CALÇADA          |
| 42 | — | MUSGUEIRA SUL              |
| 43 | — | REALCJAMENTO CHELAS        |
| 44 | — | MUSGUEIRA NORTE            |

Para nós, de momento, importa-nos salientar a ideia que as novas áreas edificadas, os novos tipos de habitação social que o Estado Novo vai desenvolver a partir dos anos 50, na sequência do pioneirismo de Alvalade em Lisboa e das Antas no Porto, passam a ser apresentadas publicamente mais como um valor contabilístico da concretização de *mais fogos*. Acentua-se a minúcia técnica dos dirigentes que os leva a falar em pormenor dos milhares de contos investidos, mais do que de um sentido transformador da realidade. A conformação desse discurso com a inevitabilidade da ascendência do primado do urbano a domínio central de intervenção, leva a que se vá perdendo o sentido da grandeza do programa inicial das casas económicas no meio de um remendar permanente e sempre inconclusivo do problema da habitação.

Pensamos inclusive que a substituição da forma de intervenção que foi tentada com as Casas Económicas (ver Capítulo 5.2.) e a constituição do Fundo de Fomento da Habitação (1969) resulta também da incapacidade já manifesta de conseguir encontrar algum fio condutor entre todas as formas de intervenção em torno da habitação social entretanto desenvolvidas.

O modo de abordar esta problemática tem no período marcelista um desenvolvimento perfeitamente conotado com a postura tecnocrática e faz uso de uma linguagem em clara distância da que a precede. Nas palavras proferidas pelo Secretário de Estado do Trabalho e Previdência, Joaquim da Siva Pinto, na inauguração do Bairro do Laranjeiro em 31 de Outubro de 1971 pode-se ler:

" Numa perspectiva de correcto planeamento urbanístico, é usual desenhar-se o esquema de interdependências dos polos territoriais em forma de triângulo cujos vértices são o equipamento, a habitação e os locais de trabalho. Ligando os dois primeiros com o último desses vértices apontam-se as comunicações, com larga influência no factor custo-tempo, aumentando o rendimento e diminuindo o absentismo laboral. ( Boletim do I.N.T.P., 1971,p.3101).

E esclarece o mesmo membro do Governo acerca do que entende ser a estratégia de intervenção do Ministério das Corporações, em vias de ser afastado da intervenção no campo da habitação social, e do então ministro Rebelo de Sousa:

" Tem sido a preocupação do senhor Ministro a fixação, por parte do Ministério, de uma estratégia territorial da habitação económica financiada pela Previdência, definindo prioridades regionais e urbanas. Isso não nos tem tornado sempre muito populares, pois em face da limitação das disponibilidades financeiras, - já que o nosso sistema de seguro social se encontra hoje em fase de nítida redistribuição dos recursos capitalizados, com larga incidência no domínio da cobertura médica e medicamentosa - não podemos satisfazer todos os pedidos que nos são formulados, designadamente pelas autoridades locais." (Boletim do I.N.T.P., 1971, p.3102).

Ora, este desfecho já se vinha tornando previsível desde meados dos anos 50, época em que um ajustamento substantivo a uma postura mais "urbanística" vem ganhando forma mesmo antes da imposição do discurso correspondente. A contagem de *o que se herdou*, de *o que se está a construir* e de *o que se virá a fazer* nas várias modalidades de intervenção habitacional são evidenciadas e retratam um "estado de governação" de limitada ênfase ideológica.

Esta postura dos mais recentes dirigentes do já velho regime tem implicações práticas sobre o nosso objecto físico de análise - a cidade de Lisboa - que obviamente não podemos deixar de ligar às preocupações de ordem demográfica que já exprimimos anteriormente (ver Capítulo 2). É que a partir de fim dos anos 50 a cidade conhece uma depreciação populacional que obriga os interventores públicos a repensar a cidade enquanto espaço urbano extensível às periferias tradicionalmente agrícolas e daí o desenvolvimento da ideia de uma intervenção regional, concretizada no Decreto-Lei nº 42454 de 1959 para a cidade de Lisboa, em que a preocupação de agir articuladamente face à metrópole em densificação virá a estar sempre presente.

Lisboa e Porto pela sua importância em todos os domínios da vida nacional vão passar a ser tratadas como cidades-centro de vastas áreas de intervenção urbanística, nas quais o planeamento e a execução da habitação social tem um lugar central. Para tal iniciativa contam os interventores públicos com um conjunto de instrumentos de acção (casas económicas, casas de renda económica e empréstimos para a auto-construção) cuja diversidade pretende servir para a efectiva resolução do problema habitacional. Contudo, a imagem mais vezes reflectida nos discursos dos dirigentes do Ministério das Corporações é a de que se está perante um problema

social insolúvel e que o que o governo pode fazer é insuflar recursos financeiros tomando como invariáveis dois factores cruzados: a diversidade de formas de intervenção habitacional nas áreas metropolitanas e o rápido crescimento urbano.

A manifestação de tal sensibilidade entre os governantes é demonstrada em várias declarações públicas como no discurso proferido pelo ministro H. Veiga de Macedo nas comemorações do 24º aniversário do Estatuto do Trabalho Nacional em 23 de Setembro de 1957, no Porto:

"Em obediência ao plano relativo à construção, com capitais das Caixas de Previdência, de seis mil casas económicas, no valor aproximado de quinhentos e quarenta mil contos, oportunamente estabelecido entre o Ministério das Obras Públicas e o Ministério das Corporações e da Previdência Social, prosseguiram ou concluíram-se as obras de importantes agrupamentos, sobretudo em Lisboa e Porto. Os novos bairros, construídos ou em construção, de Santa Cruz, em Lisboa, de Queluz, e os da zona da Boavista, no Porto, com mil quatrocentas e cinquenta moradias, no valor de cento e vinte e cinco mil contos, integram-se neste plano.(...)

Assinala-se, de outro lado, que a Federação de C.P. - Habitações Económicas conseguiu, nos últimos tempos, como era mister, imprimir às suas actividades maior eficiência. A sua acção está a fazer sentir-se na construção de casas de renda económica ou nos estudos e diligências preliminares, no Porto, onde brevemente se iniciará a edificação de mais 234 moradias no montante de cerca de vinte e dois mil contos, que constituem a segunda fase dos programas referentes ao agrupamento de Ramalde, no total de 420 habitações e no valor de quarenta mil contos, e ainda em bom número de outros centros populacionais do País, como Vila Real, S.João da Madeira, Aveiro, Lamego, Viseu, Trancoso, Barcelos, Braga, Guimarães, Santo Tirso, S.Mamede de Infesta, Gondomar, Vila Nova de Gaia, Guarda, Covilhã, Leiria, Marinha Grande, Abrantes, Oeiras, Carcavelos, Montijo, Barreiro, Elvas, Beja e Faro." (in Boletim do I.N.T.P., Ano XXIV, nº18, 30/9/1957, p.683)

Nota-se até um cuidado acrescido de intensificar uma intervenção agora mais sistemática na região do Porto, "no Norte" como se afirma, procurando dar resposta à metropolização do problema habitacional antes mais concentrado e menos estravazante politicamente. Leia-se a passagem da conferência de imprensa dada pelo ministro das Corporações, Veiga de Macedo, no Porto, na apresentação do Decreto-Lei nº 43186 relativo aos "empréstimos aos beneficiários ou sócios das instituições de Previdência para a construção ou aquisição de habitações próprias", em 1960 (29 de Setembro):

"Nos últimos anos a Previdência Social tem conseguido desenvolver de maneira apreciável a construção no Porto e no Norte do País de casas económicas em regime de propriedade resolúvel e de casas de renda económica. A concessão de empréstimos para a construção de habitações próprias está também a alargar-se cada vez mais, mormente nas zonas fabris. Assim, no Porto, as caixas de previdência construíram ultimamente setecentas e setenta habitações, no valor aproximado de sessenta e um mil contos, e estão a edificar em Ramalde e no Viso por intermédio da respectiva Federação ou dos serviços técnicos do M.O.P., mais quinhentas e trinta habitações, no valor de cerca de quarenta e seis mil e quinhentos contos.

Nos concelhos de Gondomar, de Matosinhos e de Gaia, a Previdência construiu ou está a construir quinhentas e vinte habitações no valor de quarenta e cinco mil contos. Por outro lado, no Porto e nos concelhos vizinhos, a Previdência está a elaborar planos para a construção de pelo menos duas mil habitações nas diferentes modalidades, incluindo o regime de empréstimos, se as entidades competentes colaborarem na iniciativa sobretudo pela cedência de terrenos em condições aceitáveis de preço e localização. Quer dizer no Porto e na sua zona de influência, a Previdência Social construiu ou pretende construir três mil oitocentas e vinte habitações, no montante global de mais de cento e setenta mil contos. Este grande esforço está também a incidir em todo o Norte do País. As caixas construíram até agora ou têm já projectada a construção de mil e seiscentas habitações económicas, no valor de cento e vinte e três mil contos, em Coimbra, Guarda, Viseu, Trancoso, Caramulo, Lamego, Bragança, Chaves, Vila Real, Viana do Castelo, Barcelos, Braga, Guimarães, Famalicão, Santo Tirso, Vila do Conde, S. João da Madeira, Aveiro e outras localidades." ( in Boletim do I.N.T.P., Ano XXVII, n.º 18, 30/9/1960, p.665)

A inexactidão da contabilização feita do que se constrói vai corresponder à ideia de processo em curso que o regime sustenta. O que não foi feito está sê-lo no momento ou está já previsto para o futuro e daí que o recurso à já "longa duração" do Estado Novo permita uma avaliação tão variada quanto os interesses do discursante.

Tal actuação não impede que, numa leitura mais distanciada, se possa estabelecer uma relação relativamente forte entre épocas de intervenção estatal, locais de actuação prioritária e formas e concepções de habitação para populações economicamente desfavorecidas. É possível associar os anos 30 e 40 com uma centralização da actividade edificadora pública nas cidades de Lisboa e Porto e com um modo de intervenção habitacional, através do Programa das Casas Económicas; e os anos 50 e 60 com uma recentralização territorial em torno das emergentes áreas

metropolitanas e uma concepção variada de intervenção que passa na linguagem corrente pela denominação de políticas de habitação social.

Retirada a proximidade ideológica que parecia ligar, nos discursos iniciais do regime, a Casa e a Família mais se vai falando de forma abstracta de Populações e Equipamentos. Aqui parece ter importância maior o factor de generalização de formas de intervenção e de populações por elas abrangidas, que impede que os dirigentes públicos mantenham uma familiaridade com o objecto de intervenção, em contraste com os momentos iniciais de uma política sem precedentes que a partir de 1933 cimenta a ideia da *excepcionalidade* da forma de actuação de um regime preocupado com as questões sociais.

Resulta daí que os dirigentes de final dos anos 50 e seguintes exarcebem o uso dos quantitativos, de modo impressionante, e recorram às novas possibilidades produzidas no âmbito das iniciativas lançadas para valorizar a sua intervenção neste domínio da vida social. É o caso apresentado dos já definitivamente proprietários de casas económicas, ou a tentativa de usar a edificação com fins sociais para controlar o mercado de arrendamento. Como pano de fundo uma política cada vez mais englobante e esclarecida de articulação dos vários sectores da vida económica e social para atingir as "causas dos problemas sociais".

É neste cenário que se evidenciam as declarações do ministro das Corporações, Veiga de Macedo, a propósito da "crise da habitação" e do "mercado de arrendamento":

"Tem-se a esperança que seja possível celebrar com a C.M.L. um acordo destinado a permitir à Previdência a construção de cerca de sete mil habitações nas zonas dos Olivais e do Restelo, no montante aproximado de setecentos mil contos. As negociações entre este Município e o M.C.P.S. foram há dias retomadas.

Se as instituições de previdência vierem a dispor de terrenos bem localizados e a preços módicos, compatíveis com a marcada feição social do empreendimento, chegar-se-à, por certo, a acordo, tanto mais que ao interesse do Ministério das Corporações se junta idêntico empenho do Município, patente nas negociações agora reiniciadas e até já publicamente afirmado em várias oportunidades.

Se assim acontecer, ter-se-à dado um grande passo em frente, não só pela achega que a iniciativa vem trazer à atenuação da grave crise

da habitação na capital e pela baixa que pode originar nos arrendamentos, mas ainda porque, assim, se conseguirá estabelecer uma base segura para o funcionamento do mecanismo da compensação de rendas, como processo de também se tornarem beneficiários da política da habitação os trabalhadores de mais modestos recursos, residentes em regra na província, onde o padrão de vida é mais baixo e onde, por isso, o teor das rendas tem de se amoldar às reais possibilidades económicas dos agregados familiares." (in Boletim do I.N.T.P., Ano XXIV, nº 18, 30/9/1957, p.683)

E voltando-se a referir à mesma questão alguns anos depois, retoma o ministro das Corporações o exemplo dos Olivais e da cidade de Lisboa (1960):

"O número de habitações de renda económica previstas no acordo é, para já, de 304, mas espera-se que nos próximos meses "serão" ampliados sensivelmente os programas, de maneira a provocar uma contracção no mercado das rendas tão imprescindível em face do agravamento que nos últimos tempos tem registado.

(...) em vésperas de conclusão, a concluir ou em projecto, a Previdência Social tem na cidade de Lisboa e na sua zona de influência cerca de 6000 casas económicas ou de renda económica. A realizar-se a construção dos 3000 fogos atrás referidos, também em zona próxima de Lisboa, e sendo de admitir que ao acordo ora celebrado com a C.M.L. sigam outros para a edificação de, pelo menos 2000 moradias, os investimentos em habitações económicas na área da capital e dos concelhos vizinhos atingirão cerca de 1000000 de contos, permitindo pôr à disposição dos trabalhadores mais de 11000 fogos.

Este programa faz parte de um plano geral de construção de habitações, que não foi ainda anunciado por se haver entendido que tal só deveria fazer-se quando as maiores dificuldades para a sua efectivação fossem vencidas, o que já se conseguiu na sua máxima parte..." (in Boletim do I.N.T.P., Ano XXVII, nº19, 15/10/1960, p.816 e 817).

Acerca do "valor moral indiscutível" da continuada intervenção do Estado Novo no campo habitacional e que tem como primeiro resultado final visível a aquisição definitiva das casas económicas lançadas 25 anos antes, disserta o novo ministro das Corporações, J.J.Gonçalves de Proença na inauguração do Bairro de Ramalde -2ª fase - em 11 de Agosto de 1962:

"Pode afirmar-se mesmo que em nenhuma outra cidade do País o problema habitacional foi encarado por forma tão ampla e resoluta como no Porto, de há uns anos a esta parte. Que o digam os habitantes das velhas e miseráveis "ilhas" que por toda a cidade se espalhavam, em nódoas de tristeza e vergonha, hoje, na sua quase totalidade, instalados já em confortáveis casas de bairros alegres e arejados. Que o digam os beneficiários da Previdência e todos

aqueles outros a quem a sorte bafejou com uma casa económica ou de renda económica, alguns deles já definitivamente proprietários do seu lar, como recentemente sucedeu com os moradores do bairro de S.Roque da Lameira e está prestes a acontecer com outros bairros. Mas felizmente, o que se passa no Porto começa a verificar-se por todo o País, onde o ritmo de construções de moradias económicas e de renda económica aumenta constantemente. Todos os dias, com efeito, anunciam os jornais novas empreitadas ou inaugurações, e maior é ainda o número daquelas que desde já se encontram determinadas ou projectadas e apenas aguardam o termo das formalidades indispensáveis à sua efectivação." (in Boletim do I.N.T.P., Ano XXIX, nº16, 31/8/1962, p. 814)

É ainda o mesmo ministro das Corporações que na inauguração do Bairro de "A Tabaqueira" em Albarraque, em 23 de Abril de 1964, concretiza a dimensão desta iniciativa:

" Apesar das dificuldades, já se encontram actualmente construídas 11553 casas económicas, das quais 2944 atingiram já o regime da propriedade plena. E neste momento estão em construção ou para início breve mais 4946 fogos, no valor de 432000 contos. Número que, dentro de poucos dias, será acrescido com o anúncio da construção, no Cacém, de um novo agrupamento com cerca de 2000 casas económicas e o valor aproximado de 170000 contos." (in Boletim do I.N.T.P., Ano XXXI, nº8, 30/4/1964, p.314)

E é pois na busca de uma síntese da diversidade, que em diferentes momentos, os dirigentes do Estado Novo ao longo dos anos 60 e já nos 70 vão procurando actualizar quantitativamente a obra realizada. Este balanço sistematizado tem uma clara pretensão contabilística num tempo de crescimento económico e em que as expectativas da generalização do acesso a bens de consumo vem contagiando algumas fracções das frágeis classes intermédias portuguesas (ver Godinho, 1969 e 1971; Sedas Nunes, 1964 e 1968; e Pereira de Moura, 1969).

É ainda o responsável pelas Corporações e Previdência Social, na ocasião atrás referida, que além das casas económicas, retoma a contabilidade a propósito do saldo das casas de renda económica e da modalidade dos empréstimos a beneficiários e contribuintes. Salienta:

"Tendo sido iniciada há muito menos tempo, (casas de renda económica) já comparticipa na resolução do problema habitacional com um contingente de cerca de 6000 casas construídas, cerca de 4000 em construção, 1400 em projecto para execução rápida e cerca de 13500 em estudos, num total de 25000 casas e um valor global de 2400000 contos.

(...) na modalidade dos empréstimos a beneficiários e contribuintes, já foram realizadas operações no valor de 215000 contos correspondendo a cerca de 2500 fogos. Como nota de interesse e para mostrar a evolução que essas operações têm tido, basta dizer que só no primeiro trimestre de 1964 foram feitos empréstimos no valor de 29399 contos, ou seja cerca de 10% do total, o que permite prever, só para este ano, verba superior a 110000 contos. De interesse é também acentuar que cerca de 64% dos empréstimos são feitos a beneficiários da previdência com um rendimento mensal familiar inferior a 2900\$00 e só 36% a beneficiários com rendimento superior àquele montante. Têm ainda significado revelar que 76% dos empréstimos são de montante individual inferior a 90 contos, 12% de 90 a 200 contos e só os restantes 12% se traduzem em empréstimos individuais de valor superior a 200 contos.

Números estes que claramente mostram o alcance social das medidas tomadas, pois revelam que delas são beneficiários, em maioria esmagadora, precisamente aqueles que não teriam possibilidade, por outra forma, de resolver o problema da sua habitação." (in Boletim do I.N.T.P., Ano XXXI, nº8, 30-4-1964, pp.314 e 315)

Nestes meados dos anos 60 a discussão em torno dos objectivos do crescimento económico e a busca de uma visão sistémica, integradora como modo mais eficaz de resolver os problemas de uma sociedade em transformação são transpostos para os planos de governação em Portugal. Na sequência dos dois Planos de Fomentos já iniciados na década anterior, o Plano intercalar de Fomento para o triénio 1965/1967 vai dedicar pela primeira vez um capítulo à habitação.

O desenvolvimento de um trabalho técnico de planeamento que começa a impôr-se como uma das necessidades evidenciadas pelos dirigentes agora instalados, (e forma pela qual a Sociologia começa a ser conhecida em Portugal), para dar executabilidade a programas cada vez mais complexos e diversificados, está aí.

O ensaio para a criação de um organismo público estritamente dedicado à questão habitacional, liberto das amarras ideológicas que o Programa das Casas Económicas comportava, faz-se neste momento de evidenciação das limitações de programas avulsos de intervenção no campo da habitação social. A situação que se vive na segunda metade dos anos 60 e nos primórdios de 70 é da finalização de uma contagem necessária para o Estado Novo, do que fora construído sob a sua alçada segundo os programas lançadas desde 1933, mas também já de apresentação de um novo cenário de intervenção.

O trabalho articulado mas sectorizado torna-se proeminente e os objectivos sociais que lhes estão subjacentes tornam-se tão só latentes. O discurso do benefício social que se lê no início do regime constitui-se como dado adquirido dando lugar à inevitabilidade da actuação. O esforço permanente que vemos relatado nos textos que nos são mais próximos temporalmente sucedem ao prazer estusiástico dos "fundadores" que lançam iniciativas para o futuro.

O resultado desta alteração de postura governativa e de substância é sobretudo defensável pela sistematicidade que se vai colocar daqui por diante na discussão das questões da habitação, e particularmente do alojamento "dos mais desfavorecidos". É deste modo que o Ministro Gonçalves Proença aborda tal evento:

" Demonstrando o interesse que o problema habitacional lhe merece, decidiu o Governo incluir no próximo Plano Intercalar de Fomento para o triénio de 1965/67 um capítulo especialmente dedicado à habitação.

É a primeira vez que tal acontece, o que não significa de forma alguma que a questão tivesse sido até agora descurada, mas apenas que, mercê da experiência adquirida nos anteriores planos, se decidiu finalmente dar a estes a feição de planos integrais de desenvolvimento económico-social, abrangendo, portanto, todos os aspectos relacionados com o desenvolvimento e o bem-estar da comunidade, entre os quais se inclui a habitação, logo depois da saúde e da instrução.

Nos termos da sua própria definição pretende o Governo através da sua política habitacional atingir, fundamentalmente, três objectivos:

1º Estruturação de uma verdadeira política da habitação, à escala nacional, mediante a criação dos órgãos e instrumentos necessários para o efeito (...) 2º O segundo objectivo do Plano Intercalar, no sector da habitação, consiste em dar execução imediata a um programa de empreendimentos prioritários, de manifesto interesse social, enquanto se precede à elaboração e definição do programa global (...) 3º Finalmente, visa o Plano Intercalar promover a adopção de um certo número de medidas legislativas de política habitacional, tendentes à melhor satisfação das carências de alojamento das classes de mais fracos rendimentos.(...)

(in Boletim do I.N.T.P., Ano XXXI, nº22, 30/11/1964, pp.1109/1120)

O discurso que se vai desenvolvendo centra-se na ideia da necessidade de "iniciativas concertadas" que, na óptica dos promotores, estariam na base do reforço da quantificação. Vem o mesmo ministro no ano de 1967, a propósito do IIIº Plano de Fomento (1968/1973) e do "sinal de continuidade na política seguida" quanto à habitação, destacar:

"Não obstante as dificuldades com que actualmente depara o sector da construção civil, tem sido possível à Previdência cumprir integralmente e, nalguns casos até exceder, os programas de investimento elaborados, como sucedeu, por exemplo em 1965, à sombra do Plano Intercalar, durante o qual, segundo números recentemente vindos a público, o valor das obras orientadas pela F.C.P.-"H.E." atingiu o montante de 452550 contos, excedendo em 6550 a dotação prevista.

No seu conjunto previa-se no Plano Intercalar, o primeiro Programa de Fomento Nacional onde o problema da habitação foi encarado com autonomia, o dispêndio de cerca de 2000000 de contos, dos quais 1500000 a cargo das instituições de previdência.

Para o IIIº Plano de Fomento, por sua vez, prevê-se o dispêndio, com a mesma fonte de financiamento, de importância correspondente a 3500000 contos, essencialmente destinados à construção de 25000 fogos, dos quais 10600 casas de renda económica e 14400 habitações adquiridas, construídas ou beneficiadas com empréstimos das Caixas de Previdência. A este conjunto há a acrescentar ainda cerca de 5000 casas económicas construídas por intermédio da Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais e 2000 fogos a construir pela Junta Central das Casas dos Pescadores." (in Boletim do I.N.T.P., Ano XXXIV, nº14/15, 30/7 e 15/8 de 1967, p. 577).

As expectativas criadas pelos novos dirigentes, em torno de iniciativas integradas face à habitação, fica exemplarmente espelhada no modo como a correlação entre as necessidades de dar resposta a este problema social e as respostas encontradas pelo regime surge abordada discursivamente. Nesta passagem da alocução na cerimónia de inauguração de um Bairro de Évora (8 de Junho de 1967) predomina a imagem da realização:

"Recorde-se que só no ano passado foram construídas e inauguradas pela Previdência habitações suficientes para constituir uma cidade de 10000 habitantes, ritmo de construções que se tem procurado manter sobretudo através das modalidades de casas de renda económica e de empréstimos aos próprios trabalhadores para a construção ou aquisição da sua habitação." (in Boletim do I.N.T.P., Ano XXXIV, nº14/15, 30/7 e 15/8 de 1967, p.576)

É ainda Gonçalves Proença que em dois discursos distintos vai fazer da contabilização da obra feita "arma de arremesso" contra os detractores do regime mas igualmente ponto de situação imperfeito perante a obra em curso. Este trabalho de justificação política das condições de exercício do poder tem na publicitação do volume estatístico *do executado* um instrumento central de governação. Diz-nos o então ministro das Corporações e Previdência Social:

"...não obstante estas dificuldades ( falta de terrenos baratos para a habitação social) foram ou estão em construção, até ao momento, 61 agrupamentos de casas económicas nas mais diversas localidades do País, como Porto (12 agrupamentos), Lisboa (15), S.João da Madeira (2), Guimarães, Bragança, Covilhã, Coimbra (3), Vila Viçosa, Faro (2), Olhão (2), Braga, Portimão (2), Guarda, Marinha Grande, Oeiras, Queluz, Portalegre, Vila Nova de Gaia, Entroncamento (2), Rossio ao Sul do Tejo, Alfeite, Cova da Piedade, Setúbal, Viana do Castelo (2), Ponta Delgada, Estremoz, Alcobaça e Cacém.

Património este que o Ministério das Corporações se propõe ir aumentando sucessivamente investindo nele as maiores disponibilidades possíveis, certo como está de que tal aplicação tem um juro social que largamente compensa o esforço financeiro que sem dúvida implica para as Instituições de Previdência." (in Boletim do I.N.T.P., Ano XXXIII, nº20, 31/10/1966, pp.1085 e 1086)

"... e por considerarmos demasiado fastidiosa a enumeração da obra concluída ( em política social a satisfação das necessidades em aberto tem sempre prioridade sobre as necessidades satisfeitas) procederemos, apenas por "amostra", escolhendo, para ela, os programas de construções que, neste momento, estão a ser efectuados conjuntamente com aquelas que ainda durante o ano em curso poderão, com toda a probabilidade, vir a ser iniciadas.

Ora, dentro dessa "amostra", a panorâmica que se revela aos nossos olhos é a seguinte (incluindo, além das casas de renda económica, as casas económicas):

#### Casas de Renda Económica:

a) Empreendimentos em fase de construção: Lisboa (Olivais Norte e Sul- 501 fogos), Setúbal (390), Silves (40), Barreiro (168), Portalegre (110), Figueira da Foz (96), Guimarães (42), Mira d'Aire (12), Viseu (163), Almada (230), Porto (56), num total de 1808 fogos a que há a acrescentar 233 por intermédio das Casas do Povo nos meios rurais, o que tudo somado nos mostra que, neste momento, estão em construção 2041 casas de renda económica.

b) Empreendimentos submetidos a concurso público e cuja adjudicação será feita em breve: Açores (Praia da Vitória- 100 fogos), Matosinhos (316), Alcanena (24), Porto (Pasteleira- 440 fogos), Alcobaça (32), Castelo Branco (14), Açores (Ponta Delgada- 103), Lamego (32), num total de 1061 fogos, a que há a acrescentar 30 por intermédio de Casas do Povo do Distrito de Bragança.

c) Empreendimentos cujo concurso se encontra aberto ou será promovido em curto espaço de tempo: Barreiro (Cuf- 2ª fase, 200 fogos), Moita (1ª fase, 110), Matosinhos (Refinaria de Angola, 136), Famalicão (30), Seia (24), Vila Real (117), Bragança (96), Massamá (Queluz, 450), Montijo (240), Vila Real de Santo António (60), Guarda (4º grupo, 18), num total de 1481 fogos a que há a acrescentar, por intermédio das Casas do Povo, mais 100 fogos para rurais.

#### Casas Económicas (Propriedade resolúvel):

a) Em construção: Agulava - Cacém (2060), Estremoz (60).

b) A iniciar em 1968: Oeiras (357), Alcobaça (74), Marinha Grande (50), Carnaxide (202), Caldas da Rainha (160), Bragança (106), Porto (324), tudo num total de 3393 casas económicas.

Aos números referidos deverão, ainda acrescentar-se 207 casas de renda económica cujos projectos se encontram completos ou quase, aguardando, por razões várias, a possibilidade de execução; 395 fogos a construir em colaboração com a Junta das Casas dos Pescadores; e os 600 fogos de Chelas."

(in Boletim do I.N.T.P., Ano XXXV, nº 15, 15/8/1968, pp.597 e 598)

O período que se segue, com a chegada ao lugar de Presidente do Conselho de Ministros de Marcelo Caetano não vai conhecer alterações significativas às directrizes de enunciação da contabilidade corrente, expressa ao longo já dos anos 60. O tipo de avaliação já conhecido permanece e a sensação de perca do "fio condutor" na política habitacional do regime apenas se acentua.

O Secretário de Estado do Trabalho e Previdência (Joaquim da Silva Pinto) na inauguração do Bairro do Laranjeiro em 31 de Outubro de 1971 salienta o já antes tantas vezes, de formas diversas, enumerado: "desde 1947, concluíram-se até 31 de Dezembro do ano findo, 12371 casas de renda económica, estando na mesma data em construção 4996 fogos da mesma modalidade...". O Subsecretário de Estado do Trabalho e Previdência (J.L.Nogueira de Brito) na inauguração do Centro Residencial de Angola, em Matosinhos, em 23 de Novembro de 1971, vai afirmar: "na Região Plano Norte foram construídas até 31 de Dezembro de 1970, 23 agrupamentos de casas de renda económica, com um total de 1266 fogos...".

E no momento do encerramento da actividade habitacional no Ministério das Corporações em 1972, ainda o então ministro Baltazar Rebelo de Sousa refere a elaboração de projectos ou estudos preliminares para agrupamentos de Casas de Pescadores. Na inauguração da ampliação do Bairro de Pescadores de Matosinhos a 20 de Maio afirma o governante:

"foi possível ultimar este agrupamento de 104 fogos em Matosinhos e ter em construção um total de 564, respectivamente em Setúbal (224), em Torre-Cascais (64), em Sesimbra (48), na Póvoa do Varzim (72), em Peniche (102) e em Lagos (54). (...) Em fase de elaboração de projectos ou estudos preliminares aos 11 agrupamentos, todos incluídos no plano de investimentos aprovados para 1972, corresponde um número total de 702 fogos e um investimento estimado em 91260 contos. Estes empreendimentos localizam-se respectivamente em : Sines, Vila do Conde, Afurada-Vila Nova de Gaia, Fuseta-Olhão, Nazaré, Torreira, Sesimbra, Lagos, Cabanas-

Tavira, Peniche- 2ª fase e Ericeira - Mafra." (in Boletim do I.N.T.P.,  
Ano 1972, pp.2144/2145).

## 2. EVOLUÇÃO DOS TERMOS DA DISCUSSÃO ECONÓMICA E SOCIAL DO CORPORATIVISMO E A SUA APLICAÇÃO A UMA POLÍTICA DE HABITAÇÃO

Já vimos em ponto precedente que a contabilização final apresentada pelos dirigentes do regime, especialmente ao longo dos anos 60 e dos primórdios do anos 70, do trabalho executado no âmbito da política habitacional, iniciada com o Programa das Casas Económicas, está marcada por uma fortíssima indefinição nos seus objectivos. A orientação geral acerca do que deveria ser valorizado na intervenção pública aparece mesclada pela necessidade, essa sim bem definida, de construir muito e depressa para garantir um controlo, mínimo que fosse, da situação do alojamento urbano em Portugal.

E se a discussão em torno dos quantitativos e dos tipos de fogos edificados conhece a emotividade própria da argumentação em defesa de uma certa concepção de edificação social ou da rentabilização possível dados os limitados recursos, no domínio da discussão ideológica o tempo é de balanço e de averiguação dos erros cometidos. O discurso dos principais dirigentes corporativistas dos anos 60 perde a empolgante verve inicial e deambula pelos cantos descapitalizados de um edifício legislativo e urbanístico à beira de encerrar.

E, no entanto, as premissas premonitórias da iniciativa de Teotónio Pereira e Duarte Pacheco mantêm ainda actualidade. A necessidade de ligar pensamento e acção e actuar de forma economicamente controlada na execução da habitação económica para as classes menos favorecidas é pressuposto de qualquer consequente intervenção pública. O que mudara e se tornava dificilmente defensável, pelo menos à luz do dia, nestes novos tempos era que o objectivo do corporativismo fosse conservar a ordem tradicional (tradição histórica e inspiração cristã) e que a forma física de a concretizar habitacionalmente fosse a da casa

individual, propriedade do morador e localizada em bairros socialmente pré-definidos.

Os argumentos económicos e as novas sensibilidades que no após 1945 emergem na defesa de uma generalização dos "direitos sociais" vão sufocar uma fundamentação rígida e limitada ideologicamente que havia surgido num quadro histórico bem localizado. Desde praticamente o início da 2ª Grande Guerra que se vai impondo no discurso estado-novista a referência aos "condicionalismos económico-sociais", o que vai servir para explicar os fracos avanços na organização corporativa em Portugal.

Contudo, a atitude que domina em diversos momentos os dirigentes do regime quanto à exequibilidade deste projecto político, económico e legislativo vai variando. Os anos 30 estão marcados pela ideia da emergência de um sistema perfeito e que está retratado, neste domínio, pelo aparecimento e execução do Programa das Casas Económicas.

Na segunda metade dos anos 40 perante a constatação da impossibilidade de prosseguir sem terrenos baratos a política da plena propriedade, o discurso evolui para a defesa do modelo das Casas de Renda Económica, argumentando-se em defesa do arrendamento e da eventualidade, e não da inevitabilidade, do acesso à propriedade. A possibilidade da aplicação dos capitais das Caixas de Previdência apresentou-se então como a panaceia para uma política, a das casas económicas, que começava a apresentar sintomas de enfraquecimento acentuado. Substituir programas de intervenção habitacional sem criar um vazio de continuidade era a questão-chave na época.

Os anos 60 correspondem a uma nova fase distinta das que a precedem. Se bem que as casas de renda económica se continuam a apresentar como a melhor solução para resolver os problemas da habitação das populações dela carenciadas, o facto novo é que toda a discussão se centra na necessidade de cobrir o deficit de habitação ( de reposição e carencial), pelo que a questão principal parece agora se ter deslocado da avaliação das melhores concepções de intervenção habitacional para os mais rápidos antídotos para

fazer frente à desregulação demográfica e urbanística dos grandes centros.

O resultado desta alteração, que já analisámos a propósito da discussão acerca da Ordem Social e Ordem Urbana, é a complexificação, a diversificação dos programas já existentes. Já observada nos anos 50, esta tendência acaba por fazer ressaltar, acima de tudo, a impotência do regime para pôr a funcionar eficaz e articuladamente todos os programas propostos. É a impossibilidade de controlar a situação diagnosticada: tudo o que se faz é sempre demenos...

A acompanhar esta novo contexto enuncia-se também uma mudança discursiva, actualizada pelo veredicto "científico". A actuação mais técnica, cimentada numa linguagem mais generalista e menos incidente em relação aos inimigos do regime e mais situada no combate aos problemas sociais "sem rosto", levou um oposicionista a afirmar que o regime substituiu "a ideologia pela sociologia".

Esta ideia que corresponde ao esvaziamento ideológico do regime e à tentativa deste de renovar a sua imagem, teve na Sociologia, vulgarmente apresentada como "receita prática" para os males da sociedade, e sobretudo nos seus derivados um fonte de inspiração. A vocação social que o regime nunca enjeitou ganha expressão na sua reificação científica e faz das Ciências da Sociedade porta-estandarte das verdades científicas que o regime aplicava. Esta situação é particularmente curiosa pela contradição que evidencia entre a proibição do ensino da Sociologia em Portugal e a forma corrente e promocional como esta é tratada em variadíssimos gabinetes técnicos dos Ministérios.

Tal actuação, de pôr os meios técnicos e científicos à disposição exclusivamente dos que governam, não conseguiu garantir contudo o decréscimo progressivo das poupanças das Caixas de Previdência disponíveis para aplicar nas casas de renda económica. Adensa-se uma atmosfera de impossibilidades que levou a que se encerrasse este ciclo da intervenção estatal na habitação com a criação do Fundo de Fomento da Habitação e com a centralização daí

decorrente das várias iniciativas existentes. Um novo quadro de intervenção se estrutura, com o maior envolvimento dos municípios num processo de complexificação que não deixou de aumentar até aos nossos dias.

### Os Anos 30. Os tempos da "fórmula certa".

É bem o retrato desta época a ideia de estarmos, pelo menos nos enunciados dos líderes de então, perante uma política economicamente social, liberta de um idealismo inconsequente. É Duarte Pacheco, ministro das Obras Públicas, que na inauguração do bairro do Arco do Cego em 1935 pretende inaugurar um estilo de trabalho em ruptura com, o que diz, ser o anterior:

"...Se em todos os casos é uma boa norma do Governo dar contas ao País da aplicação dos dinheiros públicos, aqui a norma é um dever porque o julgamento da administração feita é uma necessidade pública (...)

A construção do Bairro Social do Arco do Cego foi iniciada em 1919 e concluída no final de 1934, isto é, decorridos mais de quinze anos.(...)

Era uma obra de ruína (em 1928) e poderia ser uma obra criadora do bem-estar, da alegria e da felicidade das classes pobres. Houve um sopro de idealismo nos impulsionadores dessa obra? Talvez - mas tudo fracassou estrondosamente. Errada visão? Má administração? Apenas falta de dinheiro...dirão, talvez ainda, alguns.(...)

E afinal o que se conseguiu? A perda do dinheiro dos sonhos. Para realizar uma obra exige-se mais alguma coisa: programas claramente definidos, projectos devidamente elaborados, uma organização perfeita do trabalho, administração honesta e criteriosa e uma direcção a que não faltem a fé, a competência e a energia. Foi tudo isto que parece não ter havido.

(in Boletim do I.N.T.P., Ano II, nº 8, 15/3/1935, pp.188:189)

Esta convicção é também assumida pelo outro pilar desta iniciativa grata do regime, Teotónio Pereira, Sub-Secretário de Estado das Corporações e da Previdência Social, que na inauguração do bairro de S. Roque da Lameira no Porto no mesmo ano salienta:

"A lição da nossa experiência em matéria de casas económicas não nos permitia ilusões perigosas nem planos mal estudados. O que aconteceu entre nós, como lá fora, leva a esta certeza severa: pode o homem de Governo agitar aos olhos ansiosos do povo um programa de maravilha, pode ele próprio ser possuído do mais

sincero e veemente desejo de realizar obra social, mas, se não fôr encontrada a fórmula conveniente, com a indispensável base económica, o sonho desfaz-se.

Estamos hoje aqui na presença de um pequeno grupo de casas económicas - o menos importante dos que vão ser construídos. E todavia encontramos neste acto um significado decisivo. Perante a primeira realização de tam belo pensamento podem dizer todos aqueles que por ele trabalharam : Vencemos! A fórmula está certa. É assim que devemos continuar..."

(in Boletim do I.N.T.P., Ano II, nº15, 30:6 1935. p.331)

Impulsionado pelo movimento de ideias que contesta o espírito liberal que no século XIX e ao longo do século XX vai promovendo ideais de liberdade e democracia no âmbito das sociedades ocidentais, o corporativismo português é antes de mais uma reacção ideológica e política. Daí que se vislumbre o esforço de defesa de uma actuação regida por valores ligados à tradição nacional e aos valores de inspiração cristã.

Voltamos a salientar que nos anos 30 o discurso dos dirigentes interventores no campo habitacional assenta primordialmente na preocupação de ordenar a vida social e as formas de imoralidade correntes e não se detem na especificidade física em que essa ordenação deve ocorrer. A defesa do "valor supremo da família" como antídoto contra a imoralidade dominante no Portugal da época e o ataque ao materialismo e às suas manifestações práticas de "facilitismo" na intervenção pública ilustram profusamente os discursos de ocasião dos promotores do corporativismo no nosso país.

" O movimento económico-social corporativista teve a sua génese no choque das grandes convulsões económicas, sociais e políticas deste século; as suas raízes mergulham profundamente no campo das realidades humanas; a sua doutrinação é menos o produto de abstracções de filósofos e idealistas, concebidas em horas tranquilas de meditação e paz do que a revelação que o homem do nosso tempo soube arrancar à sua miséria e à sua dor: não conduzirá ele ao sistema político que há-de estabelecer o equilíbrio de todas as forças actuantes nas sociedades modernas, assegurando aos homens o mínimo de justiça social e de bem-estar económico humanamente suficientes?

(...) da doutrina constitucional (de 1933, conclue-se) que a nova unidade política e social - a família - há-de possuir, além do braço ou do cérebro que lhe dá o pão, a casa própria que a abrigue, que a defenda, que lhe dê o bem-estar e com ele o sentido da conservação e da responsabilidade social de contribuir para o bem comum; e ainda que ao Estado e às autarquias locais compete favorecer a constituição de lares independentes, em ordem a permitir a

instituição de casais de família, organizados em obediência às leis da moral, dos costumes e da higiene, e promover a adopção do salário familiar (princípio do salário mínimo)." (Duarte Pacheco, ministro das Obras Públicas em conferência realizada em 27/1/1934; in Boletim do I.N.T.P. ,Ano I, nº5, 30/1/1934, pp.7 e 8).

"No plano da política social do Estado Novo a realização das habitações económicas ocupa um lugar do maior relevo e alcance...(mas) não faltam sugestões de toda a ordem candidatando-se a descobridoras de ovos de Colombo, inspiradas umas em imitações do alheio, outras no critério insípido e materialista das construções em série. Em desacordo com tais críticas ou desabaços, entendia recentemente uma publicação estrangeira da especialidade dever classificar-se de óptima a concepção portuguesa. Não sei se será melhor para os outros; é-o com certeza para nós, que não queremos a vida social com feição destoante da vida portuguesa, um capítulo à parte dos grandes princípios morais que estão na base da ordem constitucional.

(...)As realizações de objectivo puramente material podem ter um certo interesse de ocasião quando correspondem a necessidades urgentes; em definitivo ou são inconvenientes ou inúteis, se não mesmo perigosas! Nesta orientação tem sido conduzida imperturbavelmente a tarefa de melhorar as condições de vida das classes menos abastadas, desde a outorga de regalias e direitos reintegradores duma dignidade que lhes pertence e lhes tinha sido negada até à regulamentação efectiva da duração e disciplina do trabalho, do regime de salários, dos processos de combate ao desemprego, das reformas ou outros benefícios da previdência. Não podia seguir rumo diverso o problema da habitação económica como parcela que é daquilo a que era uso chamar-se "a questão social". (Sub-Secretário de Estado das Corporações e Previdência Social na inauguração do Bairro de Casas Económicas de Belém; in Boletim do I.N.T.P., Ano V, nº11, 15/6/1938, p.225)

Estes pressupostos de maior incidência ideológica são porém sustentados na ideia de que o regime estava a montar um sistema perfeito do ponto de vista económico cuja eficiência seria demonstrada através da obra a realizar. O pagamento de seguros por parte dos beneficiários das casas económicas, como forma de garantir a rentabilidade do investimento, não implicando este facto um aumento das prestações pagas mensalmente face às rendas então correntes é o argumento decisivo para mostrar a executabilidade desta iniciativa.

Era este o ponto da discussão no momento da implantação do chamado regime das Casas Económicas e que ainda no princípio dos anos 40 dominava. Permitir o acesso à propriedade e garantir a liquidação da dívida por parte dos beneficiários era assim que

Duarte Pacheco descrevia em conferência já referida (1934) o valor da iniciativa. Também o Sub-Secretário de Estado das Corporações e da Previdência Social volta, em passagem igualmente citada (1938), a abordar a aplicação prática desses princípios:

"Para garantir o pagamento das duzentas e quarenta prestações mensais que após a sua liquidação dão ao morador adquirente da casa económica a propriedade plena da moradia reconheceu-se a necessidade de proteger a família contra a morte do seu chefe, a sua invalidez permanente, a impossibilidade absoluta de trabalho por doença e desemprego e ainda contra o incêndio da moradia. Foram assim instituídos o seguro de vida, o seguro complementar de invalidez para o trabalho, o seguro contra o desemprego e contra doença do morador adquirente e o seguro contra incêndio. (...) Estes seguros são tomados directamente pelo Estado e cobrem o risco dos prejuízos emergentes da falta de capitalização das prestações mensais não pagas nas datas dos vencimentos por virtude de desemprego ou doença, devidamente comprovados, dos adquirentes." ( Boletim do I.N.T.P., Ano I, nº5, 30/1/1934, p.10)

"Na distribuição destas moradias estão contemplados 30 sindicatos nacionais, compreendendo as mais diversas profissões. Sabe-se que as prestações mensais, embora sejam prestações de venda, não se afastam e antes são, em regra, inferiores às rendas correntes e são combinadas com os seguros de vida, doença e desemprego. Tem havido casos de morte, de doença e de desemprego nos moradores contemplados, e os benefícios respectivos representam-se assim: moradores falecidos, 5, tendo pago, respectivamente, 16, 16, 17, 31 e 42 prestações, o que representa para as famílias a aquisição das moradias, começando de cima para baixo, por 6090\$, 3360\$, 2635\$, 2380\$ e 1360\$, sem quaisquer outros encargos, pois deles são isentas as primeiras transmissões. (...)

Contam-se também por 5 os moradores que beneficiaram do seguro contra o desemprego, no total de 23 prestações, e por 3 os que beneficiaram dos seguro contra doença, no total de 14 prestações. Tudo isto com o mínimo de formalidades e sem incómodos para os beneficiários." (Boletim do I.N.T.P., Ano V, nº 11, 15/6/1938, p.226)

Deste entusiasmo é ainda sintomática a apresentação em 1940 dos resultados da intervenção estatal no campo da habitação, através da publicação da "Movimentação do Fundo das Casas Económicas" no Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência (nº1, 15/1/1940, pp.1 e 2), em que se pretende evidenciar o importante investimento financeiro feito nesta política. Em mapa explicativo (ver Figura nº3) descreve-se a situação no momento, que merece ser pormenorizada nalguns aspectos.

FIGURA Nº 3- Mapa explicativo das características e custos dos Bairros Económicos

(FONTE: Boletim INTP, 15/1/1940, p.2)

Designação e localização dos bairros	Número de moradias							Total	Número actual		Total	Número de moradores já beneficiados pelo seguro				Total	Montante dos seguros de vida efectuados em benefício dos moradores	Capitais investidos				
	Classe A			Classe B			Diversos estabelecimentos		De adquiri- rentes	De pessoas de família		Total	De vida e invalides	Contra Incêndio	Contra doença			Contra desemprego		Na empresa do terreno	Na empresa do bairro	Total
	Tipo 1.º	Tipo 2.º	Tipo 3.º	Tipo 1.º	Tipo 2.º	Tipo 3.º																
<b>Distrito de Lisboa</b>																						
Bairros:																						
Do Arco do Cego . . . . .	177	117	40	81	12	8	46	481	478	1:713	2:191	3	-	4	12	19	12:597.925.365	-	(a) 15.013.889.452	15.013.889.452		
Da Ajuda . . . . .	31	51	73	19	67	9	30	283	277	925	1:202	6	-	3	3	12	4:483.590.553	-	(a) 5.226.225.520	5.226.225.520		
Do Alto da Ajuda . . . . .	32	106	60	-	-	-	-	198	198	752	954	-	-	1	4	5	1:911.153.301	355.793.532	2.958.804.508	3.311.459.530		
Do Alto da Serafina . . . . .	21	112	81	-	-	-	-	220	220	884	1:104	-	-	1	6	7	3:137.083.803	457.621.512	3.359.165.340	3.807.786.552		
Do Belém . . . . .	18	96	53	4	18	15	-	201	203	813	1:016	1	-	-	1	2	3:271.425.692	703.412.515	3.508.600.405	4.212.042.520		
<b>Distrito do Porto</b>																						
Bairros:																						
Do Ilhão . . . . .	10	24	20	-	-	-	-	54	53	252	305	1	-	-	7	8	736.602.578	-	(a) 703.100.300	703.100.300		
Das Condomínias . . . . .	16	56	30	-	-	-	-	102	100	406	506	2	-	4	3	9	1:365.419.516	220.470.500	1:126.000.500	1:316.470.500		
Da Amal . . . . .	42	142	68	6	30	16	-	304	304	829	1:133	-	-	-	-	-	4:303.833.568	896.500.500	1:632.673.517	5.219.173.511		
Da Azenha . . . . .	10	46	14	-	-	-	-	100	100	175	275	-	-	-	-	-	(b) 1:200.000.500	227.122.550	1:139.213.482	1:407.336.532		
De Paranhos . . . . .	13	92	49	-	-	-	-	(a) 150	58	105	163	-	-	-	-	-	(b) 2:000.000.500	351.427.550	1:797.739.300	2.152.166.550		
De Ramalde . . . . .	8	61	40	-	-	-	-	(a) 112	-	-	-	-	-	-	-	-	(b) 1:100.000.500	264.097.550	1:375.917.410	1:629.114.500		
<b>Diversos</b>																						
Bairros:																						
De Braga . . . . .	14	60	33	4	6	10	-	(a) 132	26	78	104	-	-	-	-	-	(b) 2:100.000.500	365.930.500	1:966.614.519	2.332.574.519		
De Bragaça . . . . .	4	12	8	-	-	-	-	21	23	102	125	1	1	-	-	2	183.638.580	-	(a) 339.005.500	339.005.500		
De Olibão . . . . .	-	38	28	-	-	-	-	(a) 66	46	147	193	-	-	-	-	-	(b) 1:000.000.500	151.117.550	865.707.493	1:016.825.443		
De Portimão . . . . .	20	48	32	-	-	-	-	100	100	399	499	-	-	2	5	7	740.156.588	-	(a) 1:108.500.500	1:108.500.500		
De Viana do Castelo . . . . .	48	8	8	-	-	-	-	64	59	143	202	-	-	-	3	3	187.374.557	143.990.500	634.000.500	827.990.500		
De Vila Viçosa . . . . .	-	46	23	-	-	-	-	(a) 76	65	282	347	-	-	3	7	10	510.116.520	169.500.500	1:033.040.500	1:202.500.500		
<b>Totais . . . . .</b>	<b>475</b>	<b>1:120</b>	<b>694</b>	<b>114</b>	<b>133</b>	<b>58</b>	<b>76</b>	<b>2:370</b>	<b>2:340</b>	<b>8:005</b>	<b>10:315</b>	<b>14</b>	<b>1</b>	<b>18</b>	<b>51</b>	<b>84</b>	<b>41:128.621.519</b>	<b>4:310.011.559</b>	<b>46:800.265.430</b>	<b>51:179.226.439</b>		

(a) Em distribuição.  
 (b) Cálculo aproximado.  
 (c) Inclui-se o valor do terreno.

Numa observação rápida é de destacar uma clara tendência, já por nós indicada com base noutros dados, de domínio da intervenção nas cidades de Lisboa e Porto. Neste ano de 1940, até 31 de Dezembro de 1939, estavam construídas 2670 casas económicas, das quais 51.9% em Lisboa (1386) e 30.8% no Porto (822) e apenas 17.3% (462) em seis outras localidades. Tal tendência torna-se ainda mais clara em relação ao domínio da cidade de Lisboa se se tomar em atenção o número dos alojados 62.7% nesta cidade (6467), em prejuízo da cidade do Porto com 23.1% (2382) e do resto do País, 14.2% (1497).

Lisboa capitaliza o número de intervenções neste campo um pouco proporcionalmente à sua importância demográfica e numa clara restrição aos seus domínios administrativos. Ora se o caso do Porto se assemelha ao da capital, no resto do país apenas as localidades piscatórias do Algarve têm um lugar importante nesta intervenção. Olhão e Portimão têm já nesta data cada uma um bairro de casas económicas, tal como Viana do Castelo e depois já no interior, Braga, Bragança e Vila Viçosa.

Quanto à tipologia preferencial é bem nítida a escolha das tipologias destinadas aos mais baixos rendimentos. Esta situação, contudo, não é a mesma que se havia vivido nos bairros do Arco do Cego e da Ajuda, emanação da 1ª República, onde as moradias da classe B representavam respectivamente 21% e 33.6% do total das habitações. Em Lisboa só o bairro de Belém voltava a ter moradias dessa classe (18.1% do total do bairro), assim como um outro bairro no Porto (Ameal, 52/304) e mais um em Braga (20/132).

Mas se a opção quanto às classes das habitações a construir teria a ver fundamentalmente com o tipo de famílias a alojar, já do ponto de vista da ideologia algo de relevante se constata. É que o custo dos bairros de casas económicas não é tão distante do dos herdados da 1ª República, em contradição com o que os dirigentes do regime pretendiam (ver Figura nº 3). Se o bairro do Arco do Cego cujo valor de edificação (terreno + construção do bairro) atingira por moradia um valor elevado perante os restantes (31214\$ por moradia para uma média geral de 19175\$), o mesmo já não

acontece na Ajuda que fica mesmo a baixo desta média de custos avaliada em 1940 (18467\$).

Deste modo, mesmo que tenha havido desde a construção dos bairros da 1ª República até este momento um encarecimento dos terrenos e dos materiais de construção não encontramos nenhuma diferença fundamental, além da necessidade ideológica, que oponha tão claramente a actuação do anterior com o regime de então. Acontece mesmo constatar-se uma relação directa entre o custo mais elevado de um terreno e o encarecimento do custo final da habitação, como se verifica em Lisboa, em Belém e no Porto, no Ameal. Estes dois bairros têm valores finais por moradia de respectivamente 20647\$ e 17267\$, superiores aos outros de Lisboa ou do Porto.

Diríamos então que os anos 30 têm a especificidade de possibilitar as condições óptimas de afirmação da ideologia corporativista em contexto económico favorável, como já vimos anteriormente, o que permite a concretização desta iniciativa que vive também simbolicamente da apropriação que o Estado Novo faz da iniciativa da 1ª República. Ao apresentá-la publicamente como inconsequente e incomportável do ponto de vista económico o novo regime quer daí retirar os dividendos políticos mas entrando em contradição com os dados disponibilizados pelos seus próprios serviços.

### **O Após-Guerra e os Capitais da Previdência. A fórmula nova.**

Como já referimos o contexto político e económico do final da 2ª Grande Guerra está associado a uma alteração importante nas características da intervenção estatal face à questão habitacional. Inicialmente a alteração da actuação governativa é quase imperceptível: apresenta-se aos próprios governantes subtilmente como a passagem da exclusividade da construção de bairros de casas económicas para uma dominação das casas de renda económica.

Esta mudança é feita a título de excepção. Parece-nos aliás sincera a convicção do legislador quer ao enunciar os princípios da "Revolução Nacional" quanto ao valor da propriedade da habitação (ponto 1 do decreto-lei nº 35611- Cooperação das instituições de previdência na resolução do problema da habitação), quer ao enunciar, comedidamente, no ponto 2 do mesmo decreto-lei a necessidade de resolver a questão do "inquilinato das famílias".

"Pode-se dizer que desde a primeira hora a resolução do problema da habitação para os operários e para as classes médias figurou entre os objectivos da Revolução Nacional(...)

Da concepção eminentemente renovadora da família como célula social, restituída à plenitude do seu prestígio histórico, e da ideia da sua protecção necessária resultava um regime legal (decreto-lei nº 23052, 23.9/1933) que tendia a fortalecê-la e consolidá-la pela garantia de um lar autónomo e confortável. Encetava-se uma obra que havia de ir acumulando as realizações úteis, através da constituição de bairros inteiros de moradias económicas, alegres e saudáveis, que permitiam encarar a formação de uma categoria de pequenos proprietários, chamados a desempenhar papel de relevo na conservação da ordem social(...) (ponto 1. Decreto-Lei nº 35611, 25/4/1946)

"Com a Lei nº 2007, de 7 de Maio de 1945, abordou-se outro aspecto da questão, no intuito de resolver o problema do inquilinato das famílias que não pudessem ou não quisessem converter-se em proprietárias de moradias económicas.

Surgiu então a fórmula nova da renda económica, dotada de acesso directo a cada fogo e limitada a quatro pavimentos, só a título excepcional se permitindo a solução dos blocos..." (ponto 2. Decreto-Lei nº 35611, de 25/4/1946)

Evidenciam-se aqui várias questões. Em primeiro lugar, e de forma invulgarmente explícita, a ideia que uma classe de pequenos proprietários seria a garantia fundamental de uma ordem social erigida nos pressupostos das conservação dos valores da tradição e do cristianismo. A estes seria destinado este bem socialmente produzido, a casa própria de iniciativa pública, benefício que seria convertido do ponto de vista administrativo através da classificação de "beneficiários".

Depois posta em causa a possibilidade de exequibilidade de casas económicas para todos, as casas de renda económica vão surgir como o compromisso possível capaz de garantir à generalidade das populações "carentes de habitação" alojamento e às também

designadas no decreto-lei atrás referido "classes médias" o acesso à propriedade, valor indiscutível do regime.

Esta preocupação aparece associada à consciência que os dirigentes do regime revelam e que o Sub-Secretário de Estado das Corporações, Castro Fernandes, enuncia fazendo uso das palavras de Salazar. Afirma este governante que "Salazar apontou como primeiro dos grandes acontecimentos do nosso tempo a trajectória ascensional das massas, que é, simultaneamente, causa e efeito da "preocupação social". E desenvolve nesta sequência um discurso que se centra na inevitável emergência de uma política social como modo eficaz de dar resposta ao interesse dos cidadãos, não ocultando o desejo de esta servir para garantir a conservação dos interesses já instalados, falando-se de "dignidade dos trabalhadores" mas nunca dos "direitos sociais".

Este modo de entender a intervenção pública centra-se na condição do "indivíduo alvo de consideração". A ideia que ressalta é a da avaliação institucional dos interessados que *formalizando-se* passa a constituir um meio mais global de garantir a legitimidade dos poderes instituídos, distanciando-se de uma atitude inicial do regime, mais personalizada porque destinada a um número bem limitado de situações. Veja-se as passagens do texto referido:

"Vem de muito longe as reivindicações das massas trabalhadoras, ansiosas de melhorarem as suas condições de existência. Mas só no nosso tempo as leis constitucionais se aperceberam de que existia em cada indivíduo, para além das inclinações puramente políticas, um mundo de interesses primários e inconfundíveis que era preciso acautelar e salvaguardar.

(...)No nosso tempo o Estado acabou por dar conta das responsabilidades que lhe cabem na zona dos interesses essenciais dos cidadãos. A "preocupação social" transitou para o primeiro plano. Ergueu-se acima de tudo o mais. Chamou as atenções das massas e dos governantes. Adquiriu a primazia dos problemas e das soluções. (...) Ai de nós se nos equivocamos sobre o sentido desta ansiedade, (...) ai de nós se, por tacanhez de compreensão, não soubermos interpretar esta "preocupação do social", se lhe não imprimirmos o entusiasmo e a nobreza de uma cruzada que se proponha resgatar os humildes que lutam, que penam e que trabalham da servidão moral que lhes talhou toda uma época de baixo e torpe egoísmo..."

(...Mas) não nos deixaremos desviar pela sedução das ideologias em voga, desde que alheias à nossa maneira de ser, desde que oposta à nossa tradição e ao nosso património moral. Nós que, através de todas as convulsões de um período conturbado como

nenhum outro, soubemos dar o exemplo da resistência intransigente a quanto pudesse comprometer a nossa missão, a quanto pudesse, diminuindo-nos, diminuí-la, garantiremos a integridade do pensamento nacional, a nossa própria interpretação do Novo Mundo. (...) Assim, quando se fala do "espírito do 28 de Maio" não pode omitir-se o seu pensamento social. E esse espírito, esse pensamento, não tardaria em afirmar-se e em definir-se através de doutrina e das realizações.

A partir da Constituição de 1933 e do estatuto do Trabalho afirmou-se a posição doutrinária da Revolução Nacional: hierarquia dos interesses sociais, primazia do interesse colectivo referida à Nação ou à economia nacional, valor dominante da iniciativa privada, conceito unitário da Nação, paz social, utilidade social da riqueza, solidariedade do económico e do social, solidariedade dos elementos de produção."

(in Boletim do I.N.T.P., Ano XIV, nº11, 14/6/1947, pp.185/6, discurso proferido no Porto no dia 28 de Maio)

Reencontramos neste discurso o tema da "solidariedade do económico e do social" que marca toda a reflexão corporativista a propósito da intervenção pública. Um ponto alto desta implicação dos interventores públicos é manifestada em discurso pelo Subsecretário de Estado das Corporações em 8 de Agosto de 1946 ao apresentar como mote da aplicação dos capitais das Caixas de Previdência o mote " *Os fundos da previdência não são um capital morto ou socialmente apático*". Nesta alocução proferida no acto da assinatura do contrato entre a C.M.L. e as "Habitações Económicas-Federação das Caixas de Previdência", este político traça a linhas gerais desta concepção que vai impregnar toda a argumentação do regime em relação à política de habitação a partir de 1945:

"Não obstante a crescente extensão das disponibilidades, é possível dar-lhes (aos fundos da previdência) aplicação que nada tem de aventureira, que assegura o rendimento à taxa de juro necessária e que permite a realização do capital num prazo razoável. E acresce que o investimento se não desvia do princípio da utilidade colectiva: económica e social.

De facto, não se compreenderia que na aplicação dos fundos da previdência se descurasse este aspecto, só se procurando o lucro máximo, onde quer que fosse possível descobri-lo.

E tenho para mim que, acauteladas que sejam as condições de segurança, rendimento e liquidez, a preferência deve caber às aplicações, como esta, de franca utilidade social, uma vez que os capitais representam a acumulação de quantias descontadas nos salários e ordenados, ou de importâncias pagas pelas entidades patronais, que, no fundo, constituem verdadeiros suplementos à remuneração do trabalho.

Capitais formados pelos trabalhadores encontram a sua aplicação ideal concorrendo para a melhoria da condição de vida desses

mesmos trabalhadores, em cuja primeira linha figuram justamente, com direitos de preferência, aqueles que directamente cooperam na sua progressiva constituição. (...) as importâncias que o seguro reuniu contribuem para melhorar a situação sanitária e cultural, ao mesmo tempo que influem no sentido da elevação do nível de vida dos beneficiários das caixas que as foram acumulando.

Não são os fundos da previdência um capital morto ou socialmente apático. Antes pelo contrário, nós vemos que, entendida por esta forma a sua aplicação, representam uma grande força ao serviço do progresso social." (in Boletim do I.N.T.P., Ano XIII, n.º 15.15/8/1946, p.344)

Esta intervenção contudo assenta no pressuposto coercivo da obrigatoriedade do seguro dos que beneficiários, o que segundo este dirigente seria mais eficaz que a capitalização pura, quando " a maioria dos trabalhadores não têm possibilidade de amearhar individualmente as importâncias necessárias contra os riscos sociais"; que a assistência pública para os indigentes, "porque inaceitável para a dignidade dos trabalhadores"; que as pensões não contributivas, "porque não oferece uma suficiente cobertura dos riscos"; que o mutualismo, "porque não constitui uma solução satisfatória do problema da segurança social". Tal avaliação leva ao afastamento da repartição pura enquanto mecanismo que não permite a retenção de reservas e que o seguro social obrigatório implica. Assim se exprime o mesmo orador a propósito da sua concepção, e do regime, de previdência social:

"De que se trata quando se fala de previdência social? Trata-se de resolver o problema da insegurança dos trabalhadores, ou seja de encontrar o melhor sistema de pôr quantos vivem do seu trabalho a coberto das contingências profissionais e sociais.

Até hoje não se inventou melhor solução para resolver o problema da segurança do trabalhador do que o seguro obrigatório. Ora esse seguro social obrigatório realiza-o a nossa previdência e a existência das reservas matemáticas é a consequência lógica e inseparável do mecanismo de qualquer seguro." (ibidem)

A fórmula nova, da aplicação dos dinheiros da previdência, tem uma limitada glória discursiva face à fórmula inicial do regime. Em primeiro lugar porque é desde logo uma adaptação daquilo que se considerava mais perfeito; por outro, porque rapidamente se constatou que a intervenção das Caixas de Previdência teria limitações à medida que menos dinheiro pudesse ficar retido pelos seus serviços, mas também porque o número de beneficiários

abrangidos por esta forma pública de intervir na habitação não resolvia o problema deixado pelo Programa das Casas Económicas. Eram ainda poucos os abrangidos num contexto de rápido crescimento urbano e populacional e pouco mais do que aquilo que estava a ser feito podia ser avançado sem que os pressupostos do Estado Novo fossem violentamente abalados.

A própria perspectiva de derrube do regime neste final dos anos 40 está presente no discurso dos dirigentes, como é visível nas palavras do próprio Subsecretário de Estado na assinatura do acordo entre a C.M.P. e a F.C.P. em 22 de Fevereiro de 1949, para a construção de habitações de renda económica em Ramalde. A tónica deste discurso assenta na ideia que mesmo que pouco haja sido realizado, o regime garante que mais está ser realizado, o que é mais encorajador que o desconhecimento que qualquer alternativa ao regime implicaria.

Montado o cenário corporativista em desapego ao passado que tanto refutara, o novo regime pretende agora garantir a sua continuidade graças à obra feita, à ordem que foi reposita em 1926, mesmo que desafiado pelo advento das democracias parlamentares instaladas em praticamente todos os países do ocidente europeu. E enfatiza o governante:

" Eu tenho ilimitada confiança nos princípios que nos regem e nos iluminam o futuro! E não acredito que os trabalhadores portugueses maldigam o regime que trouxe novos horizontes para as suas condições de vida e trabalho (...) Não creio que prefiram trocar as certezas e as promessas do presente pela trágica incerteza duma miragem enganadora" (in Boletim do I.N.T.P., Ano XVI, nº 4, 28:2:1949, p.90)

Mas voltando à questão central das limitações evidentes deste programa de intervenção - as casas de renda económica - fica-nos claro que o seu papel é mais de regulador do mercado imobiliário, enquanto alternativa à miserabilização do inquilinato urbano, do que de solução conclusiva da questão habitacional. Daí que muitas vezes nos discursos dos dirigentes, questões como o destino social das casas de renda económica, as rendas no sector privado e no público, assim como as possibilidades de investimentos não

reembolsáveis dos privados neste tipo de iniciativa, sejam recorrentes.

Mas o discurso directo é particularmente esclarecedor desta evidência:

"...reparo que por vezes se ouve - a respeito das casas de renda económica construídas pelas instituições de previdência - é o de que as rendas mensais são demasiadamente elevadas para que os trabalhadores das categorias mais modestas possam concorrer à distribuição destas casas.

É evidente que os capitais da previdência não podem por si só, resolver o problema da construção de casas de renda acessível para todas as classes de trabalhadores. (...) é que, por maior que seja a preocupação de utilidade social na aplicação dos capitais de que dispõe, não pode, em caso algum, a previdência desinteressar-se da rentabilidade dos investimentos. Não se procura o lucro máximo, porque o seguro social não faz usura e tem fundamentalmente em vista a utilidade colectiva, mas não pode renunciar-se ao juro mínimo que a taxa técnica prevê.

(...) Para que as rendas desçam até ao limite considerado desejável, é necessário o concurso de meios financeiros não recuperáveis, ou, pelo menos, a contribuição de capitais a título gratuito e reembolsáveis a longo prazo. O primeiro destes sistemas é usado, entre nós, para a construção de casas para famílias pobres, casas de pescadores, e casas desmontáveis. O subsídio do Estado, nestas hipóteses não é reembolsável. O segundo sistema - financiamento parcialmente gratuito e reembolsável a longo prazo - é adoptado para a construção das casas económicas de propriedade resolúvel. Em matéria de casas de renda económica pode perfeitamente prever-se que concorram, com os fundos da previdência, capitais fornecidos, a título irrecuperável ou gratuito, por entidades directa ou indirectamente interessadas na construção destas habitações. Penso, por exemplo, em alguns organismos corporativos e também em algumas empresas com possibilidades económicas para tal. Destas, algumas já deram exemplo ainda mais rasgado, construindo, sem concurso de capitais alheios, casas de rendas acessíveis para os seus trabalhadores. Quanto aos organismos corporativos, é de esperar que a sua cooperação seja dentro em breve uma realidade." ( in Boletim do I.N.T.P., AnoXVI, nº4, 28/2/1949, pp.89/90)

### Os Anos 60. A política contra os *deficits*.

Dois temas são persistentemente retomados neste período por parte dos dirigentes então à frente dos destinos da Previdência Social. Assistimos a um reequacionamento da discussão económico-social e de todos os seus condicionalismos tomados como factores decisivos na (não) aplicação das políticas previstas.

Simultaneamente é feita uma avaliação da implantação do corporativismo na sociedade portuguesa e de como a forma de intervenção pública escolhida como principal, as casas de renda económica, favorece (ou não) um vasto sector de beneficiários. Desenvolve-se toda uma discussão predominantemente técnica em torno dos deficits, que mais não é que a forma de colmatar a insuficiência de orientações neste domínio.

Em torno das questões económico-sociais e da inevitabilidade de intrincar na política social a sua componente económica, várias declarações são proferidas ao longo deste período recorrendo o então ministro das Corporações e da Previdência Social às mais variadas explicações do tema, como são o caso da seguinte:

"Vive-se, actualmente, sob o signo do económico-social, colocando uns o acento tónico sobre o primeiro elemento, enquanto para outros é no segundo que ele deve ser situado.

Partem os primeiros do princípio de que não pode haver progresso social sem prévio desenvolvimento económico, pois só este é susceptível de quebrar o chamado "círculo infernal da miséria"; pensam os segundos que a expressão económico-social deve ser uma expressão de acento agudo, como agudos são os problemas que suscita, todos eles relacionados com a dignidade e o bem-estar dos homens - objectivo único do progresso material.

E destas posições de princípio arrancam uns e outros para conclusões lógicas - aqueles, consideram que toda a preferência nos investimentos deve ser graduada pelo índice exclusivo da sua rentabilidade; estes, ao invés, exigem que se atenda igualmente ao correspondente dividendo social.

É assim que em geral a questão tem sido posta(...). Em nosso modesto entender, o problema nem sempre se pode situar na mera opção entre o económico e o social, evidente como é que este só pode ter lugar a partir daquele. Para nós a questão principal reside em saber, em cada caso, o que deve ser imputado ao primeiro e o que, pelo contrário, deve ser atribuído ao segundo, prestando a um e outro a devida atenção.

(...) Numa palavra: O problema habitacional não pode ser considerado exclusivamente do ponto de vista económico ou do ponto de vista social, porque, no fundo, partilha das duas qualidades. Por isso a ambas atenderemos." (Boletim do I.N.T.P., Ano XXXI, nº 11, 15/6/1964, pp.497/8)

E se bem que a preocupação social face ao problema habitacional se sabe historicamente recente a sua garantia parece ponto assente no discurso deste dirigente, tal como a defesa do velho modelo da casa económica, paradigmático mas inconcretizável. Leia-se as duas

passagens dos discursos de Gonçalves Proença, responsável da pasta das Corporações e Previdência Social no ano de 1966:

"Durante muito tempo o problema habitacional foi considerado uma questão meramente privada, tal como a alimentação ou o vestuário. A sua resolução era confiada apenas à iniciativa particular. Hoje a concepção dominante é outra, mais voltada à consideração dos reflexos sociais da habitação e necessidade de fazer intervir na sua resolução a própria colectividade. Pesaram para tanto considerações de ordem social e de ordem económica. Sob o ponto de vista social pesou o reconhecimento de que a habitação exerce enormes influências sobre o ambiente familiar e que deste por sua vez depende a formação do carácter e a personalidade dos indivíduos. Sob o ponto de vista económico fácil foi concluir que há uma relação directa entre as condições de alojamento e a rentabilidade do trabalho, além da maior estabilidade que a habitação proporciona." (por ocasião da entrega da 2000ª chave do agrupamento de casas de renda económica nos Olivais, em 18/12/1966, in Boletim do I.N.T.P., Ano XXXIII, nº24, 31/12/1966, p.1203)

"Destinando-se a presente cerimónia à inauguração de um agrupamento de casas económicas, isto é, casas que são adquiridas pelos seus ocupantes durante o período de amortização (propriedade resolúvel) pode perguntar-se por que razão ultimamente se têm construído mais casas de renda económica (em que a propriedade não é adquirida pelo morador) do que casas económicas, sendo este último tipo de maior interesse social (pelo acesso à propriedade que determina). A razão é simples: É que as casas económicas para serem pagas com prestações mensais acessíveis aos trabalhadores só podem ser construídas em terrenos baratos, e cada vez mais esses terrenos vão faltando. Daí que tenha surgido a necessidade de recorrer em maior escala às casas de renda económica, onde a renda não envolve a amortização do capital, não obstante o terreno ser eventualmente adquirido a preço mais elevado.

Atendendo, porém, ao interesse social do regime da propriedade resolúvel, permite a lei que as casas de renda económica possam, nalguns casos e com os ajustamentos convenientes, ser transformados em casas económicas como já se procedeu pelo menos em relação a um importante agrupamento habitacional e poderá vir a suceder com outros." (inauguração do agrupamento de casas económicas de Vila Nova de Gaia, em 25/10/1966, in Boletim do I.N.T.P., Ano XXXIII, nº20, 31/10/1966,p.1085)

Ressaltado mais uma vez o interesse social da aposta no modelo da casa económica fica confirmada a intenção de equilibrar as opções baseada na contingência económica. O teor desta segunda alocação proferida em Vila Nova de Gaia prende-se, aliás, com a necessidade que nesta fase do regime os seus defensores têm de reforçar um sentido de brandura na aplicação das convicções

corporativistas que os distinguiriam do que havia acontecido noutros países, como a Itália. Fazendo uso desse argumento - negativo na eficácia da aplicação dos princípios do regime, mas positivo no modo "compreensivo" como a sociedade portuguesa fora tomada pelo Salazarismo - a linguagem impositiva de uma primeira fase do Estado Novo cede à necessidade do ajustamento permanente entre os interesses da "sociedade" e os objectivos do regime.

Impõe-se o discurso dos condicionalismos económico-sociais que em certos momentos se revelam obstáculos indesejáveis e noutros como vicissitude da realidade "das nações" a que qualquer governo coerente deve dar expressão. Nas palavras do ministro Gonçalves Proença poder-se-ia assim equacionar a realidade corporativa em Portugal:

"Usando de prudência, o sistema corporativo português não se quis vincular desde o início a nenhuma fórmula rígida de estruturação orgânica, ao contrário do que sucedeu com outros sistemas contemporâneos de idêntica inspiração. Em vez de procurar sujeitar a estrutura orgânica da sociedade à pureza teórica dos princípios, o sistema português esforçou-se antes por conformar estes àquela estrutura no que ela tem de mais estável e essencial. Costuma falar-se, a este respeito, na tendência realista do corporativismo português, bem comprovada, de resto, pelos próprios termos em que a sua definição aparece consagrada no diploma fundamental do estatuto do Trabalho Nacional.

Nesse diploma, com efeito, em vez de definições completas e vinculativas, o que encontramos é a simples indicação das linhas mestras a respeitar, por forma que ainda hoje e não obstante toda a evolução operada, essas linhas se mantêm válidas e coerentes com a realidade social. Nascido e conformado nesta moldura, o sistema corporativo teve necessariamente de reflectir as consequências desse condicionalismo, o que, após as certezas indicadas, nos suscita a primeira dúvida. Não teria sido esse condicionalismo um dos principais responsáveis pela lentidão com que as estruturas corporativas se impuseram, não obstante o entusiasmo que assinalou a sua aceitação no primeiro momento?

Ou se quisermos de outra maneira: O facto de termos optado por um sistema de tipo associativo moldado sobre as próprias realidades sociais, em vez de termos preferido um sistema do tipo estatal com formulação jurídica rigorosa, à semelhança do que aconteceu em outros sistemas paralelos, não teria demorado e dificultado a estruturação do nosso regime?" (in Boletim do I.N.T.P., Ano XXXIII, nº21, 15/11/1966, p.1126)

A argumentação que percorre várias páginas de discurso vai salientar as limitações do corporativismo, o que se prenderia, por

um lado, com os "vestígios da estrutura sindicalista anterior" e que curiosamente nas palavras do governante mantinha vivo em certos sectores, "designadamente patronais, um espírito de classe pouco conciliável com as novas tendências corporativas"; por outro, com a impossibilidade de levar até ao fim "a preocupação de autonomia que devia caracterizar as estruturas corporativas, dada a tendência que desde logo se manifestou para conservar em poder do Estado funções e atribuições que deveriam ser confiadas aos próprios organismos corporativos" (p.1127).

Estas afirmações vêm não só confirmar a fraca capacidade de alterar nas suas formas de organização as estruturas socialmente dominantes como abrir as portas para o anúncio do colapso de um sistema marcado temporalmente e cuja coerência assentava na vivificação de uma ideologia forte, impraticável num contexto de afirmação da tecnocracia nos sectores públicos mas também nos privados. A retórica discursiva dos valores inquestionáveis apaga-se perante o fogo de contabilizações catastróficas e da necessidade de reformas num sistema incapaz de responder às proposições que pretendia ver resolvidas.

Uma política de luta contra o deficit habitacional domina todas as atenções. O grau de crescimento das periferias das grandes cidades portuguesas marca toda uma actuação baseada na ideia de garantir o equilíbrio mínimo no ordenamento espacial e na ordenação da vida local.

A intervenção no domínio residencial revela ainda o receio de uma subversão do próprio regime e dos seus princípios perante a incapacidade progressiva do regime controlar as situações de crescente anomia, sobretudo nas áreas de maior degradação habitacional em que a fermentação de ideais e de potenciais opositores do regime seria mais provável. A derrocada de uma iniciativa tão estimada pelo regime, como a da habitação social, daria argumentos de sobra aos opositoristas acerca do esgotamento do regime. Daí o frenesim para evitar a criação de vazios na intervenção pública na habitação.

A noção de "crise do sistema" impõe-se como uma invariante e a busca de uma clara identificação do problema que o afecta e das

suas causas ocupa ao longo dos anos 60 os principais interventores na definição de uma política de habitação do regime. A explicação da carência estrutural no sector habitacional e da lógica dos investimentos feitos neste domínio são elemento central das participações públicas dos então dirigentes.

"...seria talvez a ocasião de tentar a aplicação das considerações feitas ao caso português, analisando a medida em que o problema habitacional tem sido encarado e resolvido entre nós. E a esse respeito começariam por ganhar oportunidade alguns números relativos ao "déficit carencial", isto é, relativo às necessidades habitacionais estimadas para um dado momento, e ao "déficit de reposição", concernente às necessidades decorrentes da evolução demográfica e das depreciações durante um certo período projectado no futuro" (Gonçalves Proença na inauguração do bairro de "A Tabaqueira" em Albarraque in Boletim do I.N.T.P., Ano XXXI, nº8, 30/4/1964, p.312)

"...o montante dos investimentos previstos, se puderem ser devidamente orientados num sentido mais conforme com as necessidades sociais, será pelo menos suficiente para cobrir o chamado deficit de reposição (número de construções que é necessário efectuar todos os anos para atender ao aumento demográfico, movimentos migratórios e envelhecimento dos imóveis) avaliado entre 30000 a 40000 fogos por ano, sendo certo como é que já em 1964 o número total de construções foi da ordem das 35000, das quais 13% levado a efeito pela Previdência.

É evidente que, para atingir o objectivo que se pretende, indispensável se torna não apenas a melhor utilização dos capitais disponíveis (mesmo que estes venham a ser aumentados, como se espera, de acordo com o crescimento do produto nacional), mas também aperfeiçoar e, se possível, diminuir o custo médio das construções, recorrendo, inclusive, a novas e mais racionais técnicas do fabrico como felizmente começa a acontecer, designadamente pelo que respeita à normalização dos tipos e à pré-fabricação de algumas estruturas. Aqui fica o apelo à indústria da habitação que é, outrossim, um verdadeiro repto dirigido à sua capacidade de adaptação face aos novos condicionalismos e às novas exigências da época em que vivemos. Dessa adaptação depende em grande parte o êxito da política habitacional portuguesa." (Gonçalves Proença na entrega da 2000ª chave no agrupamento de casas económicas nos Olivais, in Boletim do I.N.T.P., Ano XXXIII, nº24, 31/12/1966, p.1205)

"Ora, sabido como é que o deficit de reposição do País (número de casas que é necessário construir, anualmente, para atender ao crescimento demográfico e à substituição dos prédios que vão envelhecendo) é da ordem dos 35000 por ano e se o ritmo de construções com o apoio da Previdência puder manter-se no nível alcançado, isso significará que, só à sua custa, a política social poderá cobrir, pelo menos, 20% daquele deficit, o que é francamente lisongeiro quando em confronto com a generalidade dos outros Países.

Tudo está em que o sector privado e o restante sector público possa corresponder com igual intensidade, dentro das responsabilidades que lhe cabem" (Gonçalves Proença na entrega da 3000ª chave das casas económicas do Bairro dos Olivais in Boletim do I.N.T.P., Ano XXXV, nº15, 15.8/1968, p.598)

A identificação do problema da falta de controlo no processo de crescimento das maiores cidades do país e da impossibilidade de responder à desestruturação dos espaços já edificados e sem edificação nas cidades de Lisboa e Porto e nos seus arrabaldes, levam ainda neste último momento de equacionamento, já que os primórdios dos anos 70 correspondem simplesmente à desefectivação da lógica herdada da fundação do regime, a jogar na necessidade de localizar em regiões a solução do problema da bicefalia no território metropolitano português. Dito de outro modo, o regime empolava a necessidade de intervir, também habitacionalmente, fora dos grandes centros nacionais de modo a controlar a causa da desestruturação nas metrópoles em constituição.

Segundo o ministro Gonçalves Proença:

" o problema habitacional deve ser encarado não apenas onde a maior concentração urbana o determina, mas também no restante território, para evitar, por um lado, o agravamento do fenómeno do urbanismo (atração dos grandes centros) e, por outro, a natural repulsão das zonas onde as carências habitacionais não sejam por igual satisfeitas." (15/8/1968, p.597).

A imagem de uma população em fuga dos campos para as cidades portuguesas e para as cidades europeias é constante nas evocações feitas pelo regime e mais até que uma imagem manifesta-se um sentimento de repulsão em relação a um Portugal atrasado económica e socialmente, que irá aliás certificar o fim do Estado Novo. Um país dilacerado por uma guerra nas colónias e por uma luta de tendências entre os que iam ascendendo à governação marca este tempo de indefinições e incertezas que o afastamento de Salazar acentuara.

É neste contexto que o colapso do sistema montado através da Previdência Social para apoio à construção da habitação social

ganha expressão. Progressivamente a capacidade de capitalização que as Caixas de Previdência haviam conseguido desaparece e as aplicações feitas em habitação económica deixam de ser possíveis, pelo menos de modo sistemático. Gonçalves Proença, em discurso proferido na inauguração do bairro de Évora, esclarece as dificuldades que se vinham colocando a este sistema de intervenção pública:

"...uma parte importante das contribuições pagas pelos beneficiários e contribuintes da Previdência não pode ser imediatamente consumida, dada a sua finalidade de garantia das pensões de velhice e invalidez. À medida que as Caixas vão "envelhecendo", isto é, à medida que o montante das pensões pagas vai aumentando (esse montante é proporcional ao número de anos de desconto), a verba capitalizada anualmente vai diminuindo até que eventualmente chegará o momento em que as contribuições entradas juntamente com o rendimento dos capitais acumulados corresponderá praticamente às pensões pagas. Ignorando isto, há quem se sinta inclinado ao ler de maneira mais ou menos apressada as contas das instituições de Previdência e ao verificar que as contribuições por estas recebidas excedem as despesas imediatas efectivamente realizadas, a afirmar que a caixa tal ou tal teve um "lucro" de tantos milhares de contos, o que de modo nenhum corresponde à realidade, pois esse "lucro" não é, em regra, se não a verba que deve ser capitalizada para cobertura das futuras pensões de invalidez e velhice. Esclarece-se ainda que as Caixas de Previdência vivem entre nós em regime de compensação ou solidariedade nacional, de modo que, muitas vezes, algumas caixas contribuem com as suas receitas para a cobertura dos deficits de outras caixas paralelas. Sistema de compensação que se dá não só em relação aos benefícios imediatos (doença, abono de família, etc.) como também em relação aos benefícios diferidos (invalidez, velhice, morte), o que permite afirmar que nenhuma caixa pode considerar como exclusivamente suas as contribuições recebidas, como felizmente também ficará jamais abandonada nos deficits que porventura venha a sofrer." (in Boletim do I.N.T.P., Ano XXXIV, nº14/15, 30/7 e 15/8/1967, pp.578/579)

Os anos 70 vêm confirmar as piores expectativas quanto ao desenvolvimento da intervenção do estado na lógica iniciada com o Programa das Casas Económicas de 1933. Não só o poder do Ministério das Corporações se esboroara em proveito do Ministério das Obras Públicas, clara substituição da vertente ideológica face ao protagonismo exclusivamente técnico, como o princípio fundamental da supremacia da casa económica sobre todas as outras formas de intervenção no campo habitacional é derrubado. O Secretário de

Estado do Trabalho e Previdência do marcelismo, Joaquim Silva Pinto vai afirmar:

"...no presente condicionalismo da habitação social vem-se acentuando o carácter preferencial das casas de renda económica sobre as casas económicas. Esta tendência encontra-se aliás reflectida no programa de investimentos do Plano de Fomento em curso, para o triénio 1971/73, como resulta da distribuição de verbas pelas duas referidas modalidades de habitação económica e pela resultante dos empréstimos concedidos ao abrigo da Lei n.º 2092 de 9 de Abril de 1958 e legislação complementar. Pode mesmo afirmar-se que o Plano de Fomento estabeleceu expressamente a prioridade das casas de renda económica sobre os empréstimos. Esta orientação resulta fundamentalmente da consideração dos aspectos sociais do investimento. Com efeito, é sempre possível fixar o montante das rendas - encargos de seguro e outros - a nível inferior ao das prestações de amortização (beneficiando assim extractos sociais mais modestos) além de que as casas de renda económica não permitem a especulação, não limitam a mobilidade da mão-de-obra e tornam possível a permanente afectação social das habitações. Pode assim concluir-se que, das três referidas modalidades de habitação, as casas de renda económica são as que permitem maior rendabilidade social." (in Boletim do I.N.T.P., 8/2/1972, p.694)

A substituição da ideia de interesse social da casa económica, ainda defendido claramente pelo ministro Gonçalves Proença em passagem de discurso de 1966 que transcrevemos, pela de *rendabilidade social* da casa de renda económica hipoteca com carácter definitivo um dogma da política habitacional do regime. E simultaneamente, em óbvia sincronia, é o mesmo governante que vem reforçar as palavras de Marcelo Caetano na defesa de Estado Social em substituição evidente do Estado Corporativo, em cujo seio esta política habitacional agora afastada havia sido concebida.

"Política de Verdade enquanto se não promete o que se não pode obter, enquanto se cumpre o que se prometeu e enquanto, olhos postos embora em metas de mais consolador progresso social, vivemos atentos aos condicionalismos do momento, construindo passo a passo e com denodo as bases de um Estado Social forte, "protector dos fracos e domador dos poderosos, grande dispensador de Justiça", como Marcello Caetano, com tanta felicidade, afirmou dever obter-se no sistema corporativo" (inauguração do bairro da Moita do Ribatejo em 28 de Maio de 1972 in Boltim do I.N.T.P., 1972, p.2156)

## CAPÍTULO 7

**CONSTRUÇÃO SOCIAL DE UMA POPULAÇÃO.  
OS DESTINATÁRIOS DAS CASAS ECONÓMICAS**

A ideia de construção social da população parece-nos ser a melhor forma de classificar este fenómeno de acopulação dos processos institucionais nos mecanismos de mercado, em que se estrutura tradicionalmente o campo da habitação. A perspectiva que Jean-Claude Chamboredon apresenta de que "*a originalidade dos mecanismos sociais de construção das populações (...) é uma das características da história urbana recente*" (1985, p.441) reforça a nossa convicção já que o nosso interesse se centra na novidade que constitui este processo em Portugal, situando-o num contexto mais geral da análise da transformação urbana das cidades contemporâneas.

Apesar de preceder temporalmente a fase de maior esplendor desse fenómeno socio-urbanístico, que, segundo as palavras de Chamboredon, se revela no após-guerra com a edificação generalizada dos "*grandes conjuntos*", a definição dos mecanismos institucionais que viriam a ser desenvolvidos está já em plena "rodagem" no primeiro período de edificação e distribuição das casas económicas em Portugal.

Recorrendo à concepção de "cidade-jardim" que encontramos noutros países europeus, os bairros de casas económicas surgem em Portugal, com maior incidência até ao final da década de 40, desaparecendo quase por completo depois dos anos 50. Diferindo das iniciativas posteriores, assentam toda a sua definição e estruturação espacial na ideia de *homogeneidade social*, cimentada na visão oitocentista de "fazer cidade no campo" estendendo pelos subúrbios disponíveis populações mais integradas **naturalmente**, isto é, em contacto com a natureza e com aqueles com quem *melhor* se entendem.

No caso português, a força ordenadora da ideologia é mais significativa que a afirmação de uma capacidade interventiva no

domínio urbanístico, por parte de profissionais envolvidos no campo. A indefinição inicial do modelo a seguir para a casa económica (discussão apontada por C.N.Silva (1987-c)), mas que seria antes de mais portuguesa (ver Capítulo 4), deixa bem claro o valor ideológico desta iniciativa.

Divergindo do que se passa nos países ocidentais industrializados em que a importância da iniciativa das "cidades-jardim" assenta na ideia de ordenar ruralizando os grupos sociais decisivos na capacitação reivindicativa das "classes trabalhadoras", no caso português pressente-se na intenção do regime uma atitude preventiva, que a posterior evolução social e política viria a inutilizar. Num país de fraca população operária e estruturalmente pobre a iniciativa parece corresponder mais a uma necessidade de entre os grupos sociais mais seguros profissionalmente arregimentar seguidores do regime nas cidades, garantido a perpetuação de uma mítica sociedade pré-urbana e evitando a desregulação social que as transformações espacio-populacionais sempre acarretam.

Ora mesmo que a noção de "construção social de populações" seja relativa à dimensão da edificação dos "grandes conjuntos", no sentido que lhe dá Chamboredon de projectos de edificação global e supostamente integradores nas periferias dos maiores centros ou em áreas de impacto urbano-industrial (só visíveis com maior clareza em Portugal também no pós-guerra, como veremos no capítulo 8), o enunciado é igualmente válido em situações precedentes.

O que conta de facto é a capacidade que os organismos estatais passam a dispôr para produzirem formas de coexistência residencial, irreproduzíveis não fosse a sua intervenção. A novidade está na repartição administrativa dos grupos no espaço da cidade em transformação segundo critérios que alteram o "jogo de mercado". O efeito é a perversão da própria forma como a coexistência residencial intergrupala se efectiva.

A ideia de que se constrói uma "*sociedade nova sem as divisões de classe tradicionais, composta de homens novos*", que é nas

palavras de Chamboredon e Lemaire (1970, p.3) comum "à prospectiva tecnocrática, à profética urbanística ou à utopia populista", dá também aqui vida a um projecto grato a um regime que quer "fazer história".

## I. PRÉ-DESTINAÇÃO DE UM BEM SOCIAL CONSTRUÍDO . ADMINISTRATIVAMENTE: MORADIAS ECONÓMICAS PARA OS "POBRES E REMEDIADOS" ELEITOS PELO REGIME

Desde o aparecimento do primeiro diploma do Estado Novo que legisla acerca das casas económicas que a definição dos destinatários fica bem clara. A abstracção dos "pobres e remediados", que correspondia no essencial a toda a população portuguesa, era especificada e esclarecida, limitando o campo de intenções que se poderiam produzir em seu torno. Estes (os destinatários) estavam não só bem **definidos** como inquestionavelmente **hierarquizados**.

A população pré-destinada, resultante do que o regime supunha serem os "chefes de família" merecedores de uma retribuição pública pelo empenhamento no desenvolvimento da organização corporativa na sociedade portuguesa ou dos bons serviços prestados enquanto funcionários do "aparelho estatal", era, ainda assim, bastante diversificada havendo, por isso, a necessidade de regulamentar administrativamente o que dizia respeito à sua capacidade económica particular e à sua variada dimensão familiar. Daí que todo um esforço legislativo se estabeleça para garantir a clareza dos princípios e das formas de aplicação das normas para o melhor ordenamento no espaço e a melhor ordenação dos grupos sociais envolvidos.

Sabemos desde já que as concepções quanto à forma de acomodar as populações destinatárias vai evoluindo ao longo dos quase 40 anos de intervenção estatal directa na edificação de moradias unifamiliares, segundo a lógica iniciada com o decreto-lei nº 23052 de 1933. Mas também temos presente que o paradigma da casa unifamiliar propriedade do morador-adquirente permanece sempre no horizonte dos principais legisladores do regime.

E então quem são os beneficiários que estão na mira dos interventores públicos? O artigo 2º do decreto-lei nº 23052 de 1933 estabelece o seguinte:

"as casas serão distribuídas, dentro das preferências fixadas e em regime de propriedade resolúvel, aos chefes de família, empregados, operários ou outros assalariados, membros dos sindicatos nacionais, funcionários públicos, civis e militares, e operários dos quadros permanentes de serviços do Estado e das câmaras municipais, que se responsabilizem pelo pagamento de determinado número de prestações mensais nas condições estabelecidas neste decreto."

Estes destinatários são no entanto distinguidos em duas categorias relativamente separáveis. Temos os "empregados, operários ou outros assalariados que sejam sócios dos sindicatos nacionais" e "funcionários do Estado, civis e militares, dos corpos e corporações administrativas e operários dos respectivos quadros permanentes"<sup>1</sup>.

Quanto aos primeiros, aos "sócios dos sindicatos nacionais", a limitação era evidente: só os inscritos teriam acesso a este bem de invulgar importância numa sociedade de poucos recursos. Em contexto de transformação urbana a possibilidade de acesso à propriedade, limitadíssima, tornava invejável a hipótese de acesso à propriedade da residência. Esta possibilidade fica porém severamente condicionada, como é vincado em pareceres como o número 280 do I.N.T.P. de Maio de 1947, abrindo portas apenas aos sócios efectivos dos sindicatos e não aos simples contribuintes. A marca da identificação com o Estado Novo e da adesão à lógica de organização corporativa do regime está aí bem visível.

Todo o processo de acesso à habitação é da competência do sindicato em que o assalariado está filiado. Desde a relação nominativa dos seus associados (artº 28 do decreto-lei. nº 23052), ao atestado do efectivo número de pessoas do agregado familiar (artº 28, §único do decreto-lei. 23052) todos os passos de admissão do pretendente são realizados por esta instituição de mediação do regime o que valoriza o seu papel face aos seus beneficiários.

O mesmo não acontece com os funcionários públicos, vinculados na obrigação de "servir a Nação", que apresentam directamente na Repartição das Casas Económicas o seu requerimento para aquisição

---

<sup>1</sup> A formulação que encontramos para este artigo no Decreto-Lei nº 36256 de 30/4/1947 é mais esclarecedora que a original porque mais bem organizada.

de casa própria (artº 29 do decreto-lei. nº 23052), competindo a confirmação das informações dadas ao "director dos serviços a cujo quadro o funcionário pertence" (art.29º, §1º).

Neste decreto original do Programa das Casas Económicas o peso das casas atribuíveis aos sócios dos sindicatos nacionais, entendidos como detentores de menores capacidades económicas e eventualmente mais tentados pela subversão comunista, é notório. Evidenciando a importância dada aos operários e outros trabalhadores sindicalizados segundo o esquema montado pelo regime, os dirigentes veem nesta forma de distribuição de casas económicas uma maneira de estimular a filiação dos operários nos sindicatos do corporativismo contrariando a sedução destes por uma participação política ameaçadora do edifício político-legislativo montado.

Vem nesta sequência os esclarecimentos produzidos pelos mais implicados dirigentes do regime neste domínio. A garantia de fidelidade ao regime e aos valores em que este se sustenta são a contrapartida da possibilitação do acesso a este bem social hierarquizado e pré-destinado, sendo claras as alusões à ideia de *recompensa*, noção progressivamente caída em desuso e impotente perante a avalanche populacional que se avizinhava.

"Destinando-se as moradias a dois grandes sectores de chefes de família, que ocupam posições muito diferentes na organização corporativa do Estado, membros de sindicatos nacionais por um lado e empregados e operários do Estado e câmaras municipais pelo outro, houve de fixar-se a norma reguladora de uma primeira repartição entre êles, tendo-se estabelecido que das moradias da classe A 75 por cento caberão aos sindicatos nacionais e 25 por cento aos empregados e operários do Estado e das câmaras municipais e que as moradias da classe B seriam repartidas, em partes iguais, por uns e outros.

As moradias económicas destinadas aos sindicatos nacionais serão distribuídas por êles segundo um sistema que assenta numa lei de proporcionalidade estabelecida sobre os números globais de pretendentes de cada sindicato.

A distribuição de casas económicas pelos chefes de família, membros de cada sindicato, e pelos chefes de família, empregados e operários do Estado e das câmaras municipais, será organizada no primeiro caso pela direcção do sindicato e no segundo pelo Sub-Secretariado das Corporações e da Previdência Social, dentro de uma ordem de preferências em que serão tomados em consideração os vencimentos ou salários dos pretendentes, a composição do seu agregado familiar, o seu comportamento moral e profissional e a

sua idade. Dentro destes princípios o Sub-Secretariado das Corporações velará por que o pensamento do Governo se realize, procurando a colaboração e promovendo a concórdia de todos." (Duarte Pacheco, Ministro das Obras Públicas em conferência proferida em 27/1/1934 in Boletim do I.N.T.P., Ano I, nº5, 30/1/1934, p.11)

"Vão levantar-se neste chão as primeiras casas económicas construídas segundo a legislação do Estado Novo. Problema na verdade emocionante, êste das casas para os pobres e para os remediados - os pobres da classe média! - uns e outros tam duramente castigados pelas horas difíceis que temos atravessado, nesta luta por uma economia geral mais serena e mais justa".

"(...)A obra das casas económicas não aparece como episódio isolado nas realizações do Estado Novo. Propositadamente se enquadrou na organização corporativa da Nação, destinando-se a beneficiar em primeiro lugar os trabalhadores agrupados nos seus sindicatos nacionais e depois os funcionários do Estado das categorias equiparáveis." ( Pedro Teotónio Pereira, Sub-Secretário de Estado das Corporações e da Previdência Social em alocução no lançamento da primeira pedra para o bairro de casas económicas do Porto em 28/4/1934 in Boletim do I.N.T.P., Ano I, nº11, 30/4/1934, pp.4 e 5)

"Foi uma grande satisfação para o Governo que tal obra (as casas económicas) pudesse ter início na cidade do Porto, não só porque as admiráveis qualidades do trabalho da sua população mereciam bem a homenagem dessa primazia, mas também porque é ainda no Porto que muita da gente humilde e mesmo das camadas tidas por remediadas vive em condições de desconforto, que, uma vez conhecidas, se nos não varrem fàcilmente da memória.

Compreendo pois que todos nos encontremos aqui possuídos de uma viva alegria não isenta de emoção. Não sei de facto de obra material que mais comova a nossa sensibilidade e mais nos recompense o desejo de bem servir que estas casinhas singelas, construídas carinhosamente para a vida familiar dos trabalhadores mais pobres.

Cada bairro de casas económicas que se levante deve ser marcado com uma pedra branca na vida do Estado Novo. À vista desta obra, os últimos restos de apatia e de falta de fé devem ceder o passo aos sentimentos nobres da confiança, do optimismo e da devoção pelo bem comum.

A maior parte das casas que ora estamos construindo destinam-se aos trabalhadores filiados nos Sindicatos Nacionais. É um justo prémio ao seu espírito de paz social, à sua fé inquebrantável nos princípios da ordem nova, ao seu entusiasmo e à sua lealdade. A êles endereço a saudação do Governo e perante êles afirmo a certeza de que esta obra prosseguirá até onde no-la permitirem os nossos meios e as nossas forças, porque queremos que a família seja a base da sociedade nova e que portanto estas casas se tornem em lares de trabalhadores portugueses e cristãos." (Pedro Teotónio Pereira na entrega do M.O.P. ao S.S.C.P.S. das casas económicas construídas no lugar do Ilhéu, S.Roque da Lameira, Porto em 16/6/1935 in Boletim do I.N.T.P.AnoII, nº15, 30/6/1935, p.332)

"Posso assegurar-vos que nenhuma outra obra, nenhuma das obras que o seu génio administrativo e o seu forte patriotismo tornaram possíveis em Portugal, lhe merece mais interesse e mais carinhosa atenção do que a construção destas modestas casinhas para os humildes trabalhadores que nos campos, nas oficinas e nos escritórios ganham duramente o pão de cada dia, forjando com o seu labor o progresso da nossa terra.

Sirva-nos de exemplo êste nobre espírito de solidariedade moral que a todos nos deve unir." (Duarte Pacheco, em referência a Oliveira Salazar, na mesma ocasião, p.332)

### **A capacidade económica como classificadora e a dimensão familiar como tipológica**

Ficou tratado em capítulos anteriores a adesão que colheu entre a classe governativa da Constituição de 1933 a ideia de que as iniciativas de política social, de entre as quais se salienta a das casas económicas, deveriam ser economicamente controladas. Ora, a necessidade de hierarquização das casas disponíveis para os carenciados de habitação corresponde a este imperativo económico que também é, claro está!, social.

Garantir a possibilidade de acesso a uma classe de habitações consoante o rendimento auferido corresponde à ideia da impossibilidade de progressão profissional e social. Faz-se estabilizar (estagnando) o agregado familiar, mesmo em termos de expectativas, em conformidade com o lugar social ocupado no momento em que o morador-adquirente inicia o processo de aquisição da casa. É revelador da intenção de fixar definitivamente a família o facto de já em 1933 ficar prevista a possibilidade (art.12º, §4º) de "os projectos dos diferentes tipos de casas económicas de cada classe" virem a ser ampliados "dos mais simples nos outros".

A perpetuação da instalação do morador-adquirente na casa que lhe é inicialmente destinada vem reflectida nas palavras de Duarte Pacheco, em conferência de 27 de Janeiro de 1934, ao longo da qual explica porque há que garantir que o morador-adquirente, que um dia se sentirá mais proprietário da sua moradia económica,

ocupando sempre a mesma casa a tenha adaptada à eventual alteração da composição do seu agregado familiar. E esclarece:

" a mudança do morador para outra casa de tipo apropriado traria tais dificuldades de ordem social e tais complicações no estabelecimento do plano geral de amortização das casas e na instituição dos seguros que garantem o pagamento das respectivas prestações, que houve que abandonar tal sistema." (in Boletim do I.N.T.P., Ano I. nº5, p.10)

Significa esta atitude a intenção de conter a mobilidade da família, permitindo a ampliação da situação de raiz, o que resultaria unicamente do aumento do número de membros do agregado familiar. Esta concepção tem a ver com a matriz do pensamento do legislador que assenta em duas palavras-chave quanto à hierarquização das habitações a distribuir. A **classe**, que identifica o lugar social dos destinatários, segundo o seu rendimento, e o **tipo**, que identifica a dimensão que o agregado atinge mas sempre limitado pela sua inclusão numa classe pré-definida.

Legislativamente a classificação das casas a distribuir foi inicialmente fixada numa perspectiva minimalista de distinguir apenas duas classes, a dos mais capazes de corresponder economicamente e a dos menos capazes, categorias diferenciadas internamente apenas pela dimensão do agregado familiar. Num momento em que a diversidade de situações a que havia necessidade de responder não tem qualquer paralelo com a que conhecemos em décadas posteriores foi possível estipular da seguinte maneira o artigo 12º do decreto-lei de 1933:

" As casas económicas a construir ao abrigo deste decreto serão moradias de família, com quintal, e classificam-se em função do salário do agregado familiar do morador-adquirente, do seguinte modo:

Classe A

Classe B

§1º Em cada classe de moradias haverá três tipos diferentes: um especialmente destinado a casais sem filhos; outro a casais com filhos pouco numerosos de um sexo, e ainda outro a casais com filhos dos dois sexos ou com filhos muito numerosos de um só sexo

§2º O custo das casas económicas obedecerá ao princípio de as respectivas prestações se deverem comportar dentro das

possibilidades do adquirente, quando o salário do agregado familiar seja inferior a 20\$ ou a 45\$, respectivamente para os vários tipos da classe A e da classe B."

Mas para além da concretização legislativa há que considerar um pressuposto que garante espacialmente a separação das casas em sub- grupos habitacionais. Prevê-se que as moradias sejam:

"agrupadas por classes, formando conjuntos que se integrem harmonicamente nos planos de urbanização delineados pelas câmaras municipais ou pelo Estado." (artº 13º, d.-l. nº 23052, 1933).

E isso mesmo que o conjunto tivesse a representação dos dois tipos de classes como se lê ainda no artigo 13º, §2:

" os grupos de moradias económicas não deverão compor-se de mais de 100 e 50 nem de menos 50 e 25 moradias, respectivamente das classes A e B"

Ora, perante este resultado podemos falar do efeito socialmente diferenciador que esta política produz e que designaremos por **dupla selecção da população destinatária das casas económicas.**

Veja-se do seguinte modo:

Há uma primeira selecção dos que podem aceder às casas construídas por iniciativa pública, segundo um critério de mérito definido pelo regime; e uma posterior classificação do agregado segundo as suas possibilidades económicas, critério de localização no interior da actividade em que o chefe de família se encontra inserido e que implica claras repercursões no posicionamento familiar no espaço residencial.

O modelo inicial de casa unifamiliar do Estado Novo, como já vimos anteriormente, apoia-se na delimitação territorial deste novos espaços residenciais por oposição à "desarrumação" urbana que precede tais iniciativas. Os seus residentes são um espécie de "eleitos" do regime e a isso corresponde uma notoriedade espacial destes conjuntos edificados que os interventores públicos fazem questão de assinalar. Esta primeira selecção espacial é completada com a rigorosa organização interna do espaço definido com uma separação das zonas dos residente da classe A e da classe B.

Se bem que nem sempre tenha havido possibilidade de concretizar tal concepção, houve vários bairros que apenas tiveram casas de uma só classe (ver Figura nº3, Capítulo 6), o que reforça a ideia de dupla selecção. Esta perspectiva de intervenção no campo habitacional percorre uma década, sendo *corrigida* a partir da iniciativa legislativa de 1943, contemporânea da que deu origem às casas de renda económica, e que corresponde ao segundo momento deste programa das casas económicas, em que se prevê a criação de duas novas classes : C e D.

O decreto-lei nº 33278 de 24 de Novembro de 1943 para além de vir alargar a intervenção no domínio das casas económicas e das casas desmontáveis vai consignar no seu artigo 6º que:

" além das classes definidas no artigo 12º do Decreto-Lei nº 23052, serão consideradas sempre em função do salário do agregado familiar do morador-adquirente casas económicas de duas novas classe (C e D), compreendendo a cada uma os três tipos estabelecidos, para as classes A e B, no §1º do citado artigo".

Ora a inovação introduzida através da criação destas novas classes corresponde à ideia da necessidade de aumentar os meios disponíveis na intervenção pública no campo habitacional. Neste caso concreto procura-se incidir em sectores da população que, se bem que abrangidos nos pressupostos de predestinação social do programa das casas económicas, ficavam para além dos limites máximos estabelecidos o que não lhes retirava, no entanto, a consideração do regime. Percorre a classe governativa a ideia de atender às necessidades "da classe média" - isto no contexto do final da Segunda Grande Guerra e do derrube das ditaduras congéneres do salazarismo.

Na inauguração do Bairro das Casas Económicas da Encarnação o então Sub-Secretário de Estado das Corporações e da Previdência Social estabelece a ligação entre as novas classes das casas económicas e o futuro surgimento das casas de renda económica procurando compôr discursivamente o elo para uma política articulada de habitação socialmente dirigida:

"É de harmonia com a orientação assim estabelecida que se vai iniciar a 2ª fase do programa, que, nos termos do decreto-lei nº 33278, de 24 de Novembro último, abrange a construção de 4000 casas, incluindo as dos tipos C e D, destinadas à habitação das

famílias da classe média (com proventos mensais de 1500\$ a 3000\$), na qual se consideram compreendidos, portanto, os pequenos industriais e comerciantes, a quasi totalidade dos oficiais das forças militares da Nação, os funcionários públicos e empregados superiores de escritório.

Ainda na execução do pensamento de facilitar habitação confortável e higiénica às classes menos abastadas, o Governo enviou à Câmara Corporativa o projecto de lei referente à construção de casas de rendas económicas. E esta proposta, que já mereceu aprovação da mesma Câmara, será em breve apresentada à Assembleia Nacional." (Boletim do I.N.T.P., Ano XI, nº10, 31 5/1944, p.269)

Esta medida legislativa de meados dos anos 40 levanta duas questões. A primeira é a da incorporação de profissões que não estão abrangidas na lógica antes referida das casas económicas como potenciais destinatários destas habitações. A segunda é a da compatibilização da antiga política das casas económicas com a nova das casas de renda económica.

Ambos os problemas encontram resposta na necessidade de rentabilização das intervenções públicas. A possibilidade, não formalizada sob a forma legislativa, de permitir a comerciantes e industriais o acesso às casas económicas - do topo da classificação - tem a ver com reconhecimento de uma minguada estrutural de habitações nos maiores centros nacionais e, ao mesmo tempo, confirmar como paradigma da intervenção estatal a moradia unifamiliar.

Contudo, o iminente surgimento da Lei nº 2007 e o esquema adoptado na urbanização do Bairro de Alvalade (que trataremos no Capítulo 8) vão reorientar a lógica dominante de actuação salazarista, deslocando o centro das atenções da casa económica para a casa de renda económica e procurando a cooperação dos interventores privados e das instituições de previdência na edificação com fins sociais.

As medidas que estão na base do aparecimento, no âmbito das casas económicas, do tipo 4º em 1954 e da classe a) em 1956 vêm no sentido da integração da intervenção neste domínio numa intervenção estatal mais global e sistemática no campo habitacional. Uma nova localização institucional nesse contexto vai situar as casas económicas como o limiar desejável da intervenção pública, e já não

como o imposto; caminha-se para a miscenização das modalidades de intervenção habitacional, o que terá importantes repercursões também na própria forma de conceber o espaço residencial programado por iniciativa pública.

Quanto ao alargamento do número de tipos definidos, de 3 em 1933 para 4 em 1954, para as casas económicas, este parece resultar de uma tentativa de responder a um atributo de *qualidade residencial* neste tipo de habitação prevendo mais área disponível privada para as maiores famílias alojadas dentro do esquema definido. No preâmbulo do Decreto-Lei nº 39978, de 20 de Dezembro de 1954, pode-se ler:

"O Decreto-Lei nº 23052, de 23 de Setembro de 1933, que instituiu as casas económicas, criou três tamanhos ou tipos de casas, em função da composição do agregado familiar dos pretendentes.

A prática tem mostrado que mesmo as casas maiores - as do tipo 3º - são ainda, por vezes, inadequadas ao alojamento, em convenientes condições habitacionais, de famílias mais numerosas, porquanto contam apenas três quartos, número manifestamente insuficiente para agregados familiares muito numerosos. Impunha-se, assim, a criação de um tipo maior de casas económicas, a designar por tipo 4º, com o mínimo de quatro quartos na classe A e cinco nas restantes. Com casas deste tipo ficarão os bairros económicos a construir providos de casas adequadas às diversas composições do agregado familiar dos pretendentes."

E concretiza no artigo 2º do referido decreto-lei:

"A atribuição das casas económicas segundo o seu tipo far-se-à de harmonia com princípios seguintes:

As do tipo 1º, a famílias com um filho e, na falta destas, a casais sem filhos que tenham casado há menos tempo e reúnam melhores requisitos atendíveis para a classificação;

As do tipo 2º, a famílias com filhos pouco numerosos do mesmo sexo;

As do tipo 3º, a famílias com filhos de ambos os sexos ou com filhos numerosos do mesmo sexo; e

As do tipo 4º, a famílias com filhos muito numerosos, de um só ou de ambos os sexos".

Esta inovação, que comporta a significativa ressalva de manter como máximo 4 quartos na classe A - para os destinatários de mais fracos recursos - enquanto estabelece 5 para as outras classes, corresponde a uma certa expectativa de alargamento nesta iniciativa. Contudo, a questão crucial que reside na intenção recompensadora do regime aos seus mais dedicados servidores

mantem-se. E aí a dificuldade avoluma-se: apesar de tudo, o número dos sindicalizados e o próprio desenvolvimento da organização corporativa não ajuda esta perspectiva de capitalizar fidelidades. A premência de responder às necessidades de "fogos" para os recém-instalados nas áreas de maior crescimento nacional vai fazendo rarificar o alcance de atração de novos destinatários para esta política.

Resta então a franja volumosa de funcionários públicos que em modalidades diversas vão ingressando nas fileiras dos destinatários da política social de habitação. E aí, se bem que não caiba aqui o historial da evolução dos critérios de atribuição das casas económicas, o caso da legislação de 1955 é exemplar. O artigo 3º do Decreto-Lei nº 40246, de 6 de Julho, que virá garantir maior facilidade de aplicação dos dinheiros da Previdência nas casas económicas é um exercício de ressalvas quanto aos destinatários das casas em construção. O lugar destinado neste documento aos sindicatos nacionais e aos seus associados é mais que central, é totalizante mas os "senão" estão à vista. Prevê tal diploma:

"Art 3º As casas a que se refere o presente diploma serão atribuídas aos beneficiários das instituições participantes e, na falta destes, a beneficiários de outras instituições de previdência social das categorias referidas no artigo 1º deste decreto-lei, sendo dada preferência em qualquer dos casos aos concorrentes que forem sócios dos sindicatos nacionais, quando as respectivas profissões estejam organizadas corporativamente.

§1º Até ao limite de 20 por cento poderá ser autorizada pelo Ministro das Corporações e Previdência Social a distribuição das casas dos bairros referidos neste diploma a empregados ou assalariados sócios de sindicatos nacionais que não sejam beneficiários de instituições de previdência das categorias referidas no artigo 1º

§2º Na falta de candidatos nas condições referidas no corpo deste artigo e no parágrafo antecedente poderão as casas ser atribuídas a outros pretendentes que reúnam os requisitos exigidos na legislação geral sobre casas económicas."

O investimento nesta modalidade de intervenção pública, todavia, prosseguia. Na preparação da futura Lei nº 2092, 9 de Abril de 1958, ainda as casas económicas têm um lugar cativo enquanto a primeira entre outras formas de intervenção habitacional. Pode-se ler na Proposta de Lei:

" Em matéria de "casas económicas", a intervenção da previdência foi, até ao ano de 1955, quase nula, não obstante o Decreto-Lei nº 35611 ter mantido o princípio, já consagrado na primitiva legislação da previdência, de que as instituições de seguro social poderiam investir os seus valores na construção de moradias daquela modalidade, em comparticipação com o Estado, através do Fundo de Desemprego. Como esta comparticipação não chegou a ser concedida, não foi possível à previdência construir casas económicas, tanto mais que o nível das prestações mensais fixadas por lei tornou inviável a obtenção da rentabilidade exigida na aplicação dos capitais das instituições.

Neste aspecto, o Decreto-Lei nº 40246, de 6 de Julho de 1955, veio abrir maiores possibilidades ao emprego dos dinheiros da previdência na resolução do problema do alojamento. Estabelece-se neste diploma novo sistema de cooperação entre o Ministério das Corporações e Previdência Social e o Ministério das Obras Públicas no respeitante à aplicação das disponibilidades da previdência em casas económicas. O acordo já em princípio fixado entre as Secretarias do Estado prevê a construção, durante o período de sete anos, de 6300 moradias económicas, em regime de propriedade resolúvel, no montante de 550000 contos." (Ponto 10 da Proposta de Lei de Cooperação das instituições de Previdência e das Casas do Povo na construção de habitações económicas in Boletim do I.N.T.P., Ano XXIV, nº4, 28/2/1957, p.117)

Mas o tom da discussão altera-se já de forma irremediável da Proposta para a Lei propriamente dita na formulação quanto às limitações da casa resolúvel. Se já estava previsto pela legislação relativa às casas de renda económica a possibilidade de estas se virem a constituir com casas económicas (ver capítulo 5), a ligação legislativa entre casas económicas e prédios em regime de propriedade horizontal faz-se neste lapso de tempo. Comparemos o texto da proposta, datada de 7 de Fevereiro de 1957 e da Lei, 14 meses depois. O fim do pressuposto explícito da casa unifamiliar enquanto único tipo possível de casa económica é uma primeira morte do programa extinto com o fim da intervenção do Ministério das Corporações no domínio habitacional, em curso desde 1969 e concluído em 1972.

Na proposta de lei de 1957 prevê-se:

## Capítulo II

### Das habitações em regime de propriedade resolúvel

#### Base II

As habitações em regime de propriedade resolúvel, a que se refere o presente diploma, é aplicável a legislação em vigor sobre casas económicas.

Na lei de 1958 redefina-se:

## Capítulo II

Das casas económicas e dos prédios em regime de propriedade horizontal

### Base II

1. Às casas económicas a que se refere a base I é aplicável a legislação em vigor sobre casas económicas
2. A mesma legislação, salvo no que for exclusivamente próprio de moradias, é aplicável aos prédios em regime de propriedade horizontal, também referidos na base I.

Não poderemos, contudo, concluir este ponto relativo à pré-destinação deste bem social construído administrativamente sem atender a um último aspecto: a criação da *classe a* nas casas económicas. Esta surge num momento já avançado da política das casas económicas, em 1956, e insere-se num quadro mais vasto de miscenização das formas de intervenção pública, correspondendo, particularmente, à tentativa de recolocação do programa a um nível de solvência que permitisse o acesso à propriedade residencial de populações dela impossibilitadas de aceder.

A ideia de cobrir, antes de mais, as populações de menores recursos e maior número de filhos, como hoje diríamos "famílias de risco", é aqui central, correspondendo à necessidade de combater mais eficazmente a forma incontrolável como os maiores centros cresciam e os menores centros se despovoavam. O ponto 2 do preâmbulo assim como o artigo 4º do decreto-Lei nº 40552 (12 de Março de 1956) clarificam estas preocupações:

"(...)2. As classes de casas económicas previstas no artigo 12º do decreto-lei nº 23052, de 23 de Setembro de 1933, e no artigo 6º do decreto-lei nº 33278, de 24 de Novembro de 1943, não permitem a atribuição dessas moradias às famílias de mais modestos recursos - precisamente àquelas que mais interessa proteger, através duma esclarecida política de habitação.

Verifica-se, na verdade, que presentemente não têm possibilidade de acesso à habitação própria os agregados familiares de rendimento mensal inferior a 1000\$.

Julga-se que com a criação duma nova classe (classe a) destinada especialmente a trabalhadores auferindo remunerações mensais compreendidas entre 600\$ e 1400\$, será possível, de futuro, ir de encontro às reais necessidades das famílias mais carenciadas de protecção.

Desta forma se procuram abrir novas perspectivas de construção de casas económicas, mormente nas regiões da província, em que os salários são, regra geral, mais baixos e em que os trabalhadores se veem obrigados, tantas vezes, a longos e penosos percursos, em consequência da crise da habitação."

" Artigo 4º Na distribuição de casas económicas será sempre dada preferência aos concorrentes com maior número de filhos, devendo para tanto promover-se que os tipos de moradias de cada agrupamento se ajustem quanto possível à classificação dos candidatos segundo esta preferência."

Esta iniciativa é acompanhada em termos da Lei nº 2092, já referida, de 1958 pela ideia de conceder empréstimos aos beneficiários das instituições de previdência e seus equiparados até um valor máximo equivalente ao custo das casas económicas das classes a) e A. Tal intenção de, por vários meios, controlar os mecanismos de funcionamento do mercado e garantir uma intervenção social visível alimenta-se neste final dos anos 50 de uma certa visão mais igualitária da convivência entre os diferentes destinatários da habitação.

Recorrendo a uma linguagem que busca uma certa comunhão entre destinatários socialmente diferenciados, os dirigentes de então, fortalecem uma ideologia da "integração", que já se começa a ver logo após a Segunda Grande Guerra, em detrimento do modelo de excepcionalidade dos bairros "de eleitos" insustentável nas novas condições de massificação e de afirmação, ainda que ténue, do tão proclamado "direito à habitação". Assim se exprime Veiga Macedo, ministro das Corporações em 1957 nas comemorações do 24º aniversário do Estatuto do Trabalho Nacional a propósito da reinstalação de moradores das barracas das zonas de expansão da cidade de Lisboa:

"Torna-se indispensável que as pessoas que ocupam os aglomerados de barracas, ou idênticos, sejam alojadas em obediência a critérios que afastem a estratificação por classes, ou, o que seria pior, por grupos sociais com hábitos de vida ou sentimentos deformados pela miséria material e moral. Tudo aconselha que estas famílias sejam integradas, por forma dispersa, em novos ambientes caracterizados por um nível superior de educação e por uma vida social

estruturada com base na diversidade e na hierarquia das classes e dos rendimentos.

Isto só se torna viável através da cooperação de esforços dos responsáveis e mediante a construção, em larga escala, de casas destinadas a famílias das mais diversas condições sociais. Daí a vantagem que há em estudar a possibilidade de aproveitar a iniciativa da construção, com dinheiros das instituições de previdência, de importantes agrupamentos habitacionais, como ponto de partida para, ao menos, se atenuar, nos seus vários aspectos, problema tão delicado" (Boletim do I.N.T.P., Ano XXIV, nº 18, 30.9.1957, p.684)

## 2. CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO RESIDENCIAL: CASAS ATRIBUÍDAS E CONTROLO ADMINISTRATIVO DE UM HABITAT PLANEADO

Num texto já referido de Pierre Bourdieu "Droit et Passe-Droit", o autor escolhe como subtítulo " Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des réglemets", remetendo para um nível de actuação distinto do inicial, da decisão em torno da produção de uma "política de habitação", a aplicação regulamentar dessa política. Nas palavras deste autor *"do mesmo modo que a "política de alojamento" é, ao nível central, o produto de uma longa sequência de interacções sujeitas a constrangimento estrutural, as medidas regulamentares que são constitutivas dessa política serão elas-mesmas reinterpretadas e redefinidas através de uma nova série de interacções entre os agentes que prosseguem estratégias diferentes ou antagónicas, ligadas à sua posição nas estruturas objectivas de poder que se desenham à escala de uma unidades territorial, região ou departamento."* (1990, p.86)

E se bem que esta reflexão tenha como objectivo a explicação das relações entre o chamado "poder central" e as suas sucursais com graus de autonomia variados designadas globalmente "poder local", notamos que ela nos pode ser útil para o nosso âmbito explicativo. É que o trabalho de regulamentação particular das áreas edificadas segundo os princípios estatalmente previstos (neste caso segundo os preceitos do decreto-lei nº 23052 de 1933) conduz à identificação de um conjunto de particularidades que alteram substancialmente o texto legal aprovado.

Este trabalho que é conduzido no "campo da alta função pública", como refere Bourdieu noutro texto (1990, p.66), visa esclarecer indefinições que a aplicação prática da legislação sempre produz. E dispondo de *"uma autonomia indiscutível, que se enraiza nas estruturas objectivas deste campo, nas tradições e nas regras características do universo burocrático e nas disposições dos agentes, as lutas de concorrência que aí se desenrolam, tanto no interior de cada sub-campo (como os ministérios) e dos grandes corpos, como entre os diversos universos e diferentes corpos,*

*devem uma parte da sua lógica às pressões externas, às injunções ou às influências externas"* (1990, p.66)

Serve-nos tal ideia no nosso caso para esclarecer que no sub-campo definível como o Sub-Secretariado das Corporações e da Previdência Social, o grau de autonomia dos seus interventores fundamentais (falamos sobretudo do sub-secretário de estado, futuro ministro, e do corpo de burocratas na sua dependência, secretário do I.N.T.P., directores de serviços, chefes de secção) sendo limitado tem ainda assim um significado merecedor de referência<sup>2</sup>. Estes constituem uma importante rede de protagonistas "conhecedores" daquilo que está em discussão, perante a multidão de leigos participantes no campo de interesses que se estabelece em torno das casas económicas e da política de habitação, institucionalmente reconhecidos como capazes de tomar decisões num quadro hierárquico das decisões administrativas.

O conjunto vasto de decisões por estes permanentemente tomadas, e das quais damos alguns exemplos já de seguida, é confrontada, todavia, com outros interventores em relação directa com a produção deste bem de valor social inestimável. É o caso da importância da intervenção do Ministério das Obras Públicas, sub-campo da maior importância neste domínio, materializador das casas económicas e dentro do qual os pontos de vista quanto à intervenção neste domínio se distanciam frequentemente da dos "burocratas das Corporações".

Esta contenda, que atravessa as principais discussões dentro do próprio regime, assenta no papel dos técnicos-edificadores do M.O.P. e dos ideólogos/burocratas-distribuidores das Corporações, o que tem o desfecho já retratado (ver capítulo 5.2.) da passagem completa de competências para as Obras Públicas da política de habitação a partir de 1969 com o aparecimento do Fundo de Fomento da Habitação. Passarão a ser deste Ministério os únicos

---

<sup>2</sup>Yves Grafmeyer em trabalho recente refere os gestores da habitação social como "profissionais" que "não dispõem senão de uma margem mínima de liberdade para atribuir os alojamentos, se o seu papel consistir em aplicar um conjunto de critérios pré-constituídos e estandardizados." (1994, p.71)

agentes qualificados para intervir no campo da definição e da execução de políticas de habitação a partir de 1969/72.

Esta disputa, obviamente influenciada pelas pressões exteriores dos vários quadrantes dos interventores privados, dos destinatários contempláveis por estas medidas, pelas oposições políticas e pelos opositores técnicos desta iniciativa do regime, traduz-se objectivamente na forma como entre os distribuidores se reinterpreta e redefinem os pressupostos gerais na aplicação aos casos concretos.

É nesta linha de raciocínio que entendemos as decisões de reinterpretação e redefinição da lei geral, que teve na discussão em torno do casal de família (tratado no capítulo 4.4) o seu mais tumultuoso conflito. Os casos que de seguida referimos, sendo de mais reduzido valor, mostram bem a importância do desempenho dos agentes privilegiados no campo administrativo na definição de critérios. Revelam concretamente o Poder que daí advém a tais decisores para decidir acerca das possibilidades objectivas dos pretendentes a este bem social a ele acederem ou não.

Veja-se o seguinte caso. Determina Teotónio Pereira, Sub-secretário de Estado das Corporações e Previdência Social, no caso do Bairro da Ajuda, o seguinte:

"sendo o número de concorrentes membros dos sindicatos nacionais inferior ao número de moradias disponíveis nos termos do artigo 32º do decreto-lei nº23052, que as moradias restantes nos diversos tipos das classes A e B sejam distribuídas pelos funcionários públicos e operários dos quadros permanentes do Estado e das câmaras municipais que requereram aquisição de moradia e cujo número é bastante superior ao número de moradias que lhes poderiam ser distribuídas nos termos do referido artigo 32º. (...)" (Despacho de 2/4/1934, publicado no Boletim do I.N.T.P. Ano I, nº10, 16/4/1934).

Esta situação repete-se para o caso do Bairro do Arco do Cego, com decisão de 20/6/1935 e publicado no *Boletim* em 30/6/1935.

Ora se por trás desta decisão parece estar a incapacidade evidente de organizar os sindicatos nacionais, tal decisão remete para o poder arbitrário de orientar as decisões segundo o juízo do que é "mais conveniente dada a circunstância" e que na análise das

tomadas de decisão no domínio administrativo é sempre complementar à formalidade do enunciado legal.

Clarificações como as que resultam do requerimento feito ao Sub-Secretário de Estado pelo Consórcio Português de Conservas de Peixe - União dos Industriais e Exportadores de Conservas de Peixe, para que nos bairros de casas económicas de Olhão, Vila Real de Santo António, Setúbal e Matosinhos os operários da indústria de conservas tenham a garantia de preferência absoluta na distribuição de moradias, são exemplo de uma forma permanente de retroacção entre a lei estabelecida e a resolução das questões práticas que da sua aplicação resultam.

Responde neste caso Teotónio Pereira:"

(...)É perfeitamente legítimo que fique definido o destino das casas. Serão atribuídas aos indivíduos nas condições legais que sejam membros dos sindicatos nacionais dos empregados ou operários da indústria de conservas de peixe. Publique-se no *Boletim*. - 19 de Janeiro de 1935.- *Teotónio Pereira*"

Também o mesmo governante se vê necessitado de intervir em casos como os de pretensão de transferência de casa de um bairro económico para outro. Num destes casos pronuncia-se Teotónio Pereira:

" Os bairros de casas económicas da Ajuda e do Arco do Cego foram destinados a dar início à obra de assistência social prevista no decreto nº 23052. Dado o grande número de indivíduos nas condições legais que requereram a atribuição de uma dessas moradias, não convem autorizar transferências de casa dos que se encontram já servidos com moradias no Bairro da Ajuda para o do Arco do Cego, agora à distribuição. Publique-se no *Boletim* - 23/4/1935 - *P.T.P.*"

Outro exemplo curioso deste tipo de poder que advém das competências administrativas está retido na pretensão enunciada pelo Chefe de Secção das Casas Económicas que propõe ao Sub-Secretário de Estado a admissão de indivíduos à distribuição de moradias no bairro de Bragança, não pertencendo a sindicatos nacionais.

Esclarecendo, o Sub-Secretário de Estado refere o seguinte:

"nesta cidade só existe um sindicato, do qual só quatro candidatos pretendem ser admitidos àquela distribuição,(...)num meio paupérrimo como o de Bragança (...) e atendendo a que a maioria dos industriais vivem em condições semelhantes aos operários."

E propõe:

"1 que sejam admitidos à distribuição das moradias que constituem o Bairro das Casas Económicas de Bragança, além dos indivíduos a que se refere o artigo 2º do decreto-lei nº 23052, aqueles a que dizem respeito os nº1 e 2 do primeiro considerando, dispensados de pertencer a qualquer sindicato nacional, mas como tal tomados para efeitos daquele decreto;

2. os pequenos industriais sejam preteridos pelos restantes interessados e, entre si, preferidos os de pior condição económica, sendo indispensável que essas condições económicas se assemelhem às dos operários e sejam comprovadas pela autoridade administrativa(...) Secção das Casas Económicas 15/4/1937,  
*Pedro Mascarenhas Castro e Almeida*"

Esta pretensão quanto à interpretação, maximalista, da abrangência da política das casas económicas é sustentada por um dos agentes em condições objectivas de intervir, de se fazer ouvir junto do Sub-Secretário de Estado, na redefinição do estipulado legalmente. É num âmbito limitado administrativamente que a produção da decisão e dos meios de a pôr em prática decorre. E que nem sempre tem resposta afirmativa.

A esta proposta responde o governante, Rebelo de Andrade, apenas uma semana depois (22/4/1937). Lê-se no Boletim do I.N.T.P:

"(...) No caso presente verifica-se a impossibilidade de ser dada aos sindicatos nacionais a faculdade de exercerem o direito de preferência e por isso pode autorizar-se a distribuição de moradias a empregados ou assalariados não sindicalizados depois de feita a que houver a fazer pelos inscritos no sindicato nacional existente. Não concordo porém com a distribuição de moradias a entidades patronais; se a distribuição a indivíduos não sindicalizados cabe no espírito da lei, a distribuição a entidades patronais está fora não só da letra, mas também do espírito do artigo 2º do decreto-lei nº 23052."

Embora seja inevitável que as maiores dúvidas na aplicabilidade de qualquer lei se evidenciem nos primeiros tempos da sua execução, e foi dessa circunstância que demos exemplos, algumas questões que permanecem indefinidas no quadro geral da lei necessitam de intervenção localizada, isto é, dirigida ao caso concreto, em todos os momentos da execução da lei.

Duas últimas referências, entre bastantes outras possíveis, são bem indicativas do que aqui sustentamos. Ainda em 1946, como já referimos em anterior capítulo, a discussão em torno da interpretação do que deve entender-se por chefe de família para efeito de atribuição de moradias económicas estava de pé. Em despacho de 8/3/1946, depois de parecer dos "serviços competentes" com data de 15/2, o Sub-Secretário de Estado das Corporações e Previdência Social, Castro Fernandes afirma o seguinte:

"não é possível excluir do âmbito desta expressão os indivíduos solteiros que tenham a seu cargo descendentes, irmãos ou sobrinhos."

E se a interpretação da legislação implica um exercício de permanente actualização do quadro legal de actuação, com nova legislação correctora, ainda assim a capacidade da intervenção dos *serviços* é bastante vasta. Não só porque nenhuma nova legislação pode ser considerada definitiva como até porque o campo de actuação que permite chega a ser ampliado graças aos vazios existentes na articulação das várias leis produzidas sobre um mesmo objecto legislativo.

Contudo existem domínios de melindre bastante significativos quando a principal actividade de um organismo administrativo é a distribuição de um bem socialmente escasso e a que muitos sentem ter (ou ganham o sentimento de ter) legitimo direito. É disso exemplo a informação nº 424 do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, assinada pelo Chefe da Secção das Casas Económicas, que a propósito da atribuição de moradias no bairro da Encarnação salienta:

"tem dado lugar aos mais variados e descontraídos rumores e a formularem-se suspeitas acerca da correcção com que se tem agido."

Esclarecendo as razões que deram origem a essa suspeita, o técnico responsável pela execução da iniciativa a cargo do Sub-Secretariado de Estado das Corporações e da Previdência explicita o processo de tomada de decisão e o arbítrio implícito. A busca de "transparência" nos actos administrativos acarreta, contudo, alguns riscos. Ao pretender esclarecer-se (a opinião pública) dá-se

visibilidade a um processo de interesse público que as razões de execuibilidade não aconselham os governantes a generalizar. E isto porque os motivos da decisão, a linguagem utilizada são alvo de uma avaliação leiga do âmbito administrativo que os produtores evitam confrontar com as posições dos interessados, já que *interesse administrativo* e *interesse próprio* são por excelência conflituais. Só a impossibilidade de contornar tal exposição pública, "pondo em causa o normal funcionamento administrativo", obrigam a tal expediente.

Lê-se então na informação do Chefe da Secção das Casas Económicas, segundo despacho exarado em 26/11/1946 pelo Subsecretário de Estado, da autoria do chefe de secção, com data de 25/11:

"Estavam construídas e prontas a ser distribuídas 648 moradias. Verificou-se, porém, no final do concurso que o número de concorrentes era muito inferior ao das moradias; julga-se que pela falta de meios de transporte que permitissem o fácil acesso ao bairro.

Como o Instituto não poderia ter as moradias devolutas sem graves prejuízos resultantes, quer da inibição de receber as rendas, quer da rápida deterioração que sofrem as casas quando desabitadas, passou a atribuí-las às pessoas que se apresentavam a requerê-las além do prazo de trinta dias inicialmente marcado nos anúncios e que reuniam todas as condições legais. Assim se conseguiu fazer habitar muitas das moradias vagas.

Uma vez estabelecidas as carreiras de autocarros para o bairro, deu-se um tal afluxo de requerimentos solicitando casas que S.Ex<sup>a</sup> o SubSecretário de Estado das Corporações e Previdência Social determinou, por despacho de 25 de Abril do corrente ano e sob proposta da 3<sup>a</sup> Repartição, que se suspendesse a distribuição até à abertura do concurso para a terceira fase da construção do bairro.

(...) São estes os factos em toda a sua exactidão. Com eles se elucidam rigorosamente todos os quantos tenham interesse em ver claro. E afinal só a estes importa elucidar." (in Boletim do I.N.T.P., Ano XIII, nº24, 31/12/1946, p.520)

### **Espaço residencial e administração do acesso à propriedade atribuída**

A possibilidade de verificar a aplicação da noção de construção social da população, tal como a entendemos neste estudo, passa por definir uma área publicamente programada e administrada e

implica a criação, por parte da iniciativa pública, de mecanismos de controlo dos moradores que aloja. Ora se uma primeira linha de selecção dos adquirentes, que assenta em pressupostos de boa conduta moral é mais que uma formalidade mas de alcance relativamente curto, uma outra seguramente mais eficaz é constituída pelos mecanismos de "segunda linha", administrativos e económicos, que efectivamente rastreiam a possibilidade de concretização do acesso à propriedade.

Dois dos mecanismos fundamentais do controlo administrativo-económico na concretização no acesso à propriedade atribuída, condicionando as hipóteses efectivas de um candidato se vir a tornar um morador-adquirente e, num momento seguinte, deste se vir a tornar proprietário, são respectivamente o condicionamento do número de casas disponíveis para cada classe de interessados e o controlo do pagamento do que é *devido* nesta transacção ao longo dum período de 25 anos.

O primeiro destes instrumentos, **condicionamento do número de casas disponíveis para cada classe de interessados**, tem que ser analisado em função das concepções dominantes quanto às prioridades acerca daqueles que devem ser alojados. Como vimos no ponto 1 deste capítulo, uma "vaga protectora da classe média" no final da 2ª Grande Guerra vai estabelecer novas classes de habitação para populações menos desfavorecidas, tal como nos anos 50 se volta a inflectir este discurso (e a prática) com a criação da classe a), alargando no limite inferior as hipóteses de recrutamento de grupos populacionais, segundo os governantes, afastados da possibilidade de acesso à propriedade.

Apesar de no decreto-lei nº 33278 de 1943 (artigo 9º) ter ficado estabelecido as proporções de casas económicas a edificar por localidade (classe A-40%, classe B-30%, classe C-20%, classe D-10%) no que respeita às 4000 casas económicas destinadas a Lisboa, Almada, Porto e Coimbra, esta tendência planeadora não foi concretizada na generalidade das situações.

Vários factores concorriam para que tal se verificasse. Por um lado, as circunstâncias dos processos particulares de edificação de cada agrupamento implicarem muitas vezes medidas

complementares para rentabilizar o investimento, com alteração do destino social das habitações erigidas, e portanto com a implícita reelaboração da "lista" de seleccionados previamente efectuada. Justificações de escassez de meios financeiros, a que aludimos em vários momentos deste trabalho, são frequentemente utilizadas e com a recorrência necessária para evidenciar o esforço dos governantes.

Por outro lado, as próprias intenções governativas quanto à política a seguir não têm um rumo bem definido. A própria avaliação da construção *por localidade* é equívoca<sup>3</sup>. Nem no decreto-lei de 1943, "em que se pretende aproveitar as lições da experiência", nem nos consequentes se clarifica se a contabilização se efectua respeitando a *totalidade* das casas económicas construídas desde o início do Programa em 1933 nessa localidade, ou se se restringe ao *caso concreto* da iniciativa legislativa ora iniciada, ou se atende especificamente à distribuição estrita *dentro de um novo agrupamento*. Curiosamente os três níveis de interpretação da realidade habitacional são utilizados, e diríamos até confundidos, nas prestações públicas dos governantes que fazendo recurso de um tipo ou outro de análise assim justificam da melhor maneira as opções feitas.

Este exercício de contabilidade, que merecia só por si uma investigação sistemática e da qual apenas demos uma limitada contribuição no capítulo precedente, dá visibilidade às iniciativas governamentais permitindo a sustentação de um discurso edificador da necessidade de construir sempre mais e melhor para responder às carências das populações. Permite também chamar a atenção de todos os intervenientes no campo da habitação social para a importância social da figura do morador-adquirente dos bairros já construídos, que, pagando as prestações em dívida, garantem recursos (sabemos nós que numa proporção

---

<sup>3</sup> O critério localidade, com o alargamento da área geográfica de intervenção do Programa das Casas Económicas, passa a dispôr de uma importância central na contabilização da experiência realizada. Procura-se na particularização (o decreto de 1943 é o primeiro que distingue localidades) a sustentação do sucesso da iniciativa.

insignificante) para a construção de novas áreas de habitação para novos proprietários.

Esta ideia de *solidariedade moral* referida em variadas passagens dos discursos do regime legitima a obrigação inequívoca dos futuros proprietários no pagamento das prestações e possibilita à instituição fiscalizadora fazer uso desse argumento para reatribuir uma moradia caso o seu morador-adquirente não cumpra o estabelecido.

A determinação de uma prestação mensal não é todavia um trabalho administrativo linear. Resulta da relação que se pretenda administrativamente estabelecer entre o salário (ou os rendimentos, num sentido mais geral) e a renda, variando, no entanto, os critérios estipulados ao longo do tempo segundo a consideração feita em cada momento pelos "serviços" do que é o mais justo e equitativo para aplicação a todo o universo das casas económicas.

Não podemos deixar de notar que o universo de referência que os decisores administrativos vão encontrando ao longo dos quase 40 anos de vida do Programa das Casas Económicas está em permanente alteração, o que faz supôr a necessidade de formas diferentes de avaliação do problema e ajustamento à lógica mais geral do mercado imobiliário que corre (quase) autonomamente dos mecanismos de controlo estatal.

O outro instrumento a que as entidades administrativas recorrem para permitir o acesso à propriedade atribuída é o **controlo dos pagamentos impostos para o efeito**. É desde logo particularmente significativa a evolução da ideia de prestação mensal universal (estipulada com base na classe habitacional em que se situa o morador-adquirente), num primeiro momento da aplicação do decreto-lei nº 23052 de 1933, para a ideia de especificação, resultante do aparecimento de todo um conjunto de

situações de excepção que levam a que 30 anos depois<sup>4</sup> seja necessária a elaboração de uma complicadíssima grelha de valores de prestações atribuíveis para que todos os diferentes casos abrangidos enquanto casas económicas fiquem integrados.

O decreto-lei fundador, nº 23052 de 1933, fica-se ao nível dos princípios quanto à definição da relação salário/prestação mensal. O §2 do artigo 12º remete-nos para decisão ulterior de quem tiver a seu cargo a avaliação da "solução justa". Pode-se ler neste articulado:

" O custo das casas económicas obedecerá ao princípio de as respectivas prestações se deverem comportar dentro das possibilidades do adquirente, quando o salário do agregado familiar seja inferior a 20\$ ou a 45\$, respectivamente para os vários tipos da classe A e da classe B."

Ora se considerarmos a semana de trabalho de então constituída por 5 dias úteis, poderemos pensar em salários mensais inferiores a 500\$ para a classe A e a 1125\$ para a classe B. E se a esse dado associarmos a informação acerca das prestações fixadas no artigo 50º do mesmo decreto-lei (de 1933) que prevê para a classe A valores de prestação mensal entre 80\$ e 100\$ (1º tipo-80, 2º tipo-90, 3º tipo-100) e para a classe B entre 160\$ e 200\$ (1º tipo-160, 2º tipo-180, 3º tipo-200), podemos adiantar uma primeira intenção de racionalização no sistema de prestações mensais instituído.

A *razão* prevista na relação prestação mensal/salário mensal situa-se em 1/5 (20%), valor que podemos obter se o cálculo fôr efectuado relacionando o máximo salário disposto para a classe A com a prestação prevista para o 3º tipo desta classe (100\$/500\$) e o mesmo para a classe B (200\$/1125\$). Como medida cautelar fica logo estabelecido que as prestações previstas "são fixadas na base de uma incidência até 10 por cento, para mais ou para menos" (art.º 50º).

Esta regra geral, empiricamente formulada, tem concretização doutrinal em articulado legislativo posterior. Vinte e quatro anos depois, aquando da fixação das prestações mensais a pagar pelos

---

<sup>4</sup> Veja-se o caso do Decreto nº 44572 de 12/9/1962 in Anexo Legislativo do Capítulo 7.

interessados para a aquisição de casas económicas, no decreto nº 41143 de 4/6/1957, lê-se em preâmbulo:

"(...) pode dizer-se que as prestações agora estabelecidas se contêm dentro dos limites que, em relação aos rendimentos dos pretendentes, foram definidos na legislação anterior. Quer dizer: as prestações não excedem, em regra, 20 por cento do rendimento médio do agregado familiar. Tratando-se, não de uma renda paga por um inquilino, mas de uma amortização para efeitos de aquisição da propriedade da casa, não pode, efectivamente, considerar-se exagerada tal percentagem".

E na sequência da exposição o legislador vai atender a um dos vários aspectos que pela complexificação do programa inicial das casas económicas se vão colocar às instâncias administrativas responsáveis pela definição das prestações actualizadas: o justo valor da importância de 20% nos baixos salários, sobretudo na classe A, em comparação com os rendimentos mais elevados dos moradores-adquirentes da classe D. Pode-se ainda ler:

"Manteve-se em relação à quase totalidade das casas da classe A, B e C - e sempre quanto às casas do tipo predominante das mesmas classes -, o equilíbrio entre as prestações para aquisição das moradias e os rendimentos dos agregados familiares dos concorrentes. Apenas no caso das habitações da classe D se tornou mister alterar um pouco esse equilíbrio, dada a situação da generalidade dos interessados e até as perspectivas de melhoria de vida que correntemente se verificam na categoria social dos candidatos às respectivas moradias."

Mas se recuarmos até 1936, logo aí nos damos conta do aparecimento das excepções que depois, quando surgem em maior número e de forma sistemática, vão obrigar à reformulação do sistema inicialmente instituído.

Salazar, em despacho já referido, de 24/3/1936, publicado em *Diário do Governo* de 2 de Abril de 1936, vem dar indicações acerca do que fazer no caso concreto do "bairro construído em Portimão em comparticipação com o Consórcio Português de Conservas de Peixe", e nos que consequentemente na mesma situação se venham a encontrar. A reinterpretação do enunciado legal quanto às prestações mensais está lançada.

"É de prever que em certas localidades as rendas fixadas no artigo 50º deste diploma (dec.-lei nº 23052) sejam demasiado altas, e, no estado actual dos salários, demasiado onerosas para os trabalhadores nela residentes. Haverá então que determinar os quantitativos das prestações mensais, tendo em atenção essas razões

de ordem social, mas nunca prejudicando a amortização regular da parte do capital investido (...).Incumbe ao Sub-Secretariado de Estado das Corporações e Previdência Social fixar essas prestações mensais, depois de verificadas as condições de vida na localidade em questão e de ouvida a entidade que tiver participado na construção das casas."

Este documento é uma peça essencial para a definição do que se seguirá. Em 1943, com o anúncio da construção de mais 4000 casas económicas em Lisboa, Almada, Porto e Coimbra, vêm também estabelecidas novas prestações mensais, novos níveis salariais para os novos concorrentes e a tentativa de regulamentar a dimensão destas casas tal como a distribuição em cada localidade por classe e tipo (ver Anexo Legislativo do Capítulo 7).

O artigo 7º deste decreto-lei (nº 33278 de 1943) vem estabelecer pelas primeira vez para as 4 classes de habitação os salários correspondentes que o agregado familiar deve auferir para lhes aceder. Sublinhe-se para já uma alteração de formulação importante na definição do que é "sacável" para definir o rendimento familiar: enquanto no decreto de 1933 o termo usado é salário, agora pode-se ler o seguinte:

"para os efeitos deste artigo considera-se salário do agregado familiar o conjunto dos proventos do agregado familiar pretendente à moradia, incluindo não só os salários propriamente ditos como outros rendimentos de bens próprios que eventualmente aufera."

O pioneirismo da iniciativa dos anos 30 é substituída pela clarificação administrativa, pela rotinização do procedimento burocrático-legal. Determina-se assim mais facilmente as melhores condições dos organismos competentes interferirem na gestão da co-propriedade das casas económicas. Este caso, de se passar a entender os rendimentos do agregado familiar para fins de determinação da prestação mensal, é sintomático.

Será dizer que numa visão mais abrangente os pretendentes à aquisição de casa própria ficarão sujeitos a uma apreciação, em termos dos rendimentos familiares, que poderá tornar acrescida a prestação a pagar. Esta forma administrativa de tentar valorizar e tornar mais célere o pagamento da propriedade em dívida tem por fim uma capitalização mais rápida e por isso mais vantajosa aos

interventores públicos. Abre-se pois a possibilidade de aumentar os valores estipulados das prestações mensais em cada classe habitacional.

É esta sequência de considerações que permite que neste mesmo artigo do decreto-lei de 1943 os limites mínimos de cada classe fiquem definidos, ficando o valor mínimo de acesso à classe A acima do valor máximo para a mesma classe em 1933 (600\$ em contraste com os anteriores 500\$). E, para acentuar ainda as diferenças aduzíveis à passagem de uma década, se os valores dos salários são comuns para as diferentes classes para todas as localidades (classe A- 600\$ a 1200\$, classe B- 1100\$ a 1700\$, classe C-1500\$ a 2400\$, classe D- 2100\$ a 3000\$), já quanto às prestações mensais estamos perante critérios geográficos distintivos. Lisboa e Almada têm valores sempre superiores aos de Porto e Coimbra ( a gama de soluções proposta vai em Lisboa e Almada dos 130\$ na classe A, tipo I, à prestação de 600\$ na classe D, tipo III; correspondendo no Porto e Coimbra as mesmas tipologias a 110\$ e 500\$).

Esta distinção geográfica não é o único critério de ordem espacial aqui presente. Também a centralidade do agrupamento residencial em causa está presente na avaliação que "os serviços" fazem para o estabelecimento de prestações mensais. Claramente o artigo 12º deste decreto-lei nº 33278 de 1943 estipula:

"Os agrupamentos de casas económicas a construir em Lisboa, Porto e Coimbra serão classificados, consoante a sua localização em relação aos meios de transportes urbanos e respectivos encargos de utilização, em agrupamentos das zonas central, média e de periferia."

Este pressuposto é traduzido em termos práticos no § único do artigo 8º do seguinte modo:

" Nos agrupamentos das zonas média e central de Lisboa e Porto, a que se refere o artigo 12º, estes valores poderão ser acrescidos de 10\$ e 20\$, respectivamente."

Há pois uma estratificação das casas económicas edificadas, reflectida na diferenciação das previsíveis prestações que teriam também a ver com diferentes custos na edificação nuns e noutros locais (o artigo 10º estabelece os custos-limite da construção de

casas económicas por classe e tipo em Lisboa e Almada e Porto e Coimbra) e que constitui um princípio diferenciador nesta política do Estado Novo que à medida que evolui vai perdendo, como já sabemos, unidade e ganhando em diversidade.

Em 1946, através da produção de novo decreto-lei (nº 35602 de 17/4) são estabelecidos novos valores tanto no escalonamento dos salários dos pretendentes como na previsão do valor das prestações, agora sem qualquer distinção a nível territorial. Este novo decreto-lei actualiza o valor dos salários enquadráveis nesta política entre 35 e 50%, favorecendo as classes de mais fracos recursos face às restantes, e aumenta todas as prestações, em relação à prestação prevista 3 anos antes para Lisboa e Almada, em 35%.

Não havendo agora diferenciação entre as diferentes cidades envolvidas, resta-nos contudo uma interessante constatação. Nos concursos públicos noticiados no Boletim do I.N.T.P. em 1948 (Ano XV, nº10, 31/5, pp.219/223) para aquisição de moradias em bairros de casas económicas em Guimarães, Bragança, Vila Viçosa, Portimão, Olhão e Coimbra, as tabelas de salários e de prestações mensais são as estabelecidas para a cidade de Lisboa e Almada em 1943.

À medida que avançamos temporalmente o factor *localidade* parece ter um papel fundamental na definição do valor das prestações mensais. Senão vejamos: segundo nos informa o Boletim do I.N.T.P. em 1950, p.163, no bairro de Braga segue-se o critério de 1943, em Setúbal o de 1946 (p.272), tal como em Coimbra (p.432); em 1951, em Almada o de 1946 (p.107), e em Guimarães e Olhão o de 1943 (p.155).

Os exemplos seguem-se e poderiam explicar-se pela eventualidade de grande parte das moradias disponíveis nos agrupamentos, fora das grandes cidades serem dos mais antigos e respeitarem os valores inicialmente atribuídos. Tal explicação falha contudo quando constatamos que para o agrupamento construído no Entroncamento, com 101 moradias disponíveis, estão tabeladas

prestações segundo o critério de 1943 e níveis salariais segundo o critério de 1946 (1952, pp.240/1).

Adaptações das mais diversas ordens vão sendo feitas, desde a alteração de limites mínimos nos salários admissíveis, tal como no Entroncamento no 2º concurso em que para a classe A eram abrangidos rendimentos dos 500\$ mensais aos 1700\$ (1954, p.64) ou como notamos para 1951 em Guimarães e Olhão, em que apenas o valor de um tipo da classe A é aumentado na sua prestação em relação aos valores de 1943 (A,II- 166\$).

Sem pretender esgotar os exemplos, que poderíamos prolongar, cremos poder sustentar que a variedade crescente de classes, tipologias, agrupamentos dispares entre si, diversidades locais conduziram a uma necessidade administrativa de intervir caso a caso, retirando universalidade à política inicial. Ao enfraquecer o estipulado legalmente, o papel decisório da estrutura administrativa é reforçado e os seus protagonistas ganham a possibilidade de um controlo mais eficaz, isolando os casos, da destinação efectiva das casas a atribuír.

Com o correr dos anos 50 novos níveis de complexificação se vão gerando com reflexos evidentes na definição do controlo administrativo da aquisição das casas económicas. O decreto-lei nº 40552 de 12/3/1956 estabelece o aparecimento de um nova classe nas casas económicas (classe a) destinada aos agregados familiares com "modestos rendimentos". Fica então estipulado o rendimento mensal das famílias a af incluir entre os 600\$ e os 1400\$ (art.º2º).

Simplemente jogamos neste momento como uma lógica alterada face à situação que encontramos nos anos 30. A corrente integração das casas económicas numa lógica mais geral de "política de habitação dos trabalhadores", como refere o legislador de 1956, reintroduz novos elementos de discussão. Agora a questão do financiamento estabelece-se em torno da intervenção mais sistemática das Caixas de Previdência neste domínio e a concepção de ordenamento espacial na escala nacional imprime a necessidade de localizar, ou, se quisermos, de regionalizar as questões habitacionais.

Quanto à intervenção das Caixas de Previdência e outras instituições o decreto-lei nº 40246, de 6/7/1955, prevê no seu artigo 5º o seguinte:

"as prestações mensais a pagar pelos moradores-adquirentes serão estabelecidas de forma a garantir o reembolso total dos valores investidos pelas instituições e os respectivos juros, a taxa não inferior a 4 por cento ao ano, bem como o custeio das despesas de administração (...)"

E daí que no consequente decreto-lei nº 40552, do ano seguinte, ao sermos remetidos para esta ideia, possamos deparar com uma passagem do seu preâmbulo em que se lê:

"não pode perder-se de vista a necessidade de garantir ao investimento a rendabilidade exigida pela natureza dos capitais da previdência."

E prossegue tal preâmbulo, acentuando a alternância de fontes de financiamento das casas económicas e a sua relação com a especificidade local que se vai constituindo como central nas medidas de intervenção publicamente tomadas:

"Mostra-se manifestamente desaconselhável que as prestações mensais a pagar pelos acquirentes variem conforme a fonte do investimento e não tenham a maleabilidade suficiente para se adaptarem à situação económica da generalidade dos pretendentes nas diversas localidades.

Tomam-se agora providências no sentido de obviar a esses inconvenientes, criando-se assim condições mais favoráveis à realização de um mais extenso programa de habitações económicas, através da compensação de encargos entre as diferentes regiões do País e entre as várias classes de moradias, com benefício palpável para as famílias de trabalhadores de mais fracos recursos.

Esta salutar orientação tornar-se-ia, como é evidente, inviável no regime de prestações mensais uniformemente fixadas."

E se o pressuposto de uma "capitação de um quinto do rendimento médio fixado para a respectiva classe" (artº2, §2) é aqui reafirmado, acompanhando toda a história das casas económicas, questões como os limites fixados no rendimento familiar que permitem o acesso à casa pretendida e mesmo a indiscutibilidade do regime de propriedade resolúvel das casas económicas são alvo de redefinição. Se o segundo aspecto já foi

tratado em capítulo respectivo, o primeiro, da fixação dos limites de rendimentos "aceitáveis", encerra uma nova leitura da lógica alterada desta política. Lê-se no artigo 2º, §3º:

"Os limites de rendimento fixados neste artigo podem ser alterados por despacho do Ministro das Corporações e Previdência Social, quando encerrado o concurso e feita a atribuição das casas, tal alteração seja aconselhável, com vista à ocupação das casas sobrantes, abrindo-se quanto a estas segundo concurso."

E de forma definitiva, dando liberdade de actuação aos serviços de acompanhamento da distribuição das casas económicas, prevê o artigo 3º:

"As prestações para aquisição de casas económicas serão fixadas por decreto antes do concurso para a sua distribuição, devendo ter-se especialmente em conta o custo global das edificações do programa a que pertença o agrupamento, a rendabilidade exigida pelos capitais investidos, a capacidade económica da generalidade dos pretendentes, o nível de rendas na localidade, bem como o interesse social em obter, por via de compensação de encargos, os ajustamentos nas prestações exigidos pelas circunstâncias particulares dos diversos casos.

§1º Quando não tenham sido fixadas por diploma especial, as prestações para aquisição de casas económicas serão estabelecidas em harmonia com os limites fixados no artigo 3º do decreto-Lei nº 35602, de 17 de Abril de 1946, tratando-se de agrupamentos construídos em Lisboa, Porto, Coimbra, Almada e zonas suburbanas, ou no artigo 8º do Decreto-Lei nº 33278 de 24 de Novembro de 1943, tratando-se de agrupamentos construídos noutras localidades.

§2º As prestações das casas que vaguem serão as que à data da nova atribuição vigorarem para as respectivas classes e tipos de moradias na mesma localidade, deduzido, porém, o equivalente à sua desvalorização.(...)"

Apesar desta iniciativa que pretende regular a diversidade dentro da desregulação dominante, a complexificação do número de iniciativas legislativas, revogadoras de parte do anteriormente previsto, e a continuação deste programa obedecendo a novo preceituário legislativo e administrativo lançou em volta das casas económicas um emaranhado de indefinições que levava a que praticamente cada agrupamento edificado e em edificação obedecesse as legislações diferenciadas.

O descontrolo era evidente. Lê-se, por exemplo, no preâmbulo do decreto-lei nº 41143, de 4/6/1957:

"Encontram-se quase concluídos, ou em estado adiantado de construção, os agrupamentos de casas económicas em Benfica, Lisboa, e em Queluz, concelho de Sintra, e os dois bairros da zona da Boavista, no Porto, incluídos nos programas estabelecidos ao abrigo do decreto-lei nº 40246, de 6 de Junho de 1955. Outros agrupamentos, embora com menor número de moradias, estão a ser construídos, em Lisboa e Porto, ao abrigo do Decreto-Lei nº 35602, de 17 de Abril de 1946."

Repara-se na crescente dificuldade de coordenar as acções promovidas, legislando-se umas vezes para a generalidade das situações, outras vezes apenas para as acções abrangidas por um certo articulado legal e outras vezes apenas para certas localidades. O decreto-lei agora referido (nº 41143) é exclusivo para as cidades de Lisboa e Porto e resulta da necessidade legal de fixar por decreto a abertura de concursos para os bairros destas cidades atrás referidos.

Fixando as prestações para estes novos bairros em valores bastante acima dos anteriormente utilizados, no decreto salienta-se que estas prestações "ficam muito aquém das rendas normalmente praticadas no mercado do inquilinato destas cidades e até dos seus subúrbios". Distingue ainda as prestações para Lisboa e Porto com base na justificação de "o nível de vida dos trabalhadores do Porto ser inferior ao dos trabalhadores da capital(...)". Adverte-se ainda no §3 do artigo 1º que o agrupamento de Queluz se tabelava tal como o de Lisboa. E é ainda possível encontrar neste decreto de 1957 em artigo autónomo (2º) atribuição de prestações mensais para o agrupamento de casas económicas de Portimão, com valores claramente abaixo dos indicados para Lisboa e Porto.

A gestão de uma quantidade crescente de patrimónios, quer no sentido físico do termo quer no conjunto de relações de dependência estrutural face à iniciativa pública, obrigou a determinar limites de vária ordem no sentido de garantir alguma justiça na distribuição deste bem socialmente relevante. Procurando contrariar as "migrações de ocasião e outros expedientes que urge eliminar, precisamente quando se vai proceder à distribuição de novos agrupamentos de moradias económicas em grandes ou médios aglomerados populacionais", o

decreto-lei nº 41211 de 2/8/1957 vai estabelecer no seu artigo único o seguinte:

" na distribuição de casas económicas situadas em Lisboa e Porto e respectivas zonas suburbanas têm preferência absoluta os candidatos que residam e trabalhem, por forma efectiva, há mais de dois anos nestas cidades ou nas áreas de influência".

Estas tentativas de controlar as perversões da própria política social, a que se pretendia dar continuidade, não permitiam contudo garantir tais intenções sempre repetíveis nem simplificar o próprio sistema de atribuição. Disso é exemplo conclusivo a tentativa de fixação das prestações mensais para aquisição de casas económicas do agrupamento de Olivais-Sul e dos demais agrupamentos já construídos ou em construção, correspondente ao decreto nº 44572 de 12/9/1962 (ver Anexo Legislativo do Capítulo 7).

Com um 1º artigo dedicado a esclarecer as prestações devidas no agrupamento de Olivais-Sul, no qual a distinção entre moradias e andares é fundamental, pois ambas as formas edificadas já são incluíveis na legislação das casas económicas, o decreto ganha em morosidade de leitura perante a criação a nível nacional de um sistema por grupos de localidades, aos quais correspondem diferentes prestações mensais.

A complexificação do processo merece um olhar, nem que de relance, a esta hierarquização segundo os custos das casas económicas (moradias ou andares) e por localidades. Prevê-se no § 1 do artigo 2º que pertencem:

" Ao grupo 1, os bairros de casas económicas situados na cidade de Lisboa; Ao grupo 2, os situados na cidade do Porto e na zona de influência habitacional de Lisboa; Ao grupo 3, os situados na cidade de Coimbra, na vila de Almada e na zona de influência habitacional do Porto; Ao grupo 4, os situados nas cidades de Setúbal e Guarda e na vila de S.João da Madeira; Ao grupo 5, os situados nas cidades de Bragança, Covilhã, Faro, Ponta Delgada, Portalegre, e Viana do Castelo e nas vilas de Entroncamento, Marinha Grande e Portimão; Ao grupo 6, os situados na cidade de Guimarães e na vila de Olhão, Ao grupo 7, os situados em Vila Viçosa."

Desta azáfama classificadora fica pouco do espírito inicial de ordenação social da vida portuguesa tão cara aos ideólogos dos anos 30. Nem as palavras do Ministro das Corporações e Previdência Social, na inauguração do Bairro das Casas Económicas do Barreiro

em 23 de Setembro de 1961, parecem capazes de reavivar mais que as memórias do regime e a esperança então cada vez mais frustada dos dirigentes de controlar a ordenação física e social de uma sociedade convulsionada. Pretende-se que as inovações legislativas sejam mais que uma lubrificação da já pesada máquina decisória reflectindo os valores fundamentais do regime, mas a impressão que deixa é apenas a inversa:

"Não se esconde que muitas destas disposições (fala-se do diploma que regulamenta em novos moldes os empréstimos a conceder para construção, melhoramento ou aquisição de moradias, nos termos da Lei nº 2092) de há muito vêm sendo reclamadas pelos serviços como indispensáveis à resolução de situações por vezes aparentemente difíceis de compreender - como seja a demora na atribuição de certas casas ou a sua não ocupação imediata.

Lembra-se, porém, do mesmo passo, que sendo certo, como é, que as casas económicas não têm como finalidade exclusiva a resolução do problema habitacional, mas fins mais amplos relacionados com a propriedade resolúvel, ninguém deve estranhar todo o cuidado que se pôs na determinação e aperfeiçoamento do seu regime, e em ordem a conseguir-se uma mais ampla e plena satisfação dos ideais de justiça e utilidade social a cuja satisfação elas se propõem " (in Boletim do I.N.T.P., Ano XXVIII, nº 18, 30/9/1961, p.1160).

### 3. COMPOSIÇÃO SÓCIO-PROFISSIONAL DOS DESTINATÁRIOS DOS BAIRROS DE CASAS ECONÓMICAS

A relativa homogeneidade da população de moradores-adquirentes das casas económicas, prevista legislativamente, não permite simplificações analíticas já que a origem variada dos inscritos nos sindicatos nacionais e dos funcionários públicos implica algum cuidado na sua classificação. Identificámos nos 13 bairros edificados em Lisboa entre 1934 e 1958, e ainda no bairro de casas económicas dos Olivais cuja distribuição se inicia em 1963<sup>5</sup>, 119 profissões agrupadas segundo a lógica dos Sindicatos Nacionais ou em organismos estatais (ver Anexo: Profissões). Os bairros tratados são: o da Ajuda (cuja distribuição se inicia em 1934); o do Arco do Cego (1935); o do Alto da Ajuda (1938); o do Alto da Serafina (1938); o das Terras do Forno (Belém) (1938); o da Madre de Deus (1944); o do Alvito (1944); o da Encarnação (1945); o da Calçada dos Mestres (Campolide) (1946); o de Caselas (1950); o do Vale Escuro (1952); o do Restelo (1954) e de Santa Cruz de Benfica (1958)

Com base na informação fornecida no Boletim do I.N.T.P., foi possível, de forma sistemática, identificar os tipos de profissões mais frequentes, ou quando isso se mostrou mais difícil pela forma como era enunciada a profissão (o caso dos funcionários de Ministérios), o sector de actividade.

A designação de algumas profissões sofre alterações, de fácil detecção, ao longo do período analisado. E também as formas de organização instituídas para as diferentes profissões é remodelada com a intervenção das Caixas de Previdência na edificação das casas económicas e que conduz à modificação da filiação dos beneficiários dos Sindicatos Nacionais para as Caixas de Previdência e de Reforma. No conjunto estas variações não inibem qualquer das conclusões a que chegamos.

---

<sup>5</sup> A data que apontamos é sempre a do início da distribuição das casas atribuídas pelos serviços do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência do Sub-Secretariado das Corporações e Previdência Social.

Já a não especificação do posto de trabalho de cada beneficiário, havendo uma frequente referência apenas ao sindicato/caixa de previdência proponente, obriga-nos a um exercício de classificação menos preciso e conclusivo.

Sabemos porém que a ordenação dos residentes se faz segundo os rendimentos destes, o que nos leva a concluir sem dúvida que quando encontramos sindicalizados ou funcionários destinados a classes habitacionais distintas estamos perante indivíduos sujeitos a uma diferente prestação mensal e logo detentores de rendimentos diferenciados. Estamos perante uma primeira hierarquização dos adquirentes segundo o já esclarecido preceito económico. Podemos assim detectar as tendências dominantes (intra e inter-classes habitacionais) de indivíduos cujo destino residencial é idêntico: as casas económicas.

Todavia o exercício de comparação entre um número tão variado de profissões obriga a uma categorização mais esclarecedora. A simples separação entre os sindicalizados e os funcionários, se bem que interessante pareceu-nos por si só pouco frutífera. Optámos pela criação de 10 áreas de actividades, estruturadas segundo as possibilidades empíricas que este conjunto de profissões nos permitia (ver Anexo: Profissões).

Um conjunto de profissões [16] agrupa-se em torno das *Actividades Marítimas*, sempre presentes ao longo destas 4 décadas, e que independentemente de se desenrolarem em terra ou no mar, ou no rio, sempre estão ligadas às fainas dos barcos e da circulação de mercadorias por água.

Um outro conjunto de profissões menos numeroso mas cuja continuidade e especificidade na edificação da cidade nos obrigou a autonomizá-las do conjunto dos dependentes da indústria, é o das *Actividades da Construção Civil*. Apenas agrupa 4 profissões.

Um terceiro grupo de profissões envolve os empregados e operários da *Actividade Industrial*. Somando 18 profissões num elevado grau de diversidade são por excelência um alvo, senão o alvo, preferido nesta intervenção do regime. Os resultados práticos

da sua instalação, como veremos já de seguida, não são porém os mais significativos no conjunto dos beneficiários das actividades objecto da política habitacional.

As *Forças Armadas e Militarizadas* têm lugar cativo nesta distribuição de casas em propriedade resolúvel. Agrupando 6 profissões, e embora se possam formalmente incluir entre os funcionários de ministérios, a sua especificidade profissional e a sua relevância em certos bairros justifica a sua autonomização. Liga-se a este outro conjunto de profissões da Administração Central e Local, *Funcionários Ministeriais e Camarários*, que agrupa 22 origens ministeriais e camarárias e que assim ficam agregados dada a impossibilidade de esclarecer mais que a origem departamental da sua actividade. Saliente-se contudo que este agrupamento não inviabilizou a análise pretendida já que o seu volume não é tão apreciável quanto suspeitávamos inicialmente.

Um agrupamento relativamente original que identificámos foi o de profissões ligadas aos *Transportes e Comunicações*, no qual o pessoal dos carros eléctricos, os ferroviários e os motoristas têm lugar relevante num conjunto de 8 profissões.

Também o *Comércio e Serviços* estão presentes, juntando 13 profissões, enquanto nos *Ofícios* agrupámos 8 profissões. Finalmente as *Actividades da Banca e de Escritório* filiam 9 profissões enquanto juntámos 15 profissões que de modo geral podemos designar de *Profissões Liberais*, dada a relativa autonomia profissional garantida aos seus praticantes.

Estes 10 tipos de actividades não são os únicos que poderíamos construir, tal como algumas profissões nos suscitaram dúvidas na sua inclusão num ou noutro conjunto. Tal escolha reflecte uma opção que tem a ver com o tipo de actividades conhecidas na cidade de Lisboa ao longo de uma primeira fase do nosso século, que identificámos em trabalho anterior<sup>6</sup>, e que se prende com as características desta cidade marítima e comercial em crescimento.

---

<sup>6</sup> Em trabalho precedente, dissertação de Mestrado, de 1987, desenvolvemos um modelo empírico de estratificação social aplicado ao caso das "Avenidas Novas"

Essencialmente - e na continuidade do tipo de actividades que identificámos em 1925 nas Avenidas Novas - o regime veio premiar os que trabalham em actividades da sua sustentação militar e policial, um proletariado em vias de conversão à propriedade, e as chamadas "classes médias" e que, no fundo são os grupos letrados ("colarinhos brancos") ao qual também se liga um sector mais moderno e urbano que inserimos grosseiramente na classificação de "profissões liberais".

Esta configuração sócio-profissional dos residentes em casas económicas permite-nos compreender em que medida em que o Estado Novo foi capaz de dar solução ao problema habitacional e quem foram os que usufruíram de tal investimento político.

#### **Os destinatários das casas desmontáveis e os das casas económicas: uma comparação do princípio das anos 40**

Um dos meios que permite aferir da especificidade de uma dada população é a possibilidade de a comparar com uma outra que esteja em condições de servir para o efeito. Ora, esta possibilidade concretiza-se comparando a estrutura populacional dos residentes das casas económicas com a dos usufrutuários do programa que concorre então publicamente com este, o das casas desmontáveis. Procuramos deste modo verificar até que ponto estamos em presença de populações distintas ou perante um exercício de retórica do regime. Fazendo uso das informações que Manuel V. Moreira apresenta no seu livro (1950, p.457) foi-nos possível comparar as características profissionais dos alojados num e noutro regime.

Utilizámos os três bairros de casas desmontáveis (Quinta da Calçada/Telheiras; Boa Vista e Furnas), erigidos entre 1938 e os primórdios dos anos 40, que totalizam 1378 casas e usámos para comparação o conjunto de bairros de casas económicas edificados

---

e do "Rego" em Lisboa, que actualizámos em artigo sequente em 1994, e no qual reflectimos acerca da sua especificidade no contexto de uma cidade em processo de crescimento urbano vincado como acontece na primeira metade do século XX na capital portuguesa.

igualmente na cidade de Lisboa até 1940 [ Ajuda, Arco do Cego, Alto da Ajuda, Alto da Serafina e Terras do Forno ] que totalizam 1386 habitações e das quais pudémos tratar 1243.

Independentemente da pretensão de equilibrar a dimensão dos conjuntos analisados, o que não constituiu um obstáculo já que o total de casas construídas segundo um e outro regime é bastante próximo em 1940/42, tal comparação é facilitada pela peculiaridade dos dois conjuntos em causa.

O Quadro nº1. clarifica as semelhanças e as diferenças observáveis. Em primeiro lugar, um dado curioso: as profissões que não encontramos entre os habitantes das casas económicas. Nos bairros de casas desmontáveis tem lugar relevante os *trabalhadores rurais*. Quase 50% dos instalados em Telheiras (236/517) são identificados como tal, enquanto ainda 20% dos residentes na Boa Vista (130/646) e nas Furnas (45/215) estão nas mesmas condições.

Esta actividade, que não está abrangida pela iniciativa das casas económicas destinada a profissões predominantemente urbanas, está associada às possibilidades de instalação provisória desta população nos arrabaldes da cidade. A sua continuidade, ou a continuação da identificação de um trabalhador com esta actividade urbanamente desvalorizada, conduz a uma situação de desqualificação - ligada a uma reminiscência de uma função abandonada do arrabalde conquistado pela urbanização - que lança estes trabalhadores para a condição de insolventes.

QUADRO Nº.1- Comparação das populações residentes nos bairros desmontáveis e nos bairros económicos, nos anos 40, por actividade profissional e por bairro

	CASAS DESMONTÁVEIS				CASAS ECONÓMICAS					
	CD1	CD2	CD3	TOTAL	B1	B2	B3	B4	B5	TOTAL
Trabalhadores rurais	236	130	41	407						
Vendedores ambulantes	49	39	3	91						
Sucateiros	21	2	0	23						
Funileiros e fundidores	0	4	3	7						
Serviçais a dias	0	19	0	19						
Domésticas	0	89	0	89						
Diversos	46	60	18	124						
<b>Total</b>	<b>352</b>	<b>343</b>	<b>65</b>	<b>760</b>						
Actividades marítimas	1	32	6	39	23	34	22	10	17	106
Construção Civil	82	94	47	223	0	1	2	3	3	9
Forças Armadas	0	15	19	34	139	66	25	24	34	288
Actividades ligadas à indústria	0	3	0	3	11	2	14	10	10	47
Transportes e comunicações	11	7	3	21	31	58	41	87	28	245
Ofícios	27	84	41	152	0	18	9	5	4	36
Funcionários e camarários	32	51	25	108	32	73	23	23	24	175
Comércio e Serviços	12	17	9	38	6	34	17	35	17	109
Act. de escritório/bancárias	0	0	0	0	17	106	20	16	41	200
Profissões liberais	0	0	0	0	5	19	2	0	2	28
<b>TOTAL</b>	<b>517</b>	<b>646</b>	<b>215</b>	<b>1378</b>	<b>264</b>	<b>411</b>	<b>175</b>	<b>213</b>	<b>180</b>	<b>1243</b>

CD1-Telheiras (1940)  
 CD2-Boa Vista(1947)  
 CD3-Furnas (1947)

B1 - Ajuda  
 B2 -Arco do Cego  
 B3 - Alto da Ajuda  
 B4 - Alto da Serafina  
 B5 - Terras do Forno

Fonte: CD- M.Moreira, 1950  
 B-Boletim I.N.T.P.

Note-se por exemplo que no caso dos residentes na Quinta da Calçada/Telheiras, estes são realojados do Bairro das Minhocas, concomitante ao Bairro da Bélgica ao Rego que estudámos anteriormente e em cuja população em 1925 não se encontravam mais que 3 dos ditos trabalhadores rurais em 241 recenseados eleitoralmente (1994, p.178). Não estamos já só perante uma condição (espacial) de suburbanidade estruturadora da sua persistência como actividade profissional mas de uma condição social que distingue os que moram nos edifícios dos que se haviam instalado provisoriamente em "barracas", ciclicamente reinstaladas nas imediações da cidade aumentada.

Mas para além dos trabalhadores rurais encontramos nos bairros de casas desmontáveis profissões não incluídas no programa das casas económicas e cuja solvência económica é também duvidosa. É o caso dos *vendedores ambulantes*, dos *sucateiros*, dos *funileiros e fundidores*, dos *serviçais a dias* e das *domésticas* e os inqualificáveis *diversos*. Encontramos uma população de fraca qualificação profissional, como é a condição dos ambulantes (em que não incluímos o fotógrafo ambulante dada a necessidade de capital investido inexistente nos casos precedentes) e a condição de actividade não retributiva de doméstica. Aproximam-se os seus destinatários das populações-alvo de uma política de assistência social à qual o programa das casas desmontáveis está efectivamente associado.

Atente-se, aliás, a que quase 70% (352/517) dos residentes em Telheiras, mais de 50% dos instalados na Boa Vista (343/646) e ainda 30% dos das Furnas (65/215) estão recenseados como tendo tais actividades profissionais. Ou seja, uma fatia significativa dos instalados nas casas desmontáveis são muito provavelmente habitantes insolventes.

Em relação aos restantes 618 residentes em bairros de casas desmontáveis cujas profissões estão em condições de ser comparadas com as dos residentes em casas económicas ressaltam algumas diferenças que merecem ser assinaladas. A importância

dos operários da construção civil, maior conjunto de trabalhadores em qualquer dos 3 bairros referidos, representam 36% (223/618) dos profissionais comparáveis. Em contraste o seu significado é praticamente nulo entre os residentes nos 5 bairros de casas económicas (9/1243). É que os edificadores da cidade, os operários que dão forma à edificação maciça da capital estão parcamente cobertos no âmbito das casas económicas.

Curiosamente encontramos muitos destes operários e também construtores civis nas edificações privadas nas novas áreas da cidade como é o caso do Rego, sobretudo operários, e das Avenidas Novas, sobretudo construtores<sup>7</sup>.

Comparativamente o que designámos como as actividades militares e policiais e que são o mais importante sector de actividade no conjunto dos 5 bairros de casas económicas, 23% do total tratado (288/1243) [e que nos bairros do Rego e das Avenidas Novas em 1925 são também a primeira actividade profissional no primeiro (20.8%) e segunda no segundo com 20.3%], não tem correspondência nos bairros de casas desmontáveis. A sub-representação deste conjunto, menos de 3% do total da população destes bairros, terá a ver com a condição legitimada e legitimadora destas actividades no contexto das sociedades contemporâneas e do regime emergente e que faz dos militares e dos polícias, profissionais integrados e protegidos legalmente. São esmagadores no Bairro da Ajuda, mais de 50% dos residentes, nunca descendo a sua representação nos bairros de casas económicas, falamos de todos os treze casos, abaixo dos 10%, à excepção de Benfica em 1958 em que não estão sequer representados.

Em traços gerais, comparando os residentes nas casas desmontáveis e nas casas económicas, constata-se uma diferenciação qualitativa na condição profissional associada a uns e outros.

---

<sup>7</sup> No trabalho que realizámos em 1987 encontrámos num total de 241 recenseados eleitoralmente em 1925 no Rego 45 ligados à construção civil, 2ª actividade mais importante, e nas Avenidas Novas 139 indivíduos nesta actividade num total de 1155 recenseados, 3ª principal actividade (1987; 1994,p.178). Outras indicações acerca da intervenção dos construtores na edificação da cidade nova são também aí apresentadas..

Actividades socialmente valorizadas como sejam as que implicam capital escolar, o domínio da escrita e do raciocínio, é o caso das actividades de escritório, da banca e dos seguros estão absolutamente ausentes nos bairros desmontáveis, estando sempre bem representadas nos bairros económicos, sendo maioritárias no Arco do Cego e nas Terras do Forno e representam 16% (200/1243) do total dos instalados nestes 5 bairros de casas económicas. Outro sector de actividade não detectado entre os residentes das casas desmontáveis é o constituído pelas profissões ditas liberais embora também não seja frequente entre os moradores desta fase, até 1940, das casas económicas.

Opostamente, actividades como as que podemos designar por *Ofícios* são para os habitantes das casas desmontáveis, de entre as profissões que podemos comparar com as das casas económicas, as segundas mais bem representadas, 25% (152/618), enquanto no caso dos bairros económicos têm uma fraca representação (36/1243), não atingindo os 3%. Contrasta esta diferença de representações com o que acontece noutro sector de actividade de limitada valorização social como é a dos Transportes e Comunicações que atinge nos bairros económicos níveis altíssimos, é a mais representada no Alto da Ajuda e no Alto da Serafina, graças ao pessoal dos carros eléctricos, e o segundo sector de actividade no conjunto dos 5 bairros, 20% (245/1243). Nas casas desmontáveis, a sua representação é feita quase exclusivamente à custa de motoristas.

Finalmente nas actividades com representações aproximadas incluem-se os Operários e Empregados da Indústria, praticamente inexistentes nas casas desmontáveis e rondando os 5% nas casas económicas, os empregados nos Comércio e Serviços cujas representações se equilibram entre os 6 e os 9%, respectivamente nas casas desmontáveis e nas casas económicas.

Também nesta circunstância se encontram os Funcionários Ministeriais e Camarários, respectivamente 18% e 15%. A diferença essencial está em que os primeiros, das casas desmontáveis, são sobretudo empregados camarários e os segundos funcionários dos

Ministérios e portanto oriundos de meios e de actividades distintas. Aqui funciona o critério endógeno da Câmara Municipal de alojar na sua iniciativa - as casas desmontáveis - os que para ela trabalham, competindo ao Estado a adopção do mesmo critério para instalar os seus funcionários, como está previsto no decreto-lei nº 23052 de 1933 que institui as casas económicas.

A confrontação destes dados, relativos à origem destas diferentes populações, confirma a ideia que, embora se cruzando os seus utilizadores, a sua instalação num ou noutro tipo de habitações corresponde a uma política em que é dada uma sequência hierárquica entre as casas desmontáveis, um estágio de preparação para as populações insolventes -às vezes definitivo- com vista à passagem para a condição de proprietários, e as casas económicas que permitem o acesso à propriedade resolúvel.

Exemplificando tal postura do regime face à prevista transferência dos moradores das casas desmontáveis para casas económicas, Manuel V. Moreira dá-se conta do ocorrido e, a propósito de Caselas, refere o seguinte:

" acolheu algumas famílias que alugaram, durante 10 anos, as casas de lusalite (e que) mudaram para (este) agrupamento quando o comportamento revelou serem dignas de melhorar a respectiva situação. (...) A ascensão na hierarquia social está, pois, não só planeada mas executada." (1950,p.464).

Esta previsão de melhoria da condição residencial, embora diversamente referida, encaixa num problema de ordem prático. É que estando a população da capital em crescimento permanente desde o início do programa das casas económicas, a quem devem ser distribuídas as novas casas edificadas: aos ainda não abrangidos pelas iniciativas públicas ou aos mercedores de "ascensão social"? Esta questão revela-se importante porque tal como já assinalámos o número limitado de casas disponíveis para distribuir é uma permanente entrave à concretização desta política.

Pensamos até que esta possibilidade de melhoria de condições de habitação, também prevista nas casas económicas com a possibilidade de ampliação da casa, que os primeiros projectos prevêm, coloca-se aí mesmo; enquanto possibilidade. Objectivamente a ascensão residencial passaria de facto por um

aumento do rendimento familiar significativo, de modo a permitir a mudança de classe habitacional e não simplesmente como adaptação da casa para uma família maior. Contudo, não só os estudos sobre esta fase da vida portuguesa mostram que tal mobilidade era bastante limitada, como a hipótese de libertação de casas económicas é irrelevante.

### **Tonalidades sociais dos bairros de Casas Económicas**

A preocupação de fazer coexistir populações com diferentes condições socio-económicas não se dá exclusivamente a partir da Urbanização de Alvalade, que tratamos no capítulo seguinte, é já uma motivação importante desde o início do Programa das Casas Económicas. Só que aqui a coexistência de classes habitacionais limitava a um certo tipo de rendimentos económicos tal coexistência.

Da concepção inicial de duas classes em 1933 (com vários tipos de casas) a quatro classes em 1943, à criação de uma 5ª classe nos anos 50, há um historial de coexistência residencial que se quer impôr. Porém, mesmo essa história está recheada de inconsequências, já que a execução de tais obras ficou condicionada, como se sabe, às possibilidades económicas de cada momento. E daí as críticas que vamos encontrando no texto de Manuel V. Moreira, que a propósito de um trabalho pioneiro dos arquitectos Teotónio Pereira e Costa Martins, vem salientar a necessidade de evitar a edificação de bairros exclusivos para uma classe habitacional.

O exemplo da não aplicação dos princípios enunciados tem lugar em Lisboa no final dos anos 30 em dois bairros com residências destinadas apenas à classe A (Alto da Ajuda e Alto da Serafina) e reincide nos anos 40 com a conclusão do Alvito. Tal constatação dá sustento à insistência dos mais frontais que defendem a necessidade de conciliar o maior número possível de grupos economicamente diferenciados numa mesma área de residência.

Tomando papel de mediador entre os arquitectos, aqui insurgidos, e o governo, Manuel V. Moreira salienta no seu texto de 1950, o seguinte:

"os autores condenam com razão os bairros exclusivamente para uma classe, mas o próprio governo assim pensa actualmente visto que se primeiramente se referiu às classes A e B, depois legislou para as classes C e D e, finalmente, aprovou os planos das casas de renda económica, limitada e livre, isto é, para todas as classes (Alvalade, etc.)." (p.464).

Assinalando ainda as diferenças de rumo da execução no terreno e do que está legislado recorda o incumprimento da lei na Penha de França e na Av. Gomes da Costa, no Porto, e salienta que o que está estipulado legislativamente quanto à coexistência de classes de habitação prevê a percentagem de habitações, sempre maior da classe A que da B, da B que da C e desta que da D.

Este ponto de partida serve-nos para salientar que há na edificação desta política das casas económicas preocupações de fazer coexistir populações economicamente distintas; preocupações essas que estão no entanto reduzidas na origem, devido à limitação no recrutamento desta população.

Tal constatação ainda assim não impede diferenças maiores entre os regimentados através dos sindicatos nacionais face aos escolhidos por se tratarem de funcionários públicos; não evita a distinção na sua instalação neste bairros dos grupos profissionais escolarmente mais aptos em condição residencial privilegiada, face aos restantes grupos socio-profissionais; nem elimina a variação das composições profissionais dos residentes dos diferentes bairros ao longo dos mais de 30 anos da concretização desta política. Falamos pois da *tonalidade social* que os bairros de casas económicas (cada um e todos no seu conjunto) obtém no contexto da edificação da Cidade Nova.

Esta política, enunciada como uma actuação concertada de resposta a um problema social urbano central, não pôde deixar de responder também às necessidades dos grupos profissionais em relação aos quais era mais premente intervir. Na opinião dos dirigentes esta iniciativa, acertada com outras no sentido de repôr uma nova ordem social e moral na sociedade portuguesa, repousando no princípio de justo equilíbrio, deveria garantir o princípio da justiça, na repartição que se haveria de fazer, entre os que se apresentavam em condições de beneficiar destas casas.

Procurava-se cobrir toda a base de sustentação do regime, dando-se ênfase consoante a circunstância aconselhasse aos grupos momentaneamente "mais carenciados de habitação". Lê-se no discurso do Sub-Secretário Teotónio Pereira na inauguração do Bairro do Arco do Cego a propósito da excelência da composição social dos residentes no Bairro da Ajuda, inaugurado um ano antes (10/3/1935):

"Residem nas casas económicas da Ajuda funcionários públicos e membros dos sindicatos nacionais. Dos primeiros, a grande maioria pertence à força armada: exército, marinha, guarda republicana e algumas dezenas de polícias que habitavam, em regra, em alojamentos impróprios à vida da família, dada a falta de casas decentes e baratas. Houve, por isso, a preocupação de atender aos modestos agentes da autoridade, que dia e noite velam pela segurança e pela tranquilidade da população de Lisboa. Quanto à gente laboriosa dos sindicatos nacionais, a distribuição fez-se por forma a dar-lhes larga representação. Há empregados de escritório de todos os ramos, ajudantes de farmácia, caixeiros, artistas, tipógrafos, pessoal dos carros eléctricos, dos serviços do pôrto e de quasi todas as profissões marítimas. Assim se começou a cumprir um vasto plano de protecção à vida do trabalhador." (in Boletim do I.N.T.P., Ano II, nº8, 15/3/1935, p.187)

Este é já um primeiro retrato das tonalidades sociais do primeiro bairro concluído segundo o decreto-lei nº 23052 de 1933. Tem como traço fundamental a sobre-representação de militares e polícias que são 139 dos 264<sup>8</sup> moradores (52.7%) que conseguimos recensear num total de 283 (ver Quadro nº 2.).

---

<sup>8</sup> Os totais de residentes referidos (com que trabalhamos ao longo deste capítulo) são aqueles que foram possíveis tratar, para os quais encontramos informação disponível. A completa informação do número de alojados em cada bairro é facultada em Anexo, assim como a lista dos sindicatos e dos ministérios cujos associados ou empregados foram instalados nestes bairros económicos.

QUADRO Nº.2- Efectivos por profissão, por bairro e por tipo de casa												
	Ajuda				Arco do Cego				Alto da Ajuda			
	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
Act. marítimas	7	15			18	15			22			
Construção Civil	0	0			1	0			2			
Forças armadas e militariz.	90	48			45	18			25			
Ope. Emp.Indústria	8	3			1	1			14			
Transportes e Comunicações	21	9			50	7			41			
Func. Minister. e Camarários	18	12			54	17			23			
Comércio e Serviços	4	1			25	1			17			
Activ. Escritório e Banca	4	10			76	30			20			
Ofícios	6	0			16	1			9			
Profissões Liberais	0	1			16	3			2			
<b>Total</b>	<b>158</b>	<b>99</b>	<b>7*</b>		<b>302</b>	<b>93</b>	<b>16*</b>		<b>175</b>			

	Alto da Serafina				Terras do Forno				Madre de Deus			
	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
Act. marítimas	10				17	0			32	14		
Construção Civil	3				3	0			3	0		
Forças armadas e militariz.	24				26	8			23	27		
Ope. Emp.Indústria	10				9	1			21	1		
Transportes e Comunicações	87				28	0			50	18		
Func. Minister. e Camarários	23				15	9			40	83		
Comércio e Serviços	35				16	1			26	10		
Activ. Escritório e Banca	16				25	16			37	52		
Ofícios	5				4	0			8	9		
Profissões Liberais	0				2	0			1	8		
<b>Total</b>	<b>213</b>				<b>145</b>	<b>35</b>			<b>241</b>	<b>222</b>		

	Calçada dos Mestres				Encarnação				Alvito			
	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
Act. marítimas	8	5			15	9	0		4			
Construção Civil	4	1			23	6	0		3			
Forças armadas e militariz.	25	23			93	45	9		36			
Ope. Emp.Indústria	9	3			34	11	1		1			
Transportes e Comunicações	21	6			90	17	0		14			
Func. Minister. e Camarários	15	29			147	159	10		82			
Comércio e Serviços	35	6			76	25	0		3			
Activ. Escritório e Banca	17	19			50	93	6		2			
Ofícios	9	2			39	4	0		3			
Profissões Liberais	1	2			1	16	0		0			
<b>Total</b>	<b>144</b>	<b>96</b>			<b>568</b>	<b>385</b>	<b>26</b>		<b>148</b>			

\* Situações não enquadráveis nas categorias habitacionais definidas

QUADRO Nº.2- Efectivos por profissão, por bairro e por tipo de casa												
	Caselas				Vale Escuro				Restelo			
	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
Act. marítimas	10	3				2	0				12	4
Construção Civil	7	4				0	1				2	2
Forças armadas e militariz.	25	19				20	2				33	6
Ope. Emp. Indústria	21	3				4	0				7	1
Transportes e Comunicações	20	6				5	1				6	1
Func. Minister. e Camarários	10	28				13	12				72	17
Comércio e Serviços	26	7				5	3				4	4
Activ. Escritório e Banca	9	10				12	7				56	21
Ofícios	13	3				3	0				1	0
Profissões Liberais	2	4				0	1				13	11
<b>Total</b>	<b>143</b>	<b>87</b>				<b>64</b>	<b>27</b>				<b>206</b>	<b>67</b>

	Stª Cruz de Benfica			
	A	B	C	D
Act. marítimas	19	27	11	17
Construção Civil	6	1	0	0
Forças armadas e militariz.	0	0	0	0
Ope. Emp. Indústria	40	30	6	2
Transportes e Comunicações	56	19	12	1
Func. Minister. e Camarários	17	14	8	1
Comércio e Serviços	45	20	7	7
Activ. Escritório e Banca	45	70	58	36
Ofícios	13	2	2	3
Profissões Liberais	3	4	30	40
<b>Total</b>	<b>244</b>	<b>187</b>	<b>134</b>	<b>107</b>

E este é tanto mais um retrato específico de um bairro destinado ao alojamento das populações protegidas pelo Estado Novo e nem sequer por si a herança da 1ª República de protecção dos militares e polícias pois a composição populacional do outro bairro edificado da mesma forma (o Arco do Cego) é claramente diferente. Polícias e militares não são mais que 16% (66/411) dos residentes, tendo as Actividades de escritório e bancárias, e falamos precisamente de empregados bancários e de escritório, 25% (106/411), o peso mais importante nestes primeiros instalados no bairro inaugurado em 1935.

A maior diversidade de áreas de actividade profissional também bem representadas empresta socialmente uma tonalidade diversa a este espaço residencial. Se bem que as profissões abrangidas pela iniciativa estatal nas duas iniciativas sejam as mesmas, a presença mais distribuída das actividades já referidas como também de funcionários ministeriais e ainda empregados dos Transportes e Comunicações dá uma coloração variada às duas iniciativas herdadas da 1ª República.

A experiência da conclusão destes dois bairros, cuja concepção é violentamente rejeitada pelos ideólogos do Estado Novo (ver capítulo 5), permite aos seus defensores uma "vitória póstuma". Depois de os primeiros anos da implantação do regime jurídico das casas económicas, na sequência do Decreto-Lei nº 23052 de 1933, terem servido para defender a ideia da casa de um só pavimento (à semelhança da concepção tradicional da casa térrea e em oposição aos andares-moradias dos Bairros Sociais), em 1938, apenas volvidos 5 anos, estamos perante uma reactualização conceptual de monta. Com o Decreto-Lei nº 28912 de 1938, que vem introduzir as casas desmontáveis, estabelece-se a edificação de moradias com dois pisos. Há um pressuposto argumentativo de urbanidade que se aproxima mais do que se havia concebido na 1ª República do que da ruptura corporativista. Lê-se no preâmbulo deste Decreto-Lei:

" Abandona-se a orientação inicialmente seguida de, para a classe A, se construírem casas térreas, dado o aspecto de pobreza que, apesar de tudo, apresentam e que constitue nota discordante desagradável à vista do cidadão, habituado a viver num meio de

edificações de altura elevada. Todas as moradias, tanto as da classe A como as da classe B, passam a ter dois pavimentos, o que dará a todas a feição tam apreciada nas da classe B já construídas."

Ora se tivermos presente que os bairros do Alto da Serafina e do Alto da Ajuda, concluídos em 1938, são apenas constituídos por moradias da classe A e que só o de Belém (Terras do Forno) as tem das duas classes, concluímos que a política para os anos 40, ao longo dos quais se edifica o maior número de *bairros de casas económicas* de todo o tempo do programa, conhece uma alteração de concepção que é retirada do modelo rejeitado.

Em termos de uma contabilização mais completa podemos concluir que dos 13 bairros (ver Anexo cartográfico) que tratamos, 6 têm as duas classes originais A e B, cujo último exemplar é inaugurado em 1950 (Caselas) depois da Ajuda, do Arco do Cego, das Terras do Forno, da Madre de Deus e da Calçada dos Mestres. E que para além dos 3 bairros de uma só classe já enunciados temos algumas variações historicamente explicadas. A Encarnação é o primeiro bairro a ter 4 classes habitacionais, de A a D, o que se repete uma década depois em Santa Cruz de Benfica, havendo pelo meio dois exemplos diversos: o do Vale Escuro, em que só encontramos moradias das classes B e C e no Restelo em só foi possível identificar casas das classes C e D.

Esta diversidade destes últimos casos que percorre já os anos 50 (ver Quadro nº .2.) resulta das sucessivas alterações no programa inicial e da indefinição, que está na origem da interrupção definitiva desta iniciativa, entre construir para os efectivamente menos capazes de aceder à propriedade ou de propiciar aos que tendo as condições de se virem a constituir enquanto proprietários ainda não tiveram as condições de o fazer.

A opção entre construir para as classes insolventes, que haviam ficado fora deste programa, e as classes solventes mas não proprietárias explica variações de actuação, resultantes de circunstâncias económicas mas também de concepções em competição. Por exemplo o caso do Restelo, em que não encontramos moradias das classes A e B, parece ter a ver mais com a concepção que então era desenvolvida em relação a esta zona da

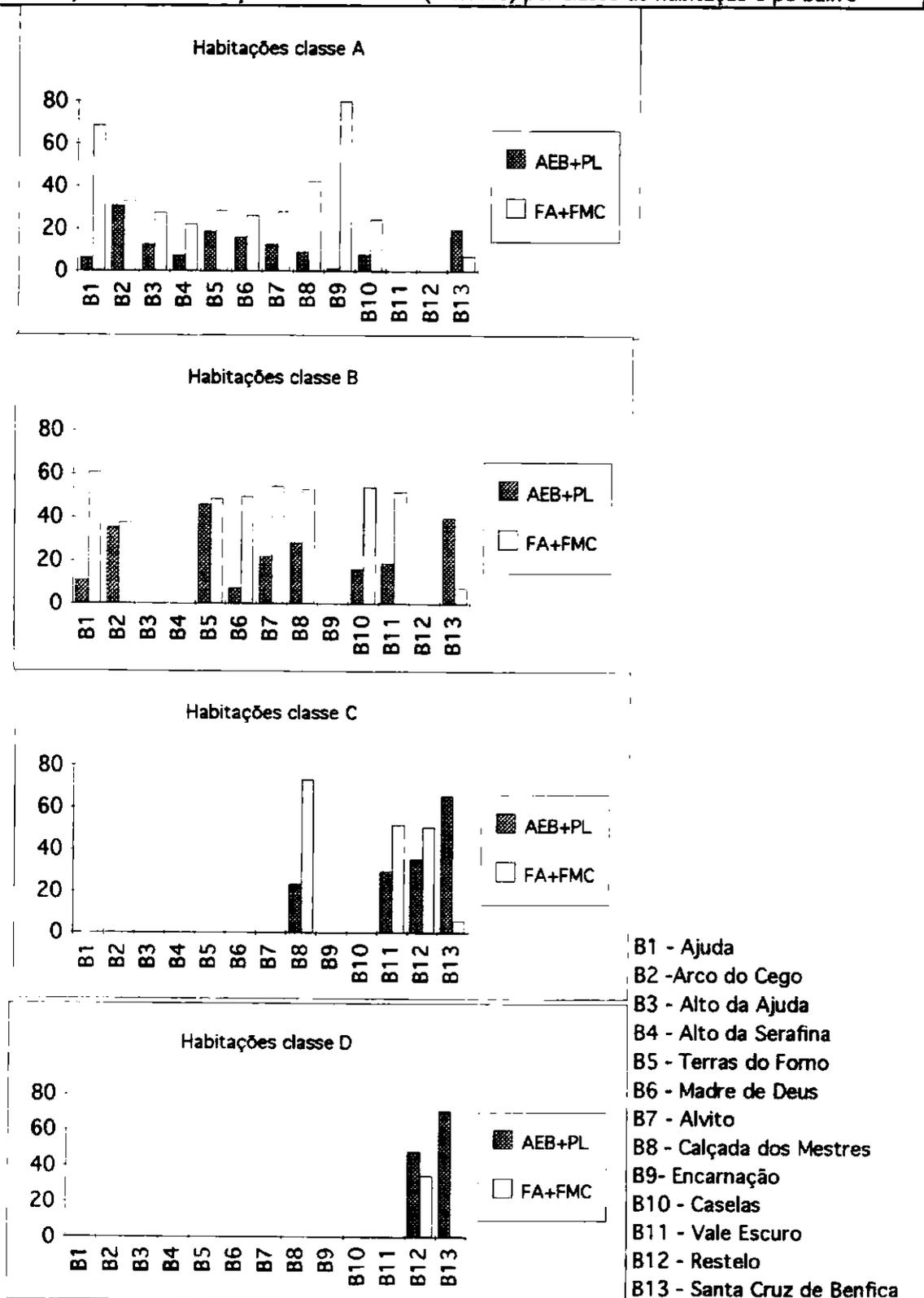
cidade do que face ao desenvolvimento consequente da política das casas económicas.

As distinções entre e dentro dos próprios aglomerados edificados é também reveladora. Note-se por exemplo a importância da distinção entre o peso de moradores oriundos da escolha dos sindicatos nas classes A e B face aos funcionários públicos. Se considerarmos como *funcionários públicos* as categorias (Forças Armadas e Funcionários Ministeriais e Camarários, FA+FMC, face às restantes oito categorias) observamos (Figura 1) nos bairros dos anos 40 do das Terras do Forno até Caselas, em que é possível encontrar classes A e B, uma clara vantagem destas duas categorias nas classe B, sempre em cima dos 50% ou ultrapassando este valor, em contraste com a situação na classe A em que raramente chegam aos 30%.

No caso da Ajuda e do Arco do Cego a predominância dos polícias no primeiro e uma grande variedade de actividades igualmente representadas no segundo conduz a situações opostas. Na Ajuda os funcionários ou se quisermos os não sindicalizados são maioritários nas duas classes e no Arco do Cego são opostamente minoritários. Esta última situação é de novo visível no final dos anos 50 em Santa Cruz de Benfica.

Outra distinção não menos relevante é, se isolarmos as actividades que implicam *graus de escolarização mais elevados* (Actividades de Escritório e Bancárias e Profissões Liberais, AEB+PL), a distinção no destino residencial das profissões socialmente mais valorizadas que tendem a ser claramente dominantes nas classes habitacionais mais elevadas (Figura 1) e cuja importância é bem visível nos bairros dos anos 50. À excepção do Arco do Cego e circunstancialmente na classe B das Terras do Forno estas duas actividades só vêm a atingir os 30% da representação do total da população residente no Vale Escuro, no Restelo e em Santa Cruz de Benfica.

**FIGURA Nº 1-Distribuição percentual dos residentes com profissões de escritório e liberais (AEB+PL) e da Administração Local e Central (FA+FMC) por classe de habitação e po bairro**



A separação entre as categorias mais e menos escolarizadas ganha neste tempo uma expressão própria que tende a conotar as casas económicas com o topo da construção com fins sociais.

O que se confirma é a ausência quase absoluta das casas da classe A, em que os trabalhadores manuais são normalmente maioritários, nos bairros económicos dos anos 50. No Vale Escuro apenas temos casas das classes B e C, no Restelo das classes C e D e mesmo em Santa Cruz de Benfica, em que todas as classes habitacionais estão representadas equilibradamente, as moradias da classe A representam 36% (244/673) do total.

Esta situação terá uma configuração ainda mais clara nos Olivais-Sul, como veremos no Capítulo 8, em que às diferentes classes habitacionais correspondem concepções residenciais distintas. Apesar de subordinadas à mesma designação, de casa económica, as classes a, A e B estão distribuídas em blocos enquanto as classes C e D continuam a ser moradias.

#### **Uma leitura global da especificidade socio-profissional dos primeiros destinatários das casas económicas**

Através de um Quadro-Síntese da composição socio-profissional dos primeiros moradores em casas económicas de Lisboa (Quadro nº 3.) é-nos possível avaliar em termos gerais a importância das diferentes actividades profissionais contempladas nesta iniciativa pública.

QUADRO Nº3 - Caracterização sócio-profissional dos primeiros moradores em Casas Económicas de Lisboa, por Bairro														
Bairros	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B7	B8	B9	B10	B11	B12	B13	TOTAL
Total construído de casas ec.	283	481	*198	220	204	472	152	272	**1302	300	100	451	702	5137
Total analisado	264	411	175	213	180	463	148	240	979	230	91	273	673	4340
<b>Actividades profissionais</b>														
Actividades marítimas	23	34	22	10	17	41	4	13	24	13	2	16	74	293
Act. Construção Civil	0	1	2	3	3	3	3	5	29	11	1	4	7	72
Act. industriais	11	2	14	10	10	17	1	12	46	24	4	8	78	237
Forças Armadas e Policiais	139	66	25	24	34	50	36	48	147	44	22	39	0	674
Func. ministeriais e camarários	32	73	23	23	24	123	82	44	316	38	25	89	40	932
Emp. Transportes e comun.	31	58	41	87	28	68	14	27	107	26	6	7	88	588
Comércio e Serviços	6	34	17	35	17	36	3	41	101	33	8	8	79	418
Ofícios	0	18	9	5	4	27	3	11	43	16	3	1	20	160
Act. bancárias/escritórios	17	106	20	16	41	89	2	36	149	19	19	77	209	800
Profissões liberais	5	19	2	0	2	9	0	3	17	6	1	24	77	165
Act. não indicada													1	1

B1 - Ajuda

B2 - Arco do Cego

B3 - Alto da Ajuda

B4 - Alto da Serafina

B5 - Terras do Forno

B6 - Madre de Deus

B7 - Alvíto

B8 - Calçada dos Mestres

B9 - Encarnação

B10 - Caselas

B11 - Vale Escuro

B12 - Restelo

B13 - Santa Cruz de Benfica

\* Segundo Cachulo da Trindade são edificadas 282 moradias

\*\* Na 1ª fase são construídas 1130 casas, na 2ª fase 172

Fonte: Boletim do I. N. T. P.

Os totais de casas construídas é-nos dado por  
I.N.T.P.,1940(B1-B5);C.Trindade,1950(B6-B10)

Em primeiro lugar merece referência o facto de termos trabalhado com a quase totalidade da população alojada, podendo por isso as nossas conclusões ser apresentadas enquanto verificação para este universo de análise. O controlo do total edificado foi-nos garantido pelo próprio relatório de 1940 do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência (Figura nº 3, Capítulo 6) e também pelas informações de Cachulo da Trindade (Quadro nº 2, Capítulo 6). Apenas os 3 casos dos anos 50 não tiveram essa confirmação pelo que tivémos de recorrer ao critério do número de moradia mais elevado como referência do total previsível de casas construídas nesse bairro. Este critério pareceu-nos adequado já que mesmo nos outros bairros foi, normalmente, possível identificar as moradias ordenadas do número 1 ao maior número, correspondente ao total edificado.

Deste modo, podemos dizer que tratámos 4340 casos de um total de 5137 possíveis (ou de 5221), consoante sigamos a versão do relatório do I.N.T.P. que refere 198 moradias construídas no Alto da Ajuda<sup>9</sup> ou de Cachulo da Trindade que refere 282. Em qualquer dos casos falamos de uma cobertura de 83 ou 84% dos casos. As variações são relativamente pouco importantes havendo apenas um caso claro de uma cobertura abaixo dos 75%, o Restelo (61%), e um outro mais duvidoso que é o do Alto da Ajuda e que já explicitámos, coberto em 88% numa versão e a 62% noutra.

Do conjunto dos alojados o que se evidencia é a predominância nestes bairros da cidade de Lisboa, ao longo de três décadas, de algumas actividades profissionais presentes em todos, ou quase todos os bairros. Falamos concretamente dos Funcionários Ministeriais e Camarários, indefiníveis na profissão propriamente dita, já que surgem identificados como trabalhando num ministério determinado ou na C.M.L; dos Empregados Bancários e de

---

<sup>9</sup> Os bairros da Ajuda colocaram alguns problemas de identificação tendo sido possível graças às datações da entrega das casas saber que tratámos as duas fases de edificação do bairro do Alto da Ajuda ( cuja distribuição se inicia em 1934 e em 1938), não tendo tratado a informação do Caramão da Ajuda de 1948. Em Anexo Cartográfico apresentamos contudo a referência a este projecto também inserido no Programa das Casas Económicas.

Escritório; dos Militares e Polícias; dos empregados dos Transportes e Comunicações e os dos Comércios e Serviços.

Estas 5 áreas de actividade profissional agrupam 78% (3412/4340) dos moradores-adquirentes destes bairros de Lisboa o que dá bem a ideia da sua importância no conjunto dos residentes dos bairros de casas económicas. A situação de liderança enquanto sector de actividade mais escolhida recai em apenas 3 destas, que entre si agregam mais de metade dos residentes, 55% (2406/4340). Os Funcionários, os Bancários e Empregados de Escritório e os Militares e Polícias têm um lugar cativo nas escolhas encimadas pelo I.N.T.P.

O que se conclui destes valores é que claramente os funcionários públicos e os "colarinhos brancos" são os destinatários prioritários das habitações preferidas pelo regime, ficando os operários e empregados da Indústria remetidos para uma posição subalterna. Apesar de termos agrupado nesta actividade 18 sindicatos nacionais tão variados como os da metalurgia, das madeiras, da cerâmica, dos lanifícios, das indústrias químicas, dos sabões, das moagens, dos tabacos, para não citar todos, só 237 dos seus associados são aqui alojados.

Também os operários da construção civil, em número impressionante numa cidade em construção acelerada estão ausentes. São 72 em 4340 casos tratados (1.7%), o que se adicionarmos aos praticantes de Offícios (3.7%) que encontramos e aos empregados de empresas marítimas (6.8%), sempre presentes nestes bairros, congrega uns fraquíssimos 17.7% do total residencial (ver Quadro nº 4).

Ou raciocinando de outro modo, podemos ainda adicionar aos funcionários e aos "colarinhos brancos" as Profissões Liberais que reforçam a maioria já apontada e entre os quais se incluem os médicos, os engenheiros e os arquitectos.

Curiosamente duas áreas de actividade bem representadas ao longo de todo este período conhecem algumas particularidades que os distinguem tanto das actividades típicas dos "colarinhos brancos" como dos "colarinhos azuis". Falamos dos empregados dos Transportes e Comunicações que representam 13.5% (588/4340)

dos alojados e que estão identificados enquanto ramo de actividade com as tecnologias mais avançadas na época e com a generalização dos sistemas de comunicação que então emergiam. Estão entre estes os clássicos ferroviários, os motoristas e os volumosos empregados dos carros eléctricos e depois os da Carris, como também telefonistas, empregados dos correios, radiotegrafistas.

QUADRO Nº 4- Peso percentual das actividades profissionais dos residentes nos Bairros Económicos					
		%	1ª fase	2ª fase	3ª fase
			anos 30	anos 40	anos 50
Act. marítimas	294	6,77%	8,50%	4,60%	8,90%
Construção Civil	72	1,66%	0,70%	2,40%	1,20%
Forças armadas e militariz.	674	15,53%	23,20%	15,80%	5,90%
Ope. Emp. Indústria	237	5,46%	3,80%	4,90%	8,70%
Transportes e Comunicações	588	13,55%	19,70%	11,70%	9,70%
Func. Minister. e Camarários	932	21,47%	14,10%	29,30%	14,80%
Comércio e Serviços	418	9,63%	8,80%	10,40%	9,20%
Activ. Escritório e Banca	800	18,43%	16,10%	14,30%	29,40%
Offícios	160	3,69%	2,90%	4,90%	2,30%
Profissões Liberais	165	3,80%	2,20%	1,70%	9,80%
TOTAL	4340	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

A outra actividade é a do Comércio e dos Serviços. Caixeiros, empregados da industria hoteleira, empregados de armazéns, de pastelarias, ajudantes de farmácia aparecem frequentemente na selecção dos futuros residentes nestes bairros. Atingindo na globalidade dos casos tratados 10% (418/4340), concluímos que os seus associados alojados nas casas económicas estão entre as cinco principais actividades recenseadas. A sua importância na vida urbana, enquanto agentes das actividades económicas da cidade, e o seu grande número na cidade terá provavelmente efeitos na proporção dos seus associados instalados nestes bairros.

Parece clarificada a questão da limitação, no caso do Programa das Casas Económicas, que o Estado Novo faz a populações economicamente solventes deste bem socialmente valorizado. E se esse ponto é cumprido em relação às iniciais intenções do regime, o que ressalta é o pendor não operário dos residentes. Estes são predominantemente funcionários ou empregados em actividades com

algum grau de escolaridade, isto é, - falamos das décadas de 30 e 40! - os empregados de escritório, bancários e as profissões liberais.

Tirando situações excepcionais como são o bairro do Alvito de iniciativa camarária e em que o resultado final da composição populacional pende claramente para a instalação dos seus empregados, a presença de uma diversidade de actividades de funcionários e de "colarinhos brancos" é talvez uma das marcas mais presentes nestes bairros.

Em termos da evolução no tempo encontramos algumas ligeiras flutuações quanto ao tipo de actividades dominantes. Nos bairros concluídos nos anos 30 (Ajuda, Arco do Cego, Alto da Ajuda, Alto da Serafina e Terras do Forno) são dominantes enquanto actividade os Militares e os Polícias, estando como grupo seguinte mais representado os empregados dos Transportes e Comunicações e só depois os empregados de Escritório e Bancários, os Funcionários e o Comércio e Serviços (ver Quadro nº 4.).

Já nos bairros edificados nos anos 40 (Madre de Deus, Alvito, Calçada dos Mestres, Encarnação e Caselas) os Funcionários Ministeriais e Camarários são dominantes atingindo 30% do total do alojados nesse período, seguidos das Forças armadas e Militarizadas, em queda de importância, e depois pelos habituais empregados de Escritório e bancários, os Transportes e Comunicações e os empregados do Comércio e Serviços.

Os anos 50 confirmam a alteração de importância das actividades mais representadas. Nos bairros concluídos então (Vale Escuro, Restelo e Santa Cruz de Benfica) assumem a liderança os empregados de Escritório e Bancários, seguidos dos Funcionários Ministeriais e Camarários e tendo logo a seguir, qual "fruta da época"!, as Profissões Liberais. Os Transportes e Comunicações e os empregados do Comércio e dos Serviços quedam-se nos lugares seguintes, perdendo as Forças Armadas a anterior notoriedade na 8ª posição.

A tendência de empolamento demográfico dos "colarinhos brancos" e a perda de preponderância das actividades manuais

parece ser uma característica de percurso e que acompanha a tendência que a própria sociedade portuguesa sofre. A já diminuta importância do operariado nos anos 30 e 40 assim como dos trabalhadores manuais é reforçada, servindo os bairros de casas económicas construídos nos anos 50 para confirmar a crítica que era feita ao regime de se concentrar fundamentalmente na "classe média", esquecendo os menos capazes economicamente.

A esta crítica respondia o regime com o lançamento que já analisámos em momento anterior da política das casas desmontáveis (seguida das casas para famílias pobres), com a política agora dominante das casas de renda económica mas sobretudo com o trunfo que seria a última grande arma do regime na definição do seu combate ao deficit habitacional na cidade de Lisboa que é o Decreto-Lei nº 42454, a publicar em 1959. Da sua inevitabilidade e da sua afirmação, na sequência da Urbanização de Alvalade, nos daremos conta no capítulo 8.

## CAPÍTULO 8

**POLÍTICA HABITACIONAL E COEXISTÊNCIA  
RESIDENCIAL:  
OS BAIRROS DE ALVALADE E DOS OLIVAIS E A  
HERANÇA DO PROGRAMA DAS CASAS ECONÓMICAS  
EM LISBOA**

Se "*a primeira finalidade da cidade, como pretende Raymond Ledrut, é a de assegurar em primeiro lugar a coabitação dos vizinhos, e em segundo lugar a coexistência dos diferentes grupos locais, mais ou menos sólidos e estruturados*" (1968-1, p.14) - e aqui fala-se de cidade enquanto comunidade humana e social, colectividade territorial capaz de produzir os mecanismos para a sua governação -, a história urbana recente, e particularmente o fenómeno do crescimento urbano, têm implicado importantes alterações na ideia do que é e como é cidade.

A cidade desde sempre marcada pela diversidade das suas populações, distinta funcional e socialmente, conhece já recentemente a regulação urbanística. Para R. Ledrut esta resulta de factores de ordem económica e política bem claros. "*O capitalismo joga um papel essencial para dar a sua côr particular à urbanização do século XIX, sobretudo nas grandes cidades. A utilização do espaço em função do maior lucro e o argumento da ordem pública a defender contra as ameaças das "classes perigosas" originaram o nascimento de um urbanismo - se é que se lhe pode dar este nome - que teve efeitos pelo menos tão importantes quanto a urbanização ela-mesma, de que o sistema capitalista é igualmente responsável.*" (1968-1, pp.XIII/XIV)

Ora à ideia de urbanização liga-se a ideia de **expansão urbana**, alteradora dos espaços tradicionalmente destinados a actividades complementares à vida das cidades, sobretudo agrícolas, e das

formas de (co)existência social e residencial nestes lugares, antes afastados, das cidades. A vida nesses locais, então levados na enxurrada edificadora que envolveu os arrabaldes das maiores cidades europeias do século XIX e XX, ganha a novidade da instalação de populações vindas dos campos mais distantes (R.Ledrut, 1968-1, p.XIII) e um ritmo de vida mais cosmopolita.

Na edificação de um novo habitat participam estes "camponeses desenraizados" (R.Ledrut, p.XIV), reproduzindo-se em muitas das localidades dos subúrbios das maiores cidades formas de edificação, modos de relacionamento próprios dos meios sociais de origem. E no espaço deixado disponível pelo planeamento urbanístico emergente, logo a iniciativa particular faz crescer edificações provisórias de todo o tipo, o que analisámos no caso do Rego em Lisboa (1987), tal como reincidentem formas tradicionais de uso do espaço agora reajustadas, como é o caso das hortas ainda hoje perpetuadas nalguns casos. (como foi estudado entre outros por Castel' Branco, Saraiva e Neto, 1985).

Mas a livre iniciativa que é responsável por parte significativa das cidades da Europa capitalista ( (uma) nova(s) burguesia(s) emerge(m) dos negócios dos terrenos e da edificação sistemática ) é autora *igualmente* da cidade nova ordenada segundo os novos padrões higienistas, e que se destina aos grupos sociais economicamente relevantes, e pela desordenação e promiscuidade dominantes nas áreas de edificação destinada às classes populares. E se bem que os agentes directamente implicados na edificação destinada aos diferentes meios sociais não coincidam, o que se constata é neste tempo reina a livre iniciativa, não detendo as instâncias públicas poder de controlo de tais iniciativas.

O resultado já o conhecemos. Do contexto de um Século XIX social e politicamente bastante conturbado e da sua passagem ao Século XX, aspecto de que demos conta no capítulo 3, passamos a um tempo em que defesa da intervenção sistemática do Estado na ordenação do espaço físico e social da cidade é dado assente.

Contudo, esta intervenção é também alvo de questionamento. Quer na escala que atinge quer nas formas físicas e nos tipos de ordenação social das populações. A discussão ideológica e económica que é permanentemente reactualizada, dados os novos problemas colocados, obrigou à estruturação de mecanismos que pretendem dar resposta às aplicações dos princípios orientadores de cada política de habitação que se inicia, e que é sempre reelaboração de uma anterior.

O conflito de interesses entre as diversas entidades de iniciativa pública envolvidas na intervenção no alojamento para populações economicamente inseguras, e a sua fundamentação em razões exteriores ao próprio campo da habitação social (aspecto desenvolvido no Capítulo 7), não impedem que em momentos historicamente circunscritos certas concepções se imponham, dominem e orientem as intervenções de âmbito público e em direcções não raras vezes redefinidas tempos depois.

É o caso da concepção que imperou na Europa na reconstrução após-1945. Ora, face a esta concepção, que enquadra temporalmente as intervenções que pretendemos analisar no caso português, merece destaque a síntese que quatro décadas passadas um dos mais importantes sociólogos franceses da actualidade faz a esse propósito. Da avaliação que Chamboredon faz da política dos "grands ensembles" (grandes conjuntos), num seu texto de 1985, e dos efeitos sociais que produz, podemos salientar a ideia de que *"os mecanismos institucionais diversos produzem populações por um lado homogeneizadas nas suas subdivisões internas e diversificadas no seu conjunto"* (p.443). A ideologia que sustenta o valor de um *conjunto vasto edificado* (a que correspondem certas práticas dos planeadores) pretende a partilha do espaço comum garantindo a convivência e desvalorizando as diferenças - que se perpetuam nem que seja graças às diferentes tipologias habitacionais a que correspondem diferentes prestações mensais e diversas subpopulações em diversas condições de acesso à propriedade - e pressupõe uma certa homogeneização face ao exterior.

Este *vasto conjunto edificado* é um unidade criada num elevado grau de simultaneidade e que se constitui espacialmente como um todo, distinto do que lhe é exterior mesmo que concomitante. Daí a produção inicial de uma certa homogeneização, identificadora (ou não) futuramente.

Mas, interiormente, temos uma diversificação clara, vivida em quotidianos conflituais associados a estilos de vida em competição (Chamboredon fala de agregação de grupos sociais e cristalização de estilos de vida (1985, p.453)), que promove formas de coexistência que se podem até apresentar como reflexos de um certo tipo de "luta de classes". Tais rivalidades intra-residenciais podem todavia ser entendidas como provisórias, pelo menos pelos "grupos superiores" dos residentes para quem a instalação no grande conjunto, "grand ensemble", é "uma passagem antes do acesso à co-propriedade ou à casa individual" (Chamboredon, 1985, p.463).

Estas cidades novas têm a particularidade de se dimensionarem a uma escala antes impraticável, identificadas progressivamente como espaços potencialmente segredadores, e têm ganho nestas últimas décadas um conotação depreciativa face a outras formas de habitat. Os projectos de partida, e de instalação em zonas cujo estatuto social que lhes está associado é socialmente mais recomendável, surgem entre aqueles que dispõe de possibilidades objectivas de uma *carreira urbana* ascendente (os mais capazes economicamente) e marcam intensamente a vida destes aglomerados.

Nas palavras de J.-C.Chamboredon o cruzamento temporário de populações encaixadas administrativamente em categorias concorrentes e até conflituais é a marca característica destes grandes conjuntos urbanos. É o próprio que afirma (1985, p.450): "*...Cada categoria encontra-se, em relação à categoria inferior, num ponto da sua trajectória diferente e caracteriza-se não somente por uma situação social superior, mas também por possibilidades de mobilidade (geográfica e social) bastante mais fortes. No interior de uma mesma classe social, o "destino" social criado em sub-categorias fortemente opostas e a coexistência no espaço exprimem o encontro*

*momentâneo de trajectórias sociais bem diferentes. É esta heterogeneidade extrema de categorias produzidas pelos mecanismos de selecção que constitui o traço específico da população dos "grandes conjuntos", mais que pelo simples volume da população ou que pela aproximação súbita de grupos de origens diversas."*

Esta circunstância tem levado a alterações relativamente frequentes na constituição da população residente e tem conduzido desde os anos 60 para cá ao avolumar de situações de desequilíbrio social e económico face ao modelo inicialmente concebido. Não podemos esquecer ainda a efectiva pauperização (Peter Wilmott e Alan Murie, 1990, estudam comparativamente os casos do Reino Unido e a França) das populações instaladas e das condições de conservação de grande parte destas áreas que têm tornado o tema dos aglomerados suburbanos num tema recorrente da comunicação social (europeia) desde o princípio dos anos 80.

Entre nós a dimensão do fenómeno urbano limitou, durante um longo período, a possibilidade de objectivar iniciativas de dimensão semelhante às francesas, aqui referidas. Contudo, para além de alguns empreendimentos de âmbito privado, também no após-guerra em Portugal, com as alterações na filosofia inicial do programa das casas económicas, se chega a uma aproximação desta concepção.

Dois casos têm prioridade de tratamento na cidade de Lisboa, pela dimensão física e populacional que atingem e pelos resultados que têm na alteração da política seguida até então. O bairro de Alvalade, "plano exemplar" que vivificou a cidade posterior a 1945 e os Olivais, plano de conjunto mais lato, de sentido regional de transformação da parte oriental da cidade, são os resultados mais visíveis de uma tentativa de coordenação de iniciativas de ordenamento urbano que o Estado Novo tenta levar por diante.

Estas duas iniciativas servem-nos de ilustração às formas encontradas pelo regime de dar continuidade ao Programa das Casas Económicas, superando a ideia de bairros específicos destinadas às moradias unifamiliares, e espelhando uma nova lógica

de intervenção urbanística e residencial. O recurso aos casos de Alvalade e dos Olivais prende-se com a tentativa de compreensão dos caminhos que as políticas de criação de *habitats sociaux* tomam no após-guerra, em momentos decisivos de alteração de políticas económicas e sociais.

Por trás destas duas obras está uma mesma ideia, alternativa das concepções de uma primeira face do regime, a de acompanhar as transformações urbanas com respostas sócio-urbanísticas de conjunto. À imagem do que acontecia noutros países europeus, em época de reconstrução, e em oposição ao que antes o Estado Novo promovera, esta solução baseava-se em um pressuposto antes rejeitado: o da miscenização de populações socialmente distintas.

## 1. UMA POLÍTICA MAIS RENTÁVEL OU UMA PRÁTICA TRADICIONAL DA CIDADE ? MISCENIZAÇÃO DE POPULAÇÕES E HIERARQUIZAÇÃO ESPACIAL

Numa tentativa de síntese do que havia sido a intervenção do Estado e a construção sem finalidade lucrativa ao longo de 30 anos, Raúl da Silva Pereira vai defender, em artigos publicados na revista *Análise Social* nº 1 e 2 de 1963, a necessidade de definição de "uma política à escala nacional" (p.54) que contrariasse a "*dispersão de esforços e de orientação (ou desorientação) que não ajuda a equacionar o problema habitacional à escala do País, nem sequer à escala dos seus maiores agregados humanos*" (p.40).

Esta ideia, que antecede em alguns anos a iniciativa de organizar os serviços ligados à habitação no Fundo de Fomento da Habitação no Ministério das Obras Públicas, é tecida tendo por base uma análise sistemática dos diversos regimes legais existentes em simultâneo, mas não sob a mesma coordenação, em Portugal.

Salientando a tibieza da iniciativa pública no campo da habitação (só 5.7% dos fogos edificados ao longo do decénio de 50 resultavam da iniciativa pública, sendo que destes 11438, menos de 32 por cento são casas económicas, só 20 por cento são casas de renda económica, 4 por cento casas para pescadores e quase 44 por cento casas para famílias pobres - p.41 do referido texto), constatamos com o autor a importância neste pequeno número de edifícios construídos do peso ainda dominante da componente original do regime, casas económicas e casas para famílias pobres. Isto é, perante a incapacidade de impôr eficazmente, para além dos discursos de ocasião, a primazia das casas de renda económica enquanto principal modalidade da intervenção estatal na habitação, é a resolução dos casos prementes, o realojamento, e a herança em curso da primazia do acesso à propriedade resolúvel que se apresentam como os principais recursos públicos.

Tal facto leva o autor a afirmar que é necessário "*recuar 30 anos para encontrar um diploma que merece uma análise detalhada - o que não é muito animador para as novas gerações*" (p.43) E depois de enunciar todos os regimes legais então em vigor (p.40), avança para a ideia de que uma "política nacional de habitação" não é a "actuação simultânea de vários regimes legais" (p.52) que não se articulam entre si, "ignoram ou evitam sectores de actuação muito amplos e técnicas verdadeiramente operacionais, e não possuem em comum, órgãos centrais definidores de objectivos e impulsionadores da acção" (p.52).

Ora, esta preocupação de articulação leva R. Silva Pereira, ao analisar os domínios de ineficácia do regime das casas económicas e ao pretender alargar o seu campo de actuação, a descurar o pressuposto fundamental desta iniciativa: o seu carácter limitativo e recompensador dos eleitos do regime. É esta necessidade de generalização das iniciativas de intervenção pública no domínio da habitação (de que o autor é aqui porta-voz) e esta valorização estruturada das casas económicas como "a jóia da coroa" que não se coadunam e acabarão por apagar o lugar desta mais-valia primitiva do regime, anulando-o para não o alterar.

Esta percepção é já possível encontrar na (in)definição provisória do plano do bairro de Alvalade, em que o (não)-lugar das casas económicas é equívoco, e perpetuar-se-à ainda 20 anos depois nos Olivais. Daqui se pode concluir que a longa gestação de um modelo em substituição do que tinha sido lançado em 1933 limita a própria capacidade de decisão dos intervenientes públicos, sem que muitas das pertinentes propostas feitas exteriormente à máquina administrativa para o ajustamento do regime das casas económica fossem atendíveis. Mas, voltando às hipóteses de alteração do regime das casas económicas que Silva Pereira propõe, podemos confirmar alguns dos problemas essenciais que se deparam no futuro desta iniciativa já decadente e sobretudo na emergência de uma noção de "direito à habitação" que vai cilindrar historicamente a concepção da "casa atribuída por merecimento".

Senão, veja-se. R.S.Pereira afirma que as *"casas económicas não se têm expandido em cadência que permita falar-se numa alteração substancial de significado quanto ao regime do alojamento no nosso País (menos de 2% do total de fogos construídos no Continente no decénio de 1951-1960)"* (p.56), donde que *"a regra continua a ser, com particular acuidade nas zonas urbanas, o arrendamento das habitações"* (p.57).

Alertando para a "extrema modéstia dos recursos aplicáveis e até algumas limitações intrínsecas do seu próprio regime legal", esta autor questiona-se acerca da razão da fraca capacidade de imposição deste programa das casa económicas. Ora, se recuarmos à época da sua constituição apercebemo-nos da intenção "clara de protecção à família" que, sendo uma preocupação qualitativa, não parece fazer assentar a contabilização de ganhos no número de casos resolvidos no universo vastíssimo a que se destina mas no exemplo moral divulgado e reproduzido como paradigmático de uma forma de actuação política.

A contrariedade a longo prazo está já no princípio dos anos 60 à vista. Este modo de intervir, disciplinador, não alivia a pressão social que as transformações urbanas comportam em Portugal. E daí que Raúl da Silva Pereira insista na necessidade de generalizar este programa. Das interessadas sugestões feitas (pp.57-62), duas têm particular importância para o caso das urbanizações aqui estudadas.

Uma, tem a ver com o disposto legalmente em que se entende as **casas económicas como "moradias de família"**. Ora, apesar do já disposto entretanto e da experiência em curso no caso de Alvalade, o facto de ainda não ter então (princípios de 60) havido uma entrega generalizada destas propriedades, cumpridas as prestações mensais previstas para 25 anos, sustenta algumas dúvidas a esse propósito.

O autor escreve: *"O facto de não poderem deixar de ser moradias familiares restringe a sua construção nas grandes cidades, onde o espaço disponível tem que ser cuidadosamente aproveitado. Mas esta observação pode considerar-se em parte ultrapassada, uma vez que, nos termos da Lei nº 2092 (Base II) a legislação em vigor sobre*

*as casas económicas "salvo no que fôr exclusivamente próprio de moradias, é aplicável aos prédios em regime de propriedade horizontal".*

Por outro lado, a previsão das **ampliações** também subentende uma orientação que **não se coaduna facilmente com o estilo de vida urbano**. Por estranho que pareça, é às zonas rurais, onde as casas económicas não chegam, que algumas das suas disposições se poderiam aplicar com inteira satisfação. Porque a exploração da terra - da terra própria - faz do agricultor um sedentário e a possibilidade de ampliar a habitação de acordo com a expansão do agregado familiar torna-se perfeitamente justificada.

Não acontece o mesmo ao trabalhador da indústria, do comércio ou das muitas outras actividades, em que a mudança do local de trabalho, por vezes implicando deslocações regionais, pode exigir nova localização do alojamento.(...) *O problema consiste em tornar compatível o direito de propriedade da habitação com a facilidade de a substituir por outra.*" (p.59)

Por trás desta distinção que o autor bem salienta entre as características dos meios urbanos e rurais e da especificidade da construção de moradias no espaço particularmente disputado das cidades há uma lógica inicial do Programa que deve ser entendida. É que em 1933 os legisladores acreditam na necessidade de estruturar aldeias na cidade e faziam da Política das Casas Económicas um veículo institucional de fixação das populações (social e geograficamente) num certo destino urbano.

Alheios à questão da mobilidade intra-urbana, que então não se coloca, e ao facto do acesso à propriedade em meios urbanos ser bem diferente do que se passa nos campos, pretendem nos anos 40 estender aos campos a política das casas económicas enquanto antídoto à desregulação social a que associam a deslocação para as cidades. A curiosa localização na cidade dos bairros económicos de Lisboa em área bem definida no contexto de crescimento urbano,

circundada por uma vasta área florestal<sup>1</sup>, é disso revelador (ver Figura 1, Capítulo 6).

Resulta daí a necessidade de alterar de forma não contraditória, pelo menos na aparência, o princípio legislado de que só a moradia poderia ser entendida como casa económica. A esta liga-se outra questão que Silva Pereira também aborda e que se prende directamente com a integração de casas económicas em agrupamentos mais vastos, em partilha com outro tipo de edificações com fim social.

É ainda o mesmo que, na sequência do enunciado do artigo 13º do decreto-lei nº 23052 que prevê que as casas económicas sejam "agrupadas por classes, formando conjuntos que se integrem harmonicamente nos planos de urbanização delineados pelas câmaras municipais ou pelo Estado", afirma: "*Daqui deriva a associação de ideias entre casas económicas e bairros de casas económicas. Ora, o regime jurídico destas habitações poderia atingir as suas finalidades essenciais independentemente do facto de serem construídas isoladas ou integradas em aglomerados homogêneos. Mesmo (...) sem discutir as vantagens e inconvenientes dos bairros, há que reconhecer que existe aqui uma limitação. Pois não se poderiam construir moradias ou casas de propriedade horizontal, isoladas ou agrupadas, consoante os planos urbanísticos das várias zonas rurais ou urbanas estabelecessem como mais conveniente?*"

As questões que estão por trás das opções programáticas, que definem as políticas sociais (a carência de recursos), está aqui bem estampada na dificuldade de fundo da política de habitação: o da (in)existência de terrenos baratos disponíveis para a intervenção pública. "A constituição de reservas de terrenos pelos municípios" é na opinião de Silva Pereira medida fundamental que a situação pós-Duarte Pacheco pôs de novo a descoberto e o leva a assegurar que

---

<sup>1</sup> Nos casos de coexistência residencial de populações distintas, como é caso dos Olivais apecébm-nos de fenómenos de territorialização das diferenças em tudo semelhantes ao quadro qu aqui definimos. Veja-se o exemplo da célula F, nos Olivais-Sul, tal como o identificamos no ponto "O Território e a Habitação tornados objectivos de longo prazo" (Capítulo 8.3.)

"apenas naquelas cidades onde os municípios adquiriram a maior parte dos terrenos, para os eximir ao jogo dos lucros excessivos, se obtiveram resultados apreciáveis. (...) A aquisição maciça de terrenos para a constituição de reservas municipais é praticada há mais de 50 anos na Holanda e constitui hoje política corrente em muitos países, com particular destaque em toda a Europa setentrional e central" (p.65).

E aqui passa a ser necessário entrar num outro domínio de reflexão que afecta visivelmente a intervenção pública. As formas como se estruturam as relações de força entre poderes públicos é da máxima relevância. O papel das instituições ligadas ao aparelho central de Estado e o das instâncias de intervenção local obriga a reajustamentos que importa analisar. As formas como as diversas instâncias interventoras são levadas a participar em diversos momentos é da maior relevância na explicação dos processos de transformação social. No nosso caso, a disputa de competências entre a Câmara Municipal de Lisboa e os Ministérios das Obras Públicas e ainda o Ministério das Corporações.

Para compreender as formas construídas e a ideologia subjacente a estas iniciativas é preciso entender o que se vai desenvolvendo em termos dos poderes municipais enquanto, chamemos-lhe provisoriamente, uma "ideologia municipalista de *consenso social*". Tal ideologia reforça nos projectos centrados na actuação camarária a ideia de a cidade promove uma prática tradicional de convivência de toda a população da cidade, o que resultaria da sua proximidade residencial.

Mas mesmo que a concomitância habitacional se confirme, esta resulta da própria estruturação no espaço urbano das áreas de residência na cidade de Lisboa, e não resulta de uma opção dos grupos sociais envolvidos. Neste caso o que nos parece relevante é o facto de os organismos centrais e os seus ideólogos, afectados pela incapacidade de prosseguir a bom ritmo nos anos 40 o que propunham em 1933, verem na apropriação desta "bandeira populista" e no voluntarismo camarário um meio de dar andamento à anterior iniciativa sem se contradizerem nas ideias.

Se na argumentação que os principais promotores do regime formulam quanto às casas económicas durante mais de uma década nunca a questão da miscenização de populações se pôs, pelo menos nos termos em que a vemos debatida a propósito de Alvalade, e se neste momento este se passa a constituir como um outro discurso oficial, é porque estamos em presença de algo novo.

A importância que a Câmara Municipal, instância de mediação de poderes entre a macro-decisão e o resultado do *intervido*, aumenta de forma clara até ao ponto de ser um organismo camarário a tomar grande parte das decisões no planeamento e execução dos maiores projectos de habitação social em Lisboa (Olivais e Chelas) a partir de 1959; o Gabinete Técnico de Habitação da Câmara Municipal de Lisboa. Este processo, que conduz à afirmação do executivo municipal enquanto entidade central na definição das políticas de habitação, é o próximo passo deste trabalho.

### **Ideologia Municipalista do *Consenso Social* ou retorno à realidade de um regime acossado?**

O desempenho atribuído às câmaras municipais no decreto-lei (nº 23052 de 1933) definidor do programa das casas económicas é essencialmente instrumental. Compete-lhe *fornecer os terrenos* para a edificação ou *promover a expropriação* dos terrenos escolhidos que não forem propriedade sua (artº 18º, §2 e §3). É ainda sua competência a construção dos *arruamentos próprios e de acesso aos agrupamentos de moradias económicas* (artº 22º), contando a edilidade com contrapartidas (e vantagens) financeiras (artº 55º) mas também com a indescrivível vantagem social dos seus operários e outros trabalhadores poderem aceder às casas a distribuir (artº 29º e artº 32º).

Ora, esse facto de as câmaras municipais estarem arredadas das decisões essenciais, que têm a ver com a edificação e a distribuição das casas económicas, parece-nos ter a ver em grande medida com o carácter generalista da iniciativa, sem preocupações de localização

das intervenções em curso - buscando-se uma certa universalidade na apresentação dos princípios norteadores - e que, utilizando a linguagem que desenvolvemos em capítulos anteriores, tem a ver com a predominância de uma preocupação de ordem social em detrimento da ordem urbana.

Aquando da criação da linha complementar de actuação pública no campo da habitação social, em 1938 com o decreto-lei nº 28912, das casas desmontáveis, tal evidência embate num enredo mais complexo de intenções. Convém salientar, aliás, que nesse mesmo decreto-lei e a propósito da continuidade da iniciativa das casas económicas o Governo, através da escrita do legislador, demonstra uma contida desconfiança do empenhamento da Câmara Municipal de Lisboa quanto aos seus propósitos.

Depois de reafirmados os princípios da participação da edilidade lisboeta, tal como das outras câmaras potenciais, nas casas económicas ao nível da urbanização destes agrupamentos, pode-se ler em preâmbulo:

"que foram tomadas medidas legais que asseguram uma justa e mais rápida aquisição ou expropriação dos terrenos necessários à construção de casas económicas, (...)a orientação dos trabalhos está entregue a técnicos que, a par da sua competência profissional, põem no desempenho da sua missão muita dedicação e fé, e, além disso, a Câmara Municipal de Lisboa está animada de um forte espírito de dedicada colaboração com o Governo na realização do pensamento do decreto nº 23052".

Esta formulação discursiva enuncia uma dúvida que procura compensação no reconhecimento pelo governo de que:

"aqueles encargos (da urbanização) atingem nalguns casos valores muito apreciáveis, especialmente quando os terrenos são expropriados por preços muito superiores ao seu valor real, o que se traduz em pesados sacrifícios para os municípios. (...) Entretanto providencia o Governo para que êsse sacrificio dos municípios se reduza o mais possível, já contribuindo provisoriamente com a comparticipação do Estado pelo Fundo de Desemprego nos trabalhos de urbanização, já desenvolvendo a construção de moradias da classe B em detrimento da classe A, destinadas a famílias mais pobres, para assim poder tomar uma parte maior nos encargos de urbanização."

Tomado este aspecto em atenção vale contudo a pena voltar à descrição deste decreto-lei pois com o surgimento da iniciativa de construção de mil casas desmontáveis em Lisboa, para os habitantes dos "bairros de lata", o município ganha centralidade no processo decisório da política habitacional. Lê-se ainda em preâmbulo que:

"este milhar de casas desmontáveis distribuir-se-á por dois ou três bairros, conforme as possibilidades de terreno e as exigências de ordem social que se apresentem, e a sua execução e administração ficam a cargo do Município de Lisboa."

Assim, depois de enunciada a alteração na linha exclusiva traçada em 1933, o legislador volta a insistir que o governo "confia na acção da Câmara Municipal de Lisboa para realizar com rapidez e êxito o programa que fica definido". Tal atitude pode ser entendida como um recado, cujos destinatários desconhecemos, relativamente à efectivação da chegada de Duarte Pacheco à liderança autárquica no estilo que lhe é conhecido, que V. Matias Ferreira designa "presidencialismo camarário" (1987), e que será decisivo na transformação da cidade de então.

A novidade na actuação do município tem a ver com o seu encargo directo na construção das casas (artº 10º), a concessão a título precário da ocupação dessas habitações (artº 11º) e na liberdade de actuação para desalojar em 30 dias os moradores (artº 12º), mas também comporta os custos da conservação e limpeza que lhe ficam igualmente atribuídos (artº 13º).

Este princípio de maior intervenção camarária é confirmado em 1943, com o decreto-lei nº 33278 que irá promover, num envolvimento com mais municípios, a construção de casas económicas e casas desmontáveis em Lisboa, Porto, Coimbra e Almada. Novidades como comissões de fiscalização mistas (representação do Estado e dos municípios) para as obras a realizar pelos moradores-adquirentes e colaboração das câmaras municipais na elaboração dos projectos dos agrupamentos, da responsabilidade dos Serviços de Construção das Casas Económicas, garantem uma aproximação dos municípios da área central de decisão no campo da habitação social.

Mas é com a Lei nº 2007 de 7 de Maio de 1945 que uma alteração de fundo se efectiva. A centralidade das decisões fica nalguns aspectos explicita, noutros implicitamente nas mãos dos governantes concelhios. Na Base VI desta lei estipula-se que:

"as câmaras municipais deverão prever nos seus planos de urbanização zonas destinadas à construção de casas de renda económica. A respectiva urbanização fica seu cargo...".

Na Base XV revela-se que:

"os projectos das casas de renda económica serão submetidos à aprovação das câmaras municipais dos respectivos concelhos, que a poderão negar quando aqueles não obedeçam às características estabelecidas nesta lei ou a sua execução seja incompatível com o plano de urbanização da área destinada à construção que se prevê."

Também a fiscalização da construção das casas de renda económica fica a cargo da Câmara Municipal (Base XVI), tal como o controlo dos despejos (Base XXIII) e outros procedimentos adicionais previstos legalmente. Mas é ainda no domínio da fiscalização que a inversão de posições, em relação à prevista para as casas económicas, é mais visível. Diz-se na Base XVIII:

"Concluída a construção de uma casa de renda económica procederá a câmara municipal, com a assistência de um delegado da Direcção Geral dos Serviços de Urbanização, à respectiva vistoria. A licença de habitação, passada em impresso especial e visada pelos técnicos da câmara e por aquele delegado, constituirá o certificado definitivo da classificação de casa de renda económica..."

A subalternização do papel do representante do Ministério das Obras Públicas é apenas resultado da modificação das formas de edificar socialmente, a que já fizemos referência em ocasiões precedentes (ver capítulos 5, 6 e 7).

Desta reestruturação é sintomático o que se refere no preâmbulo do decreto de 1938 em que se enuncia a intenção do Governo envolver as instituições de previdência, os organismos corporativos, as empresas, dando maior liberdade de acção às próprias câmaras municipais na relação com as anteriores instâncias do poder administrativo e/ou económico. Mas essa opção, incompletamente concretizada, implicava um risco de reconceptualização que a "descida ao local" sempre implica. Permite

o reforço do discurso municipalista das virtudes do consenso social, possível graças à proximidade dos alvos da decisão. Dito doutro modo, ganham as políticas municipais em executibilidade o que perdem em dinâmica global, correndo o risco de atribuírem à sua exclusiva capacidade, em manifestações por vezes de "particularismo militante", o resultado de intervenções só globalmente apreciáveis.

Parece residir aí parte significativa de um conflito, de difícil entendimento para o cidadão comum, entre os poderes centrais e os poderes locais que assenta no (não) reconhecimento mútuo de dinâmicas complementares. Neste caso cruzam-se dois tipos de argumentações potencialmente conflituais.

O *Governo* vem lançar a ideia da necessidade da intervenção de um número maior de intervenientes habilitados e interessados nos problemas da habitação destinada aos "mais carenciados". Este ponto de vista, que é o que de modo central analisamos ao longo deste trabalho, salienta que as iniciativas que "agora" (1945) são tomadas são o resultado directo do que se iniciou em 1933 com a edificação do Programa das Casas Económicas e com o sentido que lhe é dado por uma ideologia como a corporativista que o Estado Novo incarnara.

No *Município*, através dos seus principais intervenientes, apercebemo-nos de duas atitudes dominantes. Se uns dão prioridade à genealogia do interesse das vereações precedentes por esta questão e pelas iniciativas que haviam sido tomadas nesse sentido, outros ignoram o que se passa antes de 1938 e fazem dessa data referência inicial para as suas reflexões. O tipo de discurso evidenciado em textos como o editado pelos serviços da Câmara Municipal de Lisboa em 1948, intitulado "A Urbanização do Sítio de Alvalade" ou o texto de Guimarães Lobato "A experiência de Alvalade" (1951) clarificam o que pretendemos mostrar em relação a esta segunda atitude. Razões de ordem institucional, como o facto de serem documentos técnicos de divulgação interna da Câmara Municipal, reduzem a reflexão à especificidade do caso tratado e servem de justificação a esta "amnésia municipalista".

Mesmo os responsáveis com cargos relevantes, como o director do Gabinete Técnico de Habitação da Câmara Municipal de Lisboa, o engenheiro Jorge Carvalho Mesquita em texto publicado pela Câmara Municipal de Lisboa "Evolução da Habitação Social na Cidade de Lisboa" (1967) que percorre o período de 1918 a 1959, em claro afastamento do padrão do regime de estabelecer 1933 como marco prioritário, vai retomar a ideia de uma certa paridade de capacidades de intervenção do governo e da edilidade, mais retórico que efectivo.

Sustenta este dirigente do G.T.H.:

"...quer o Governo quer o Município tentaram sempre minorar o problema. A intervenção do Estado processou-se, sobretudo, através do Fundo das Casas Económicas e a do Município não apenas tomando a seu cargo a urbanização dos novos bairros sociais, mas também construindo, a suas expensas, um razoável número dos respectivos edifícios. Pretendeu-se criar, dessa forma, um certo controle sobre o fenómeno, dado que o mesmo, na sua totalidade e sobretudo no que toca ao realojamento de bairros de lata e de sublocações é indubitavelmente melindroso e difícil." (1967, p.10).

Podemos dizer que é neste ambiente de emergência de um certo "municipalismo" lisboeta, graças à intervenção a partir de 1938 de Duarte Pacheco neste município, que surge a Lei nº 2007, da criação das casas de renda económica e implicitamente o principal evento dele resultante: "a urbanização do sítio de Alvalade". No texto assim intitulado da Câmara Municipal datado de 1948 pode-se ler:

" O ano de 1938 marcou na história da Cidade de Lisboa o início de uma época de intensa e fecunda actividade municipal no campo da urbanização.

Evidenciada a necessidade de orientar a evolução e o crescimento da Capital por novos processos, o Município passou a chamar a si, exclusivamente, o estudo e a execução dos trabalhos de urbanização na sua área administrativa, competindo-lhe assegurar às iniciativas extra-municipais a disponibilidade dos terrenos urbanizados por elas requeridos para a construção de edificações.

O exercício da nova prerrogativa municipal em toda a sua amplitude não poderia deixar de basear-se num plano geral de urbanização e expansão da Cidade, até então inexistente; e haveria de ser precedido da execução de algumas das grandes linhas desse plano. Estas circunstâncias tornaram inevitável um período transitório durante o qual a máquina urbanizadora municipal não pode atingir as condições de elevada produção exigidas pelo rápido crescimento da população da Cidade.

Entretanto, quando o Estado, com o objectivo de criar um ambiente favorável à aplicação das iniciativas e dos capitais particulares à construção de casas económicas, promulgou em Maio de 1945 a lei nº 2007, a Câmara Municipal de Lisboa pudera já ultrapassar esse período de insuficiência da sua acção e achava-se preparada para assumir o importante papel que lhe cabia na realização das disposições deste diploma.

Datam de princípios de 1945, os primeiros estudos municipais relativos à zona residencial do Sítio de Alvalade, então designada, em vista da sua localização, por zona a sul da Avenida Alferes Malheiro - na nova toponímia denominada Avenida do Brasil." (pp.5/6)

A visão umbilical aqui retratada em expressões como "iniciativas extra-municipais", para designar a única iniciativa sistemática havida até então em Portugal, sob o regime das casas económica, pode associar-se a uma fase de visibilidade da actuação camarária até aí menos presente. No discurso de inauguração do bairro das casas de renda económica de Alvalade salienta o Sub-Secretário de Estado das Corporações e Previdência Social a relação directa que entre as instituições da previdência e a câmara municipal se estruturou.

"Já quando foi assinado o contrato entre a Câmara e a Federação das Habitações Económicas - em 8 de Agosto de 1946 - eu tive ocasião de dizer que "sem a participação efectiva e decisiva das instituições de previdência, estariam destinados a dormir nas gavetas, por largos anos, os estudos técnicos elaborados pela Câmara Municipal de Lisboa"

Não teria valido senão como afirmação de princípios a lei que fixou as directrizes de solução do problema da habitação no quadro das casas de renda económica (...) Em dois anos, os projectos converteram-se nesta magnífica massa de construção que hoje inauguramos(...)

Se a Previdência facultou os meios financeiros e com eles a condição *sine qua non* desta obra, à Câmara que assumiu o encargo de a erguer se deve a grandeza admirável do seu traçado, a simples beleza das suas linhas, a certeza justa da sua integração no plano e na fisionomia da Cidade, quanto imprime a esta mole de construções uma tão alta, uma tão impressionante dignidade" (in Boletim do I.N.T.P., Ano XV, nº 18, 30/9/1948,p.431)

A complexa situação em que o regime se encontra na sequência da 2ª Grande Guerra e a necessidade de relançar fundamentos solidificadores para a nova época, vão ser determinantes tanto na estruturação de uma política menos "ideologizada" do Estado Novo,

no sentido da sua clarificação política, como na emergência de modelos de actuação que se apresentem como sedativos às questões económicas e sociais que o corporativismo ainda em constituição não resolvia.

O estímulo económico da participação activa das instituições de previdência social na resolução do problema habitacional é um elemento essencial desta (nova) forma de intervir. Mas, e é aqui que se levanta a questão das segundas intenções, o recurso a visões complementares às anteriormente desenvolvidas - como a ideologia municipalista da miscenização residencial das populações face ao princípio de bairros homogéneos de casas económicas - vem acentuar o sentido de ruptura com o que se fizera antes. Serão razões de ordem económica (impossibilidade de prosseguir a política de permitir o acesso sistemático à propriedade, impossibilidade do Estado garantir sem apoios exteriores o prosseguimento de uma política de habitação) que levam os dirigentes nacionais do regime a aceitar os primados municipalistas ou estaremos perante uma alteração do ponto de vista oficial do regime graças à intervenção de novos agentes imbuídos de um "espírito democratizante"?

Perante esta questão muitas respostas podem ser dadas. Pela nossa parte pensamos que um certo pragmatismo assumido pelo regime de se metamorfosear perante os condicionalismos de diversa ordem, veja-se a ideia de ideologia corporativa adaptada às realidades que se discute no capítulo 6, e o desenvolvimento de um pensamento urbanístico, segundo a lógica da Carta de Atenas, a que os nossos planeadores tendem a aderir, vão permitir a emergência de um novo modo social de construir. Factores económicos (controlo dos custos), em primeiro lugar, mas também sociais (convívio interclassista como prática socialmente pacificadora) vão ser razões de força da promoção desta solução.

Neste domínio não é de estranhar a adesão dos interventores municipais a este tipo de discurso consensual. Nas palavras de Raymond Ledrut (1970, p. 60) de entre outras ideologias urbanas merece destaque a "ideologia municipalista" já que resume dois

temas caros a certos grupos políticos que participam na intervenção local e que são *"a defesa do "território municipal" contra todas as tentativas de ingerência e a reivindicação de uma independência maior face ao Estado, (...) o que encontra raízes no "patriotismo" local e (chega a conduzir) a um certo nacionalismo de colonizado face ao poder centralizador e aos poderes de dinheiro ("puissances d'argent") estrangeiros. Na prática esta atitude está marcada por alguma ambiguidade e alguma contradição: defende-se mas também se solicita."*

Esta ideologia que pode associar-se a um certo tipo de intervenção característica a nível local, segundo Ledrut mais corrente entre os *"grupos arqueo-burgueses com fortes ligações locais"*, não é extrapolável simplisticamente para a *"onda de adesões"*, que se vai revelando discursivamente em alguns organismos centrais do Estado.

No caso em estudo, seguindo a linguagem de Ledrut, o discurso valorativo que vamos encontrar entre os urbanizadores públicos em Lisboa neste pós-1945 rege-se pelo tema do *"interesse geral"* dos municípios. Desse ponto de vista os governantes trabalhariam permanentemente na busca dos consensos mais abrangentes.

E aí a coincidência de interesses entre interventores governamentais e camarários é evidente. Lisboa é no contexto nacional central na definição das políticas globais e os interesses municipais passam a dispôr de condições de evidenciação do trabalho feito à escala local. A cidade, a metrópole e o país entrecruzam-se numa escalada de interdependência a que os governantes não podem escapar.

A razão de um certo consenso entre o discurso ministerial e a edilidade parece estar aí: na necessidade de localizar a intervenção em escalas que permitam a experimentação social nas grandes cidades. Neste contexto o recurso à ideia de uma *"prática tradicional da cidade"*, no caso de Lisboa, mas também no do Porto, tem a força para garantir à novidade a legitimidade conferida pela tradição e que os governantes associam a uma especificidade meritória da capital portuguesa.

Mas exemplifiquemos com o recurso a dois textos que, na nossa opinião, se completam. Um primeiro texto, que de seguida apresentamos, é produzido a nível municipal (Câmara Municipal de Lisboa/ Direcção de Serviços de Urbanização e Obras, 1946) e é relativo ao plano de urbanização da "zona a sul da Avenida Alferes Malheiro", um outro documento oriundo do poder central (Ministério das Obras Públicas/Gabinete do Ministro, 1956) assenta a sua argumentação num tom em nada contraditório com o anterior: promover a coexistência das populações residentes.

"(...)o estudo de pormenor do presente plano de urbanização foi o de preparar em larga escala terrenos destinados à construção de casas de renda económica. Entretanto duas condições reputadas fundamentais e que constituíram ideias directrizes do estudo de estrutura do plano, conduziram a prever a inclusão de edificações não sujeitas a limitações de renda.

(em primeiro lugar) entendeu-se que seria solução de regeitar a de orientar a expansão da Cidade no sentido de atribuir zonas distintas para habitações destinadas a famílias de diferentes proventos.

(...) afigura-se como solução aconselhável a de fomentar a coexistência das habitações das diversas categorias sociais. A justeza deste propósito, que está de resto nas tradições da Cidade tem-se como evidente e de justificação desnecessária.

(em segundo lugar) a coexistência de habitações de diversas categorias assegurará a viabilidade económica do plano de urbanização e é por isso que poderá encontrar-se na valorização dos terrenos destinados às habitações de maior categoria a necessária compensação para os preços forçosamente reduzidos de alienação dos terrenos destinados às habitações de renda económica.

Como é óbvio, destinaram-se à construção das casas de maiores rendas os terrenos marginais das artérias principais. E, dentro das casas de renda económica distribuíram-se as diferentes categorias consideradas, consoante a importância dos respectivos orçamentos. Tem de frisar-se que a obediência ao princípio da coexistência das habitações de renda livre e de renda económica não prejudicou o objectivo fundamental da construção intensiva de habitações de renda económica, dada a acentuada predominância destas em relação às de rendas não limitadas." (Plano de Urbanização da zona a sul da Avenida Alferes Malheiro, C.M.L./D.S.U.O., 1946, pp.13/14)

É possível reverem-se neste documento os traços fundamentais das ideias atrás expostas e que passam por uma viabilização económica de projectos de grande amplitude construtiva, cruzando populações distintas em espaços contíguos mas com um claro sentido de hierarquização do espaço residencial.

A ideia integradora, social e espacialmente, é também transportada para a escala mais vasta da cidade tratada enquanto todo e alvo de atenção do governo central, produtor de intervenções urbanísticas. Para a cidade do Porto, em que se pretende fazer coincidir a urbanização e expansão da cidade com o aniquilamento das "ilhas", é desenvolvido um plano manifestamente "integrador".

" As novas casas (destinadas ao alojamento dos moradores das "ilhas") deverão constituir agrupamentos convenientemente distribuídos na área da Cidade, dotados de todo o equipamento urbanístico normal das zonas residenciais. Para além desta premissa, porém, tem ainda de estabelecer-se que estes equipamentos não deverão equivaler a bairros isolados; pelo contrário, deverão integrar-se em zonas correctamente urbanizadas em que tenham representação, em doseamento satisfatório - pelo menos na fase final da sua urbanização - as diversas categorias sociais.

Por outras palavras, é necessário evitar a segregação de classes, infelizmente típica nas realizações do Estado e das Câmaras Municipais até há pouco, assegurando-se em cada zona o que pode chamar-se uma correcta granulometria social.

O problema da construção de casas para as famílias moradoras nas actuais "ilhas", surge assim relacionado estritamente com outro, também muito importante para o futuro da cidade do Porto: o da criação de zonas de expansão, a submeter a planos de urbanização de conjunto(...)

Só desta forma a Câmara Municipal poderá desempenhar eficazmente a missão de comandamento que lhe incumbe em relação ao desenvolvimento da cidade. Nem doutro modo poderá pôr em prática uma política urbanística orientada para a preponderância do interesse geral, numa matéria em que qualquer distorção deste princípio pode ocasionar erros definitivos." (Plano de Empreendimentos Urbanísticos na cidade do Porto, M.O.P./G.M., 1956, pp.3/4)

É muito evidente neste discurso do titular das Obras Públicas a importância dada ao "comandamento" do desenvolvimento da cidade atribuído à Câmara Municipal e a paridade de responsabilidade conferida ao governo central e às autarquias quanto à anterior segregação de classes praticadas nas edificações pré-destinadas.

A predominância das temáticas estritamente urbanas e localizadas recomenda aos dirigentes nacionais e locais uma maior incidência legislativa e interventiva nas situações concretas de "carência habitacional", localizando as acções concretas,

generalizando na diversidade as componentes da política de habitação. É nesta lógica que se enquadra o aparecimento do *Plano de Construção de Habitações de Renda Acessível na Cidade de Lisboa*, sobretudo conhecido enquanto decreto-lei nº 42454 de 1959, que pretende regionalizar, sob coordenação da Câmara Municipal de Lisboa, a intervenção no domínio da habitação social na cidade de Lisboa, na vasta área oriental, e uma década depois, decreto-lei nº 49033 de 1969, a reformulação da organização no Ministério das Obras Públicas das iniciativas coordenadas estatalmente na habitação num âmbito articulado, designado como *Fundo de Fomento da Habitação*.

Nas mãos da Câmara Municipal de Lisboa ficam a partir de agora, 1959, as grandes obras de edificação da cidade com vertente social. A constituição de um Gabinete no município orientado para definir o que construir na sequência do previsto no decreto-lei nº 42454 (Gabinete Técnico de Habitação) é um sinal de apropriação por parte das entidades locais das realizações antes previstas enquanto política global, o que equivale a falar de uma transferência de poderes e de competências. O artigo 1º clarifica que:

"compete à Câmara Municipal de Lisboa a urbanização de novas zonas habitacionais na área administrativa da cidade por forma a poder oferecer às entidades interessadas, tanto oficiais como particulares, os terrenos necessários para a construção de habitações"

e que se destinam (artigo 2º)

"a instituições de previdência social, ao Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, serviços e instituições de interesse público, serviços sociais das Forças Armadas, outras entidades com fins de assistência social, cooperativas de construção, indústria de construção civil."

Estabelecida a relação directa entre a edilidade lisboeta e os diferentes intervenientes na edificação de cariz social estão garantidos novos poderes à administração local que conduzirão à periferização do lugar do Ministério das Corporações na política de habitação, o que vai ocorrendo à medida que o valor da casa económica se perde sem remédio.

## 2. O PLANO DE URBANIZAÇÃO DO SÍTIO DE ALVALADE E O CONTROLO URBANO DA CIDADE

Do que acabamos de analisar retemos a ideia de uma competição no campo da habitação social entre as várias entidades públicas intervenientes na definição de políticas para as categorias sociais definidas administrativamente como "populações-alvo". Contudo, a proeminência assumida pela Câmara Municipal de Lisboa, e consentida pelo Ministério das Corporações, não entra no essencial em contradição com o *primado económico* da intervenção antes definido. Isso fica evidente quanto à necessidade de solvência económica do empreendimento, que encontramos defendida ao longo de todo decénio de política única de casa unifamiliar, aqui reafirmada.

Se a tónica da *urbanidade* do projecto e da importância da *localidade* nos projectos de habitação socialmente dirigidos é agora central, a gestão da herança do discurso e da prática anterior do regime, no caso do programa das casas económicas, é ainda fundamental.

Em capítulos anteriores (5 e 6) discorremos a propósito da continuidade do Programa das Casas Económicas, que se estende até aos finais dos anos 60, e das novas formas de que foi revestido o seu enquadramento na definição de uma política de habitação económica que o Estado Novo foi pretendendo desenvolver. O aparecimento deste grande Plano de Urbanização de Alvalade não é ainda o fim dessa iniciativa pioneira do regime mas a sua reconversão definitiva.

Até aí a postura do regime limita-se a prever uma só modalidade de intervenção a nível residencial, embora também não nos pareça que este problema tenha sido encarada de "forma parcelar e pontual", como pretende Pedro Janarra no seu esclarecedor trabalho sobre o Plano de Urbanização de Alvalade (1994, p.135). A questão que está por trás deste modo de fazer do regime tem a

ver com o tal pressuposto da defesa da Ordem Social e daí resulta uma ausência de cobertura localizada das iniciativas públicas de habitação.

Essa preocupação de intervenção localizada havia estado desde sempre nas mãos das edilidades municipais, que pontualmente tinham já em Lisboa e Porto resolvido alguns casos de "carência de alojamento". E se o desenvolvimento da política das casas de renda económica se vai consolidando, as moradias unifamiliares recontextualizadas continuam a fazer parte das preocupações oficiais como acontece em Lisboa nos Bairros do Restelo e de Santa da Cruz em Benfica, anos 50, e, mesmo em pleno anos 60, nos Olivais.

No entanto, é frequente confundir-se o encerramento do ciclo de edificação de bairros de casas económicas, sujeitos a uma ideologia e uma prática financeira entretanto ultrapassada, e o fim da construção de casas económicas que ocorre só depois de 1969. No de Alvalade, concretamente, as moradias são de renda económica e circunscrevem-se numa única célula do plano, estando afastadas do discurso dominante entre os planeadores e executores deste "projecto integrado".

O que este Plano traz de novo, para além do imperativo da coexistência de diferentes grupos sociais dentro da área de intervenção, é a ideia de *continuidade urbanística e arquitectónica*, apontada por Pedro Janarra (1994, p.152), entre o plano em curso e a zona que o confina a sul, edificada por iniciativa privada mas segundo um plano articulado de urbanização. O resultado é a concretização de uma certa unidade e coerência no todo edificado, público e privado; ficando contudo claro que o que é edificado por iniciativa privada destina-se a uma classe de arrendatários economicamente favorecidos a quem é possibilitado uma maior qualidade de construção.

Também Vitor Matias Ferreira assinala a engenhosidade de libertar terrenos para edificação privada entre a área de intervenção pública e o "miolo" da cidade permitindo a sua valorização "fundiária" e suportando os custos da edificação

pública, já que 80% da área abrangida pelo Plano havia sido previamente adquirida pelos serviços municipais (1987-1, pp.197 e 201). Esta metodologia de intervenção visa garantir a pretendida miscenização de populações mas garantindo a espacialização das diferenças e evidenciando os "lugares de classe".

A ideia de um zonamento urbano em larga escala não deixa de prever a resolução das carências residenciais identificadas pelos governantes e pelos planeadores. Inclusivamente, o argumento da miscenização funciona como forma adequada de não pôr em causa a acção anterior do regime e revelar que a intenção social agora promovida cabia na continuidade do que já havia sido feito com as casas económicas.

*Homogeneidade social no interior das células*, em áreas semelhantes às que encontramos em muitos dos bairros económicos e *heterogeneidade populacional da zona intervencionada*, num contexto da edificação da cidade nova e em contínuo, conjungam-se neste Plano.

Diferentemente do resultado da intervenção que se vinha fazendo em bairros exclusivamente constituídos por casas económicas, este Plano ressalta o óbice apontado aos anteriores bairros no que respeita ao ordenamento efectivo da cidade que se edifica. O argumento usado pelos opositores técnicos das casas económicas é o de que a separação física destes espaços residenciais do contexto da cidade em construção implicava custos na infraestruturção urbana (acessos, transportes, equipamentos), e no controlo dos espaços não edificados, não negligenciáveis do ponto de vista da intervenção pública. Acresce ainda como argumento desfavorável para estes interventores do regime o isolamento social de certos grupos sociais contamináveis por ideologias subversivas ou práticas desreguladoras da ordem dominante que importava, na sua óptica, controlar.

A edificação deste vasto aglomerado habitacional permitia ainda experimentar a conjugação de soluções dentro de um quadro de solvência económica. Pedro Janarra (cap.7,1994) descreve exaustiva e documentadamente a diversidade das células deste

vasto empreendimento, salientando a vocação assumida do regime de não abandonar neste contexto o modelo "cidade-jardim" que a iniciativa das casas económicas já seguira. Em áreas claramente definidas e recortadas espacialmente, como nas células número 4 e 7, e apesar de incursões arquitectónicas diversas, perpetua-se o modelo de casa unifamiliar ainda então paradigmático.

Face à impossibilidade de garantir pela edificação de inúmeros bairros de casas económicas uma ordem social que fosse igualmente geradora de uma eficaz ordem urbana, o Estado Novo procurou criar as condições para a sua reconversão. Perante o desgaste do modelo inicial de habitação social, fosse por razões estéticas fosse por razões económicas e até sociais, os dirigentes do após-guerra salazarista encontram no exemplo de Alvalade um meio de evidenciar um nova maneira de fazer cidade e de fazer política.

Um claro defensor do regime como Manuel V. Moreira argumenta face ao ataque feito por "jornalistas brilhantes" à política do regime em termos habitacionais, e que apontam a necessidade de "casa para todos", com o que chama uma "atitude eclética". Pretende este autor responder à reivindicação do direito à habitação, já emergente nos anos do após-guerra, mas distanciando-se da chamada solução de construir "falanstérios", abrindo-se antes à necessidade de pensar soluções concretas para as situações concretas (1950, p.401). O recurso ao exemplo de Alvalade, em que prédios colectivos e moradias unifamiliares de rendas económicas ou de rendas não limitadas coexistem, é visto como a solução mista a adoptar.

A aposta nesta solução passa a constituir quer entre os governantes a nível nacional, que enlevam a criação da solução legislativa das casas de renda económica e também a das casas de renda limitada, quer entre os decisores municipais emolados com a construção da *sua Alvalade*, o principal elemento reanimador dos discursos situacionistas. Torna-se uma iniciativa emblemática do após-guerra português.

A conclusão que podemos tirar desta experiência urbana e residencial na cidade de Lisboa, e que segue as apreciações que Pedro Janarra também formula, é a de que o sentido estruturador que o Estado Novo, através desta iniciativa, do Plano de Alvalade, deu ao que hoje é a cidade de Lisboa, é um elemento indiscutível da capacidade do regime de "fazer obra". A Lisboa deste fim de século/milénio tem nesta área edificada um referente fundamental de urbanidade.

A ideia de ordenação do espaço urbano enquanto um todo intervencionável fica como um acréscimo qualitativo à experiência de "fazer obra" que já encontramos com as casas económicas (ver capítulo 4). Alvalade passa a constituir um caso exemplar de intervenção pública na ordenação urbana em Lisboa, tal como o referencia o sociólogo Vitor Matias Ferreira, assim como de integração social e física, como aponta o arquitecto A. Baptista Coelho.

Nas palavras deste arquitecto a intervenção pública no domínio da "habitação social" deve ser integrada na continuidade urbana e neste sentido o caso de Alvalade exerce meio século passado um fascínio importante nos actuais interventores públicos e nos estudiosos das matérias que estão associadas à prática urbanística.

O momento em que foi executado, as condições históricas a que está associada a sua realização e as circunstâncias em que se vai processar seguidamente o crescimento da cidade (dominantemente desordenado) vão tornar este conjunto urbanístico um valor excepcional na capital portuguesa e que só tem paralelo nas (paralelas) Avenidas Novas, ainda assim designadas praticamente um século depois da sua edificação.

A desordenação predominante do espaço urbano nacional e uma previsível insensibilidade face às necessidades de planear, conferindo racionalidade à vida das cidades e ao espaço em geral, fazem das iniciativas como Alvalade o meio que os poderes públicos dispõe para combater a chamada "urbanização espontânea". O controlo dos desequilíbrios assim produzidos conduzem a esta necessidade contemporânea de planear, como bem

demonstra Yves Grafmeyer na sua sintética *Sociologie Urbaine* (1994) no capítulo respeitante à transformação dos espaços urbanos e referindo-se concretamente ao lugar do planeamento urbano como forma de mediação perservadora da ordem urbana.

### **Municipalismo e Legislação**

Se a tónica que domina os discursos dos primeiros anos do Programa das Casas Económicas se centra essencialmente nas questões que se prendem com as possibilidades de acesso à propriedade e com a vantagem competitiva de os moradores-adquirentes pagarem rendas que são prestações para garantir a aquisição de património familiar, o tema do inquilinato - de onde provêm muitos destes pretendentes à habitação própria - não é então praticamente tratado.

O facto de passada uma década se constatar que, apesar da intervenção pública, as questões ligadas ao inquilinato praticamente não tinha sofrido alteração, quer no volume de moradores em situação de dependência de um senhorio privado quer na impossibilidade de controlar as arbitrariedades possíveis neste mercado livre, leva a que se procure a nível governamental desenvolver iniciativas de cariz público. Estamos pois diante da emergência de uma nova condição residencial. Como prática corrente vai-se instituir a razão da existência de um inquilinato dependente de instituições públicas.

Todo um conjunto legislativo, que já analisámos nos capítulos 4 e 5, estabelece as condições de funcionamento do inquilinato público, já experimentado pelas câmaras municipais no caso circunscrito das casas desmontáveis, e vem definir formas de relação entre os moradores e o Estado-detentor da propriedade, que evoluem posteriormente, e que conduzem à hipótese, mais ou menos remota consoante as categorias de habitantes, do acesso à propriedade.

Do ponto de vista dos interventores municipais assistimos à condução desta discussão, que já encontrámos nos documentos do

(Sub-Secretariado de Estado) Ministério das Corporações e Previdência Social, para o espaço limitado do concelho e à interpretação da legislação de âmbito geral na sua passagem para o nível particular.

Ideias como as da necessidade de *libertar a concepção arquitectónica de preconceitos e sujeições a fórmulas impostas por tradições seculares* e o recurso ao argumento, já identificado, da prioridade de resolver o problema habitacional da classe média, estão na base de documentos municipais em que a defesa das habitações de renda económica quase são dadas a parecer como soluções antagónicas às que tinham sido até então desenvolvidas. Omissas as casas económicas, parte-se de um discurso a-histórico, reificador da novidade desta iniciativa supostamente municipal.

O discurso municipal vai-se centrar na tradição lisboeta da miscenização das populações para justificar o Plano de Alvalade como elemento integrador na vida da cidade. Porém, o artigo "Grandes Problemas de Lisboa", publicado na Revista Municipal em 1945, aponta a necessidade de evitar modelos seculares, referindo-se às condições de higiene e ao tipo de habitações (p.34) sem clarificar como são classificáveis as anteriores iniciativas do regime.

A municipalização do discurso chega ao ponto de no artigo de J. C. Mesquita acerca da evolução da habitação social na cidade de Lisboa, o primeiro director do Gabinete Técnico de Habitação da edilidade omitir, como já referimos, o decreto-lei nº 23052 de 1933 que representa o arranque efectivo do programa das casas económicas e a concretização de alguns milhares de moradias. A simples indiferença face a uma intervenção pública que ocupa uma significativa área da capital, para o que basta lembrar a dimensão de bairros como o da Encarnação, da Madre de Deus, e os da Ajuda, é no mínimo incompreensível.

Tal facto é tanto mais curioso quanto o autor dá larga importância aos inconsequentes decretos sobre casas económicas de 1918 e 1928 (1967, pp.12/13), saltando daí para os anos 40 e procurando chegar rapidamente à Lei nº 2007 de 1945, que

promove as casas de renda económica, e daí à situação contemporânea em que o papel da municipalidade é central.

Parece-nos que, independentemente de razões subjectivas que possam existir e que não importa valorizar, o distanciamento face à política mais geral do regime em termos de habitação social, que este agente técnico-político manifesta, corresponderá a uma preocupação "objectivante" de enquadrar o historial da intervenção pública em Portugal enquanto um todo, sem atender a especificidades de ordem ideológica.

A esta vontade poder-se-à associar uma hipótese a considerar como causa adicional para esta atitude: o primeiro decénio da política de casas económicas tem um pendor nacional apesar de se localizar nas duas maiores cidades do país. O problema que se quer resolver é de escala nacional, apesar de se concretizar em espaço restrito, e a postura interventiva dos municipalistas é de forma declarada local, se não estritamente concelhia.

Este municipalismo que chega a funcionar como entrave à perspectivação dos problemas da cidade num âmbito metropolitano, progressivamente incontornável, encontra no Plano de Alvalade e na sua execução o terreno ideal para difusão. As referências à Lei nº 2007 de 1945 (casas de renda económica) é permanente, tal como ao decreto-lei nº 35611 de 1946 (cooperação das instituições de previdência) e ao decreto-lei nº 36212 de 1947 (casas de renda limitada). Este conjunto de disposições legais constituía a ossatura legal de sustentação da autonomia municipal em termos habitacionais. Permitia, entre outras formas de relevância institucional, a ligação directa da Câmara Municipal com a Federação das Caixas de Previdência, o que fica bem ilustrado no texto da C.M.L. "Urbanização do sítio de Alvalade" de 1948 em que se revela o esquema de distribuição de casas estabelecido para o caso de Alvalade.

Aí se revela que, apesar de as casas serem pertença das Caixas federadas, a Câmara Municipal fica com o direito de designar os inquilinos de 60% do número total de habitações. Fica este valor, contudo, limitado ao princípio que 2/3 destas casas serão

atribuídas de preferência a beneficiários desalojados das Caixas federadas em virtude das demolições resultantes de trabalhos de urbanização a realizar em diversos pontos da cidade (1948, p.19).

Nesse mesmo texto vem referida a importância do Plano de Alvalade na resolução do problema concreto do realojamento dos residentes na zona entre o Socorro e o Rossio, cujas habitações haviam sido demolidas dada a premência de remodelar a zona central da cidade e simplificar o trânsito urbano (1948, p.7). É aí que a construção das mais de 2000 novas habitações em duas das oito células desta nova área residencial ganha toda a sua relevância. Nas palavras dos divulgadores camarários estava assinalada a oportunidade social deste empreendimento.

Deste modo, somos levados a pensar que a edilidade lisboeta havia ganho autonomia efectiva passando a liderar o processo de transformação urbana da cidade e de controlo do processo de edificação da cidade nova. E contudo esta visão deve ser subsidiada pela consideração de alguns dados adicionais que nos obrigam a fazer uma apreciação mais contida desta capacidade executora.

Em primeiro lugar, grande parte do esforço financeiro da iniciativa é custeada pelas Caixas federadas sob mediação legal do governo central (200 mil contos ao abrigo das disposições do decreto-lei nº 35611); em segundo lugar, a teia burocrático e decisória em que se encontra enredado o poder local face ao governo central não permite imaginar uma efectiva autonomia interventiva.

Um exemplo que clarifica o emaranhado burocrático da intervenção pública, que desorienta os próprios interventores é o despacho emitido pela Direcção-Geral da Previdência e Habitações Económicas em resposta à Direcção da Caixa de Previdência da Indústria Cortiçeira a propósito da atribuição de uma casa de renda económica no bairro de Alvalade, por indicação da Câmara Municipal de Lisboa, a um inquilino com rendimento superior ao estabelecido.

Perante o questionamento de o que fazer e perante a evidência do ocorrido responde a Direcção-Geral em tom claramente

impositivo perante a Caixa de Previdência em causa mas também face ao desempenho da Câmara Municipal:

"...Vê-se qual a solução a adoptar; e transparece claramente da consulta que também a Direcção da Caixa, como seria legítimo supor, a vê sem hesitação.(...) Conhece o facto de o inquilino ser designado pela Câmara Municipal não desobriga do cumprimento da lei.

Está de posse de todos os dados concretos do problema e pode resolvê-lo por si própria sem necessidade de consulta sobre o "procedimento a adoptar".

Com o acabado de expor, pretendo significar que as direcções das caixas, salvo casos de dúvidas legitimamente fundadas, devem procurar resolver por si os seus problemas (ou não seriam verdadeiras *direcções*), com a autonomia necessária e a perfeita noção das suas naturais responsabilidades, sem recorrerem, como me parece estar a fazer-se, ao quase permanente chamamento dos serviços oficiais.

Nós sofremos, creio que com todo o mundo moderno, de excessivas e pormenorizadas regulamentações. Deste modo, é já bastante reduzida a parte que se reserva ao prudente critério de quem tem de as aplicar. Limitar ainda esta parte, reduzindo a quase-nada a iniciativa dos dirigentes, é sistema a condenar. Por vezes nem chega a saber-se se foi o regulamento que *matou* o dirigente, se foi a falta ou os desvios deste que *criaram* o regulamento..." Soares da Fonseca, Despacho de 22 de Outubro de 1950, D.G.P.H.E., in Boletim do I.N.T.P., ano XVII, nº21, 15/11/1950, p.548).

Note-se, todavia, que o espírito condensado neste discurso, de responsabilização das direcções das caixas de previdência e da sua imprescindível autonomia é contrariado pelo Despacho Normativo (Diário do Governo nº137, 2ª série, 15/6/1946) em que o sub-Secretário de Estado das Corporações de Previdência Social aprova os estatutos da federação de instituições de previdência denominada Habitações Económicas - Federação de Caixas de Previdência. Neste documento legislativo não só se definem quais as caixas sindicais e de previdência, em número de 31, que constituem originalmente a federação, como se estabelecem as formas de mediação do responsável governamental face à Federação.

Todo o estipulado legislativo está repleto de referências ao papel de controlo do I.N.T.P. e do Sub-Secretariado de Estado. Expressões como "pode a Federação com a aprovação do I.N.T.P." (artº4º), ou "salvo autorização especial do S.S.E.C.P.S." (artº11º) denotam que a última instância de decisão está no campo governamental. Tal

convicção fica precisa quando se afirma que o presidente do conselho geral da Federação é da livre escolha do Subsecretário de Estado (artº 14º) e sobretudo, no artigo final (17º), quando se determina que "os casos omissos serão resolvidos pelo Sub-Secretário de Estado das Corporações e Previdência Social".

A ideia de *última instância*, prevista legislativamente, revela na essência que a definição das posições hierárquicas das instituições envolvidas advem da configuração de uma capacitação de quem são os mais capazes de ajuizar e resolver o que se apresenta equívoco ou indefinido. No caso concreto que apresentamos é aparentemente a incapacidade da Direcção da Caixa de Previdência de fazer valer a sua posição, mesmo que sustentada legalmente, perante a Câmara Municipal que leva os seus dirigentes a recorrer à instância superior de poder, o poder estatal, para fazer valer os seus argumentos. Neste exemplo é reconhecível o ascendente burocrático do Estado perante a municipalidade, dada a não declarada mas sabida capacidade estatal de poder fazer funcionar os meios legais que avaliam (ajuizando), segundo o estipulado por instâncias emanadas de poder decisório, a eventual ilegalidade em causa.

### **A ideia de Qualidade Habitacional**

Sabemos que no caso de Alvalade nem sequer foram previstas moradias económicas mas sim moradias unifamiliares de renda económica (P. Janarra, 1994, p.147) e daí que as comparações que se possam fazer entre as duas concepções de edificação dos espaços residenciais mereça sempre cautelas. Todavia, sendo a política das casas de renda económica uma clara consequência e continuidade da política das casas económicas, existem razões acrescidas para estabelecer comparações entre estas iniciativas de igual pendor social.

De entre os aspectos que poderíamos focar pareceu-nos fulcral a questão da dimensão e organização do espaço interno da habitação, pois é nesse domínio que mais é feita incidir a ideologia municipalista do ganho qualitativo desta urbanização face ao que até aí tinha sido edificado.

Para além da retórica já devidamente relatada em anteriores capítulos da "boa aplicação dos dinheiros da Previdência", que o Sub-Secretário de Estado enuncia na inauguração do bairro de casas de renda económica de Alvalade, constata-se uma alteração importante na superfície habitável das habitações programadas na passagem do Programa das Casas Económicas para as casas de renda económica.

Comparando as duas tipologias de casas económicas (versão original e nova versão) apresentadas no trabalho já referido de Manuel Vicente Moreira (pp.217-224), antes e depois do estabelecimento em 1943 da casa económica de dois pisos, e os dados acerca das casas de renda económica que Guimarães Lobato nos revela podemos tirar algumas conclusões.

As casas mais pequenas (Classe A, tipo 1) concebidas no âmbito do programa das casas económicas, e que excluem em termos de concepção o Arco do Cego e a Ajuda executadas segundo o conceito de andares-moradias, têm como total de área coberta num primeiro momento 30.08 m<sup>2</sup>, extensíveis aos 48.7 m<sup>2</sup> com a possível alargamento da moradia a mais 2 quartos. Na actualização feita alguns anos depois sob a direcção de Eng<sup>o</sup> Jácome de Castro a área total, não extensível, quedava-se pelos 32.22 m<sup>2</sup>.

Estas áreas totais, mesmo no caso da maior moradia (Classe B, tipo 3) pouco ultrapassa, apesar das suas 12 divisões, os 80 m<sup>2</sup> na 2<sup>a</sup> tipologia; já que na tipologia inicial se fica nos 68.6 m<sup>2</sup> (ver Quadro n<sup>o</sup>1).

Ora, a alteração substancial que se detecta na edificação do bairro de Alvalade tem uma expressão clara no interior das casas. Para estas casas de renda económica prevêm-se áreas muito superiores. Assim, o apartamento mais pequeno, com 5 divisões, tem uma área de 96,7 m<sup>2</sup> enquanto o apartamento de 12 divisões (Tipo 9) atinge uma área de 293 m<sup>2</sup> (ver Quadro n<sup>o</sup>2). Estamos perante uma actualização da concepção do espaço residencial, destinado agora aos diferentes membros da família e não ao agregado enquanto um todo. Revela-se uma progressiva substituição nos valores associados à necessidade habitacional.

QUADRO Nº 1- Tipologias de Casas Económicas de um só piso (1933) e de dois andares (1943)							
Casas de	A1		m2	A2 *		A3 *	
2 andares 1943		RÉS-DO-CHÃO					
		hall	2.16				
		casa de jantar	9.20				
		sozinha	5.20				
		despensa	1.60				
		1º ANDAR					
		quarto	9.15				
		casa de banho	2.75				
		hall	2.16	* não existe informação disponível nestes casos			
	B1			B2		B3	
		RÉS-DO-CHÃO	m2	RÉS-DO-CHÃO	m2	RÉS-DO-CHÃO	m2
		atrio	2.50	atrio	4.57	atrio	2.65
		sala de estar	6.46	sala de estar	7.79	sala de estar	7.24
		casa de jantar	10.21	casa de jantar	10.35	casa de jantar	9.98
		cozinha	6.58	cozinha	7.27	hall	2.38
		hall	2.06	hall	1.40	despensa	2.70
		despensa	2.70	despensa	1.52	cozinha	8.40
		1º ANDAR		1ºANDAR		quarto	8.33
		quarto	10.94	quarto	8.13	1ºANDAR	
		quarto	10.38	quarto	10.60	quarto	10.16
		casa de banho	6.78	quarto	7.48	quarto	10.14
		hall	2.06	casa de banho	4.77	hall	2.38
				hall	1.40	casa de banho	6.60
						quarto	9.40

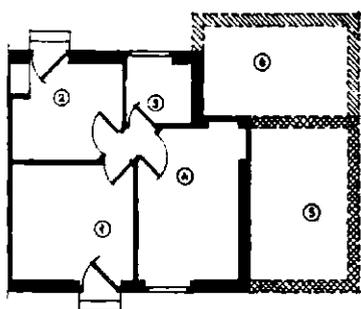
Fonte:M.V.Moreira, 1950, pp.216 e ss.

QUADRO Nº 1- Tipologias de Casas Económicas de um só piso (1933) e de dois andares (1943)

CASAS ECONÓMICAS EM PORTUGAL  
CLASSE A  
TIPO INDIVIDUAL

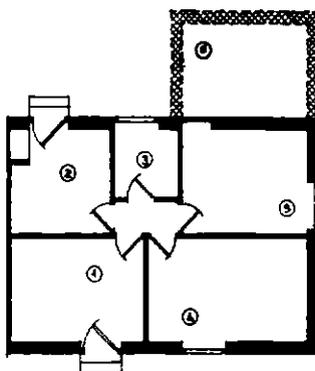
TIPO 1

- ① S. ENTRADA 9,28
- ② COSINHA 8,10
- ③ BANHO 2,63
- ④ QVARTO 10,07
- ⑤ QVARTO 9,88
- ⑥ QVARTO 8,74



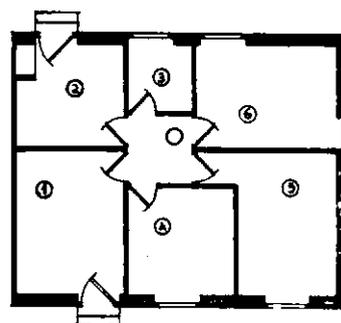
TIPO 2

- ① S. ENTRADA 9,33
- ② COSINHA 6,99
- ③ BANHO 4,42
- ④ QVARTO 10,92
- ⑤ QVARTO 6,58
- ⑥ QVARTO 8,16



TIPO 3

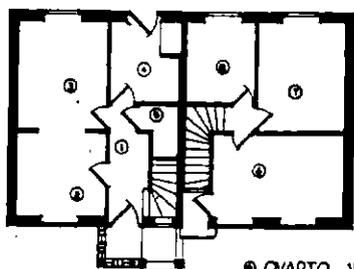
- ① S. ENTRADA 10,28
- ② COSINHA 7,28
- ③ BANHO 1,89
- ④ QVARTO 2,70
- ⑤ QVARTO 9,18
- ⑥ QVARTO 9,25



CASAS ECONÓMICAS EM PORTUGAL  
CLASSE B  
TIPO INDIVIDUAL

TIPO-1

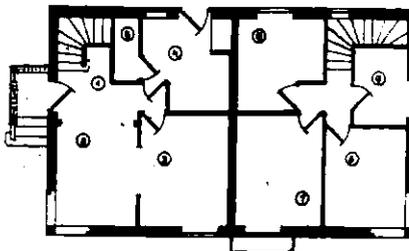
- ① HALL 3,38
- ② S. VISITAS 7,34
- ③ S. JANTAR 9,86
- ④ COSINHA 3,30
- ⑤ DESPENSA 1,16



- ① QVARTO 11,8
- ② QVARTO 9,8
- ③ BANHO 3,0

TIPO-2

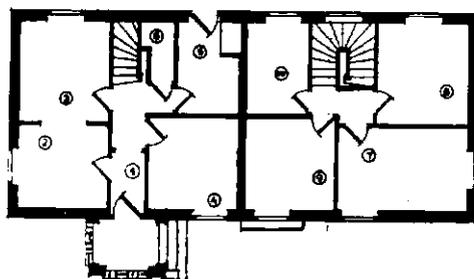
- ① HALL 5,65
- ② S. VISITAS 8,06
- ③ S. JANTAR 9,48
- ④ COSINHA 6,71
- ⑤ DESPENSA 1,60



- ① QVARTO 8,06
- ② QVARTO 9,48
- ③ QVARTO 6,71
- ④ BANHO 5,82

TIPO-3

- ① HALL 1,98
- ② S. VISITAS 7,41
- ③ S. JANTAR 9,12
- ④ QVARTO 8,41
- ⑤ COSINHA 3,80
- ⑥ DESPENSA 1,76



- ① QVARTO 10,79
- ② QVARTO 9,12
- ③ QVARTO 8,41
- ④ BANHO 3,80

QUADRP 2- Casas de renda Económica de Alvalade- área coberta dos diversos tipos									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
área coberta m2	96,7	119,8	154,1	168,3	208,8	219,3	238,6	246,4	293

FONTE: Guimarães Lobato,1951

A ideia de instalar uma população carenciada em habitação própria dá lugar à ideia tornada central de proporcionar um conforto individualizado. A vantagem de ter uma moradia com jardim é reavaliada segundo critérios em que se tende mais a valorizar factores de organização interna do *Lar*.

No texto "Grandes Problemas da Cidade de Lisboa", na parte respeitante às casas de renda económica, é-nos dado a conhecer a sustentação técnica da tipologia adoptada para o caso de Alvalade. Ficamos a saber da racionalização do espaço disponível que acompanha o aumento das áreas de habitação e que obedece aos princípios de "ordenação das comunicações e movimento e redução dos percursos; concentração da superfície livre e boas afinidades geométricas e correlação dos compartimentos" (p.35). Nesta perspectiva a limitação do número de divisões e a disponibilização de espaço para uso efectivo dos membros das famílias é essencial.

Duas questões essenciais ficam porém em aberto. A primeira relativa à própria organização da vida local é a da *conservação das habitações e das áreas envolventes*. Guimarães Lobato inquieta-se já em 1950 com o destino dos "logradouros comuns, para recreio dos moradores das habitações económicas". Numa luta, ainda hoje absolutamente necessária, este engenheiro e urbanista vem alertar para a necessidade de encontrar formas colectivas de cuidar do arranjo, conservação e manutenção dos referidos logradouros, sem o que se correria o risco de "aparecerem os quintais traseiros, murados, desprovidos de uso e, quase sempre, de aspecto e sanidade indesejáveis" (p.10). Alerta para a necessidade de evitar rapidamente a mínima deterioração dos edifícios o que se tornaria em curto prazo bastante oneroso, através eventualmente de um "serviço municipalizado de habitação de renda moderada".

Esta preocupação de Guimarães Lobato de garantir a conservação de edifícios ocupados por uma população cuja predisposição à sua perpetuação qualitativa é reduzidíssima, senão nula, é um problema com que as sociedades como a portuguesa, em que a noção de espaço público corresponde a um "*no man's land*", na feliz expressão de Françoise Navez-Bouchanine, se confrontam numa época de generalização dos condomínios residenciais - expressão tipicamente urbana - e cuja gestão tende a ser particularmente conflituosa.

Uma segunda questão, colateral ao desenvolvimento do programa das casas de renda económica, é ainda apontada por Guimarães Lobato. O autor reafirma que se mantém o problema de fundo que é o deste tipo de iniciativa pública implicar rendas que não são comportáveis pela maior parte da população (p. 11). Segundo este, já se falava em 1950 do "flagelo do subarrendamento de partes de casa em Alvalade, iludindo toda a regulamentação das casas de renda económica" (p.10)

Há uma consciência efectiva que a intervenção camarária tão elogiada não esgota as necessidades de combater o essencial do problema, antes se apresenta como uma realização que atingirá populações relativamente bem colocadas na pirâmide dos "carenciados de habitação". Daí que os resultados de maior qualidade construtiva e de organização do espaço externo e interno das habitações que se verificam em Alvalade não se apresentem como universalizáveis para uma política de habitação social quer à escala da cidade quer do país.

Merece ser ressaltado com esta indicação que mesmo entre os técnicos e os decisores locais empenhados na afirmação de uma ideologia municipalista, há um reconhecimento da limitada eficácia deste modelo de habitação social. Parece-nos que se apercebem os decisores municipais que, mesmo sendo este um "momento de glória" do município, se encontrava a cidade de Lisboa perante uma necessidade tão gigantesca de ordenamento que as soluções que implicam "melhoramento qualitativo" não deixariam de ser partes relativamente pouco significativas do que havia para fazer.

Os anos 50 não são mais do que isto: a confirmação da inevitabilidade de projectos de grande dimensão, para além dos limites físicos da cidade, pensados na escala regional, o que é aliás encarnado pelo plano para a zona oriental da cidade (Decreto-Lei nº 42454 de 1959). Alvalade fica como o grande projecto planeado e executado dentro do pressuposto do limite territorial da cidade, ainda então intransponível para o crescimento urbano avassalador.

### 3. ORDENAR A CIDADE ALARGADA: PLANEAMENTO À ESCALA REGIONAL E SUA EXEMPLIFICAÇÃO NOS OLIVAIS

O trabalho de planeamento consequente ao Decreto-Lei nº 42454 de 18/8/1959 e os resultados urbanizadores que daí resultaram, os Olivais e Chelas, são uma **experiência-limite** na cidade de Lisboa. Em duas medidas. Primeiramente porque se tratava da última grande área expectante dentro dos limites administrativos da cidade, tal como ainda hoje os conhecemos. Depois porque, atingido o limite físico da cidade, é também o único exemplo dentro da capital portuguesa da tentativa de criação de núcleos residenciais semi-autónomos face ao centro da cidade e em ligação com a região, imbuído do espírito bem marcado na época de valorização das chamadas "cidades-satélite".

A especificidade morfológica da zona oriental de Lisboa a norte do vale de Chelas e a sua relativa desinserção do todo edificado da Lisboa de meados do século XX fez dela uma área privilegiada para ensaiar tentativas de resolução de problemas de habitação e de ordenação do espaço.

Retemo-nos nestes conjuntos edificados, destacados em todas as abordagens que toquem a questão da habitação social em Lisboa, sem a pretensão de os analisar profundamente mas antes com o intuito de saber como se articulam *estes* na continuidade de uma política de habitação social que o próprio diploma de 1959 reconhece como herdeira da política das casas económicas de 1933.

Não está por isso nas nossas intenções desenvolver tal reflexão para além da compreensão da visão de conjunto desta iniciativa e na época em que o programa das casas económicas ainda estava em funcionamento. Limitámos por isso temporalmente esta análise à época do lançamento do Plano de Urbanização de Chelas, em 1965, e no qual ficam claras as opções de conjunto para a zona oriental da cidade. Não é secundário nesta lógica de conjunto verificar que a

estruturação em células das várias áreas sujeitas a urbanização, apesar de separadas no tempo, obedece a uma ordenação alfabética comum. Inicia-se com a letra A nos Olivais-Norte, percorre as letras B, C, D, E, F, G, H nos Olivais-Sul e atinge as letras I, J, L, M, N, O em Chelas (ver em anexo Plantas do Conjunto da zona oriental da cidade, dos Olivais-Norte, Olivais Sul e Chelas)

### **O planeamento à escala regional: o ano de 1959**

O final dos anos 50 corresponde temporalmente à afirmação de uma postura dominante entre os decisores públicos, que marcará os consequentes anos 60, de reconhecimento da necessidade de integrar os factores aparentemente exteriores de ordem económica, política e cultural na definição das políticas sociais. Falando concretamente da ordenação do espaço e da habitação todo um conjunto de elementos, já identificados nos discursos dos governantes em capítulos precedentes, como a emigração, a excessiva concentração industrial, a generalização dos alojamentos precários nos maiores centros residenciais, são temas recorrentes.

Procuram-se respostas de conjunto, nesta segunda fase do pós-guerra, que permitam atacar "cachos de problemas" indeligiáveis (estamos na época do desenvolvimento das perspectivas sistémicas) sem que já se vislumbre com clareza a orientação ideológica dominante na equação destas preocupações.

Neste contexto o ano de 1959 é um marco temporal cuja primazia advem de então serem publicados simultaneamente uma série de diplomas norteadores da ordenação do espaço físico e social da cidade de Lisboa. Se os anos do fim da guerra (mas sobretudo, 1945) se revelam decisivos para *repensar a cidade em construção*, e essencialmente as formas de edificar (ordenando) novas áreas residenciais e as respectivas modalidades de habitação social, no final dos anos 50 define-se com precisão o *reordenamento da intervenção pública assente numa noção alterada de escala*.

A ideia de região percorre os documentos decisivos desta época e a legislação fundamental para a ordenação de Lisboa está recheada dessa referência.

O primeiro instrumento que nos ocupa é o Plano Director do Desenvolvimento Urbanístico da Região de Lisboa, legalmente apresentado como Lei nº 2099 de 14 de Agosto de 1959 e que resulta da discussão de vários anos, com o objectivo enunciado aliás na proprosta inicial do ministro das Obras Públicas, E. Arantes e Oliveira, de Fevereiro de 1959, de combater o crescimento desordenado das povoações suburbanas e contrariar a tendência de, graças à descontrolada intervenção privada na construção residencial e também industrial, "fazer nascer múltiplos povoados amplos e incaracterísticos" (M.O.P., 1959, p.14).

Mas esta iniciativa de ordenação das periferias teria, com é obvio, de vir ligada à redefinição do centro, da capital da metrópole em constituição, o que começa desde logo pelo concretização de uma remodelação administrativa da cidade-concelho, reorganizando as freguesias de Lisboa segundo a necessidade de reequacionar a relação entre as áreas das freguesias e a população residente. Extintas 2 freguesias do centro, injustificáveis dado o esvaziamento populacional da sua área, criam-se 10 novas freguesias, subdividindo zonas da cidade onde o crescimento populacional fora imenso (M.O.P., 1959, pp.58/59).

O diploma legal, Decreto-Lei nº 42142 de 7 de Fevereiro de 1959, vem reconhecer o crescimento periférico, também dentro dos limites administrativos da cidade, o que se reconhece, e inserindo-o num sentido mais vasto de crescimento das áreas envolventes das cidades maiores do país.

É neste ponto que assenta fundamentalmente a discussão que toma lugar na Câmara Corporativa e na qual se pretende definir com precisão os limites da área de influência da cidade. Tal ingrata tarefa conduz a um compromisso no resultado final da legislação publicada (Lei nº 2099) entre a perspectiva dos que defendem o enquadramento legal da vasta área de dominação da principal cidade do país, ainda por cima capital nacional, e a daqueles que

defendem a maior exequibilidade de planear a intervenção na área efectivamente afectada pela quotidiana deslocação de populações e pela edificação em continuidade que envolve uma cidade em crescimento.

O que fica explicitado, para além das divergências de critérios de classificação territorial adoptados, é que este é o primeiro Plano urbanístico em que a escala local é pensada de forma articulada com níveis mais abrandantes de intervenção como sejam a região ou mesmo o âmbito nacional. Na discussão que teve lugar na Câmara Corporativa, a propósito da reestruturação das freguesias de Lisboa e como estas deveriam estar relacionada no contexto de um projecto regional, identifica-se um fio condutor das intenções mais correntes. Expressões como "esse plano de escalão "local" não pode deixar de integrar-se harmoniosamente no "plano regional" ", ou ainda " planos locais e regionais são partes de um todo que será o plano urbanístico do conjunto do território, o "plano de arranjo do espaço nacional" (M.O.P., 1959, pp.59/60) são a tónica de um discurso ordenador e definidor da vida urbana.

O que se pretende é a articulação de escalas na intervenção territorial planeada. O desenvolvimento desta iniciativa, Plano da Região de Lisboa, pretende-se articulado com a escala nacional e daí que não só no nível discursivo encontremos permanente referência à necessidade de atender às condições de vida nos campos, deixados ao abandono pelas migrações para as cidades, portuguesas ou estrangeiras, mas também a urgência de estruturar uma política para responder ao agigantamento dos problemas do ordenamento do espaço e da habitação nas áreas de crescimento das cidades de Lisboa e Porto. É o caminho da institucionalização das áreas metropolitanas em Portugal e que está retratada no Decreto-Lei nº 49033 de 1969.

Neste diploma em que são resenhadas as iniciativas que haviam sido conduzidas desde 1933 para resolução dos problemas habitacionais, e que leva ao aparecimento do Fundo de Fomento da Habitação aqui constituído legalmente, é dada importância central a dois decretos-lei, um em colaboração com a Câmara Municipal do

Porto e outro com a Câmara Municipal de Lisboa, respectivamente o nº 40616, de 28 de Maio de 1956 e o nº 42454, de 18 de Agosto de 1959, que vão surgir no intuito de defrontar o problema da habitação das cidades, como planos de incidência regional, e vocacionados para uma grande diversidade de soluções territoriais e edificacionais.

Se bem que estes planos se restrinjam às áreas específicas das cidades, o seu lançamento prevê a extensão da sua actuação para além dos limites administrativos, o que tem a ver com a generalizada edificação nas zonas terminais dos concelhos antes praticamente despovoadas. Os limites administrativos deixam de conter e de separar efectivamente localidades diferentes e passam a constituir obstáculos para uma intervenção mais eficaz. É neste espírito que o Decreto-Lei nº 42454, que estipula as regras de edificação dos *grandes conjuntos* lisboetas da época, os Olivais e depois Chelas, é criado.

A intenção deste decreto-lei é evidentemente ordenadora. A ideia de uma "expansão ordenada da cidade, quer na direcção dos limites extremos da sua área administrativa, quer no tocante à fixação do número desejável dos seus habitantes em relação à população total do País" demonstra que a busca de um equilíbrio territorial na distribuição populacional estava presente.

E se existe a preocupação à escala nacional, é a nível regional que decorrem as principais tentativas de garantir uma estabilização do crescimento urbano e populacional. Definir as "condições mais apropriadas para orientar a fixação regional das massas de população que continuam a procurar a capital, visando minorar ou anular quanto possível os excessivos efeitos do fenómeno do urbanismo" é a prioridade de actuação, prevendo tal diploma a criação de "novas unidades urbanas" que incluam todas as categorias económicas, "evitando segregações sociais inconvenientes e, aliás, alheias à tradição dos bairros lisboetas."

A presença da ideologia municipalista, a que já fizémos referência, neste documento resulta da consolidação de uma prática aparentemente mais eficaz de intervenção na cidade de Lisboa,

graças ao Plano de Alvalade, e que se centrou na capacidade urbanizadora do Município. Criando um entidade própria do município na intervenção neste vasto plano de actuação de ordenamento residencial (o Gabinete Técnico de Habitação), o governo confirma a dominação da actividade camarária nos planos integrados, financiando tal iniciativa mas supervisionando-a através de uma comissão de habitação na Presidência do Conselho que "anualmente homologa os planos de distribuição de lotes de terreno disponíveis para construções".

O pressuposto de evitar as segregações que está inscrito neste diploma, não obsta a que se recupere, todavia, da iniciativa das casas económicas a proporcionalidade das "categorias económicas", tal como haviam sido definidas em 1943 aquando da instituição de 4 categorias para os bairros de casas económicas. A categoria A, de mais baixos recursos vê-lhe atribuída 40% das habitações a edificar, a seguinte, a B 30%, a C 20% e a D 10%.

Só que na década de 40 a prestação mensal era relativa à aquisição de casa e o rendimento previsto situava-se entre os 600\$ e os 1200\$, enquanto agora, quase 20 anos depois, as rendas previstas situam-se entre os 200\$ e os 300\$ para a mesma categoria enquanto no topo os valores de 1943 situam-se entre os 2100\$ e os 3000\$ e os de 1959 quedam-se entre os 900\$ e os 1500\$. Ou seja, se há uma tentativa de cobrir de modo mais completo os grupos económicos mais desfavorecidos em ambas as circunstâncias, é clara a vantagem económica dos futuros proprietários das casas económicas face a grupos efectivamente desfavorecidos da população.

Os principais destinatários deste projecto de intervenção urbanística, do decreto-lei nº 42454, são populações cujos programas anteriormente desenvolvidos não as haviam coberto sistematicamente. Aqueles que vivem "no pouco recomendável regime" de partes de casa, em muitos dos velhos prédios e também nos "bairros de lata". O que leva o legislador a preconizar como essencial que se possa cobrir estas populações com "habitações de carácter definitivo e de rendas tão módicas quanto possível".

O ideal da coexistência de populações socialmente diferenciadas não pode ocultar as diferentes capacidades económicas, que implicam distinções no espaço já que as moradias unifamiliares em propriedade resolúvel ou as habitações de renda limitada existentes nestes conjuntos terão áreas específicas de edificação. Esta iniciativa sistemática evidencia uma preocupação de enfrentar na globalidade o problema social da habitação, o que vai significar ter uma forte componente de realojamento, prevendo-se um número de habitações para esta finalidade até 30% da totalidade de cada acordo com a previdência social (art.3º, §3).

Em comparação com o regime das casas económicas, que excluía tais moradores graças à criação de programas específicos de realojamento, ou em relação ao regime das casas de renda económica, em que a integração dos realojados se faz pela diluição destes num conjunto suficientemente vasto, o Programa de 1959 é orientado pela necessidade de responder à pressão demográfica e social dos realojáveis e menos por orientações urbanísticas divergentes das anteriores.

A desestruturação da vida social dos lugares tradicionais em torno de Lisboa era evidente e as respostas anteriores que buscam a harmonia da cidade na escala pedonal, caso de Alvalade, e dos bairros autónomos herdados da concepção de cidade-jardim, dá força à ideia de novas unidades urbanas autónomas, a novas cidades articuladas com a capital numa lógica regional do controlo urbanístico e populacional.

A pressa de apresentar resultados está bem vincada na brochura de divulgação dos Olivais-Norte, primeira iniciativa abrangida pelo decreto-lei nº 42454, e que dada a exiguidade de tempo que o Governo dera à Câmara Municipal para apresentar o primeiro Plano de distribuição de terrenos, havia sido reconvertida de um projecto anterior para o domínio da nova legislação.

Esta zona, célula A no estudo de urbanização dos Olivais, estava nas melhores condições para edificação pois os terrenos eram todos municipais, os arruamentos principais estavam concluídos, bem como os projectos das habitações. E apesar de aí já estarem construídas moradias económicas (152) pelo Ministério das Obras Públicas e haver outras construções fora do espírito desta iniciativa, as habitações dos Olivais-Norte foram adaptados às tipologias do decreto-lei nº 42454 e permitiram o arranque efectivo deste Programa estruturador da política de habitação social na cidade de Lisboa e de ordenação territorial da vasta área oriental da capital.

### **O Território e a Habitação tornados objectivos de longo prazo**

Aquando do arranque das políticas enquadradas pela Constituição de 1933, os discursos de ocasião acentuavam a ideia que a resolução dos problemas sociais que se pretendia enfrentar seria rápida e (muito provavelmente) eficaz. Mais se revelava que sendo estas iniciativas agora ineditamente sistemáticas o seu desencadeamento serviria de antídoto aos futuros problemas que nestes domínios se viriam a colocar.

Quando nos situamos no virar dos anos 50 para os 60, deparamo-nos com a confirmação de uma tendência discursiva entre os dirigentes do regime que vai assentar em uma ideia distinta da resolução de tais problemas: *no longo prazo*. Pensamos que tal postura corresponde, por um lado, à verificação de alterações profundas na sociedade portuguesa que vinham obrigando o regime a rever os pressupostos iniciais dessas políticas mas, por outro, há também a consciência que, independentemente de qual o regime que as promove, o desenvolvimento de políticas sociais produz novas necessidades sociais que visam o melhoramento qualitativo do que se fez.

A capacidade reivindicativa das populações alvo das intervenções públicas e dos consumidores urbanos em geral,

constituintes de *movimentos sociais urbanos*, segundo a clássica expressão de Manuel Castells, conhece no campo essencial da habitação um claro incremento desde a 2ª Grande Guerra. A ideia que os futuros utilizadores são também eles parte implicada na iniciativa e que a sua opinião tem lugar relevante vai influenciar os próprios decisores.

Procuram as equipas técnico-políticas encontrar mecanismos que em contextos de impossibilidade de controlo social garantam o apoio dos próprios intervenientes na busca do "êxito" para iniciativas públicas. O custo para a garantia de adesão dos residentes é a limitação das condições de exercício do planeamento, sujeito assim à avaliação pública (quer se trate de uma simples formalidade ou de um efectivo veredicto dos interessados) e às pressões e reclamações dos que passam a considerar ter o direito a usufruir deste bem produzido com finalidade social e que, na sua opinião, compete ao Estado assegurar.

A elaboração de projectos que se alongam em várias fases de consulta e execução substitui uma prática em que o imperativo da eficácia não era feito depender pelos seus decisores da necessidade de um imperativo de democraticidade. Um novo "estado de espírito" percorre os decisores que se vão sucedendo a partir dos finais do anos 50. É aliás essa a tónica do discurso do Ministro das Corporações e Previdência Social, Prof. Doutor Gonçalves de Proença, na inauguração do Bairro de Casa Económicas de Olivais-Sul, em que assume o imperativo do combate a longo prazo, reconhece os direitos das populações a alojar, fazendo o elogio da prática urbanística moderna (técnico-científica) como meio de garantir o êxito necessário da iniciativa.

" Perante a grandiosidade da obra (1012 novas habitações nos Olivais-Sul), o único voto que legitimamente se deve formular é que esse espírito de entendimento entre os departamentos mais directamente interessados - M.O.P., C.M.L. e M.C. - possa prosseguir e traduzir-se, com urgência que o caso requer, em novas concretizações de idêntico alcance e grandeza. Não se pode esquecer que cada dia que passa agrava o vultoso déficit habitacional da capital do País, diminuindo assim as possibilidades de para ele encontrar solução rápida.

(...) De acordo com as novas correntes sociológicas da habitação económica, os novos bairros longe de representarem, como nas concepções antigas, agrupamentos segregados de núcleos populacionais, procuram, logo desde as fundações, respeitar em toda a sua extensão a realidade viva do tecido social, tentando aproximar homens e funções na rica complementaridade das suas aptidões e possibilidades materiais. Não se trata de bairros só para operários ou só para a classe média, mas sim autênticas reproduções vivas da colectividade com todos os seus contrastes e divergências. Disso é prova flagrante a diversidade de categorias adoptadas nas habitações, que vão desde o fogo mais modesto à moradia mais digna(...)

E muitas são as vantagens desta nova concepção, tanto sob o ponto de vista social como sob o ponto de vista económico, bem expressas no sentido educacional da convivência, na complementaridade das profissões e na interpenetração social. (...) O exemplo dos Olivais será seguido por outras iniciativas idênticas(...) não sendo ousado afirmar que ele constituiu uma das sérias tentativas entre nós feitas neste domínio, graças em grande parte ao esforço da municipalidade de Lisboa." (in Boletim do I.N.T.P., AnoXXXI, nº11, 15/6/1964, pp.500/501)

Este discurso pictórico assenta numa clara confirmação da destinação social da habitação económica que não prevê a mobilidade dos seus residentes, tal como acontecia nos anos 30, só que recomposta numa lógica algo sofista da defesa pouco convincente desta nova concepção, "que também tem as suas vantagens". Aliás, não só não se concretiza neste discurso quais são as desvantagens da antiga concepção, como todo o discurso de defesa da coexistência de populações social e economicamente distintas assenta no pressuposto teórico do igual valor social das profissões em presença e do igual respeito por toda a extensão da realidade viva do tecido social, o que nos remete, finalmente, para a ideia "de cada um no seu lugar".

Acresce a esta constatação que nestas condições de precário controlo social, que fica evidente em contextos de crescimento urbano, não são identificáveis elementos de equilíbrio e de estabilização relacional que encontramos, por exemplo em espaços marcados pela "antiguidade residencial". Ledrut elucida-nos na sua *Sociologie Urbaine* acerca dos processos de crescimento urbano e a possibilidade acrescida de desregulação que a presença de significativas populações flutuantes comporta. Neste caso concreto, da urbanização a norte do vale de Chelas, parece-nos que a

presença de uma importante população de realojados, sujeitos à desmaterialização do seu lugar de referência, condiciona severamente as condições de "interpenetração social" pretendidas aquando da inauguração do bairro económico dos Olivais-Sul.

Noutra passagem do mesmo discurso, o então Ministro das Corporações deixa a sensação de desilusão perante a irreversibilidade do processo de transformação que impedia que se mantivesse a hegemonia da casa económica como modelo de política social de habitação. O tom do discurso proferido nos Olivais-Sul é de saldo de uma iniciativa "inigualável", e apesar de anunciar novo fôlego para as casas económicas não oculta a impressão deixada de conceber a probabilidade do término deste programa e deste modo de conceber a solução do problema do alojamento. A presença de um sector de casas económicas nos Olivais-Sul passa à condição de solução "em vias de se tornar marginal". Esta opção revelava-se insustentável numa época de exigência quanto à rapidez da execução e às quantidades dos alojados. Os termos em que se expressa o governante não deixa dúvidas:

"Finalmente, há ainda a lição a tirar da natureza atribuída às habitações incluídas no presente acto inaugural. Como casas económicas que são, elas vão satisfazer uma das mais fortes aspirações dos chefes de família, dando-lhes a possibilidade de adquirir em prestações suaves a sua própria habitação, com a vantagem acrescida de que, pelo seguro que lhes corresponde, nem sequer correrem o risco de tudo perder na incapacidade ou na morte.

Sendo este, como é, o mais perfeito dos meios a adoptar para resolver o problema habitacional, só é pena que não possa ser sempre seguido em todos os casos, dadas as dificuldades que se lhe opõem, sobretudo relacionadas com o condicionamento imposto aos terrenos necessários para o efeito.

Apesar das suas dificuldades já se encontram construídas 11553 casas económicas, das quais 2944 atingiram já o regime da propriedade plena. E neste momento estão em construção ou para início breve mais 4946 fogos." (in Boletim do I.N.T.P., Ano XXXI, nº11, 15/6/1964, p.501)

Neste momento, independentemente das capacidades de argumentação do dirigente do Estado Novo postas em prática na

defesa da casa económica, o caminho de uma política habitacional unificada, articulando programas variados, está já em curso.

Raúl da Silva Pereira em artigo de 1966 vem salientar a importância - não só formal - de o Plano Intercalar de Fomento para 1965-1967 incluir pela primeira vez entre os objectivos do planeamento em Portugal a "Habitação". Assenta a sua formulação na ideia que "um país que se industrializa é um país que se urbaniza" (1966,p.24) e daí parte para a defesa de uma mais eficaz intervenção pública na regulação dos novos espaços edificados e da edificação com fins sociais.

Segundo os dados deste autor só 5.7% do número total dos fogos construídos entre 1951-60, e 5.4% no triénio seguinte, são de iniciativa pública. Ora se realizado integralmente o Plano Intercalar aumentaria a percentagem de fogos construídos pelo sector público para a ordem dos 24% "se admitirmos para 1965-1967 um volume total de construção igual ao verificado em 1961-1963" (p.26).

O Quadro retirado do Plano Intercalar de Fomento, que reproduzimos em anexo (Anexo D), é sintomático de um aspecto fulcral do desenvolvimento da política social de habitação no nosso país. A ideia de uma política concebida à escala nacional produzia-se por arrastamento das iniciativas antes estabelecidas à escala da capital, ou eventualmente das duas maiores cidades do país. Não é pois de estranhar que aquilo que se havia concebido para Lisboa e Porto seja reproduzido numa escala nacional.

O atraso próprio da execução mais tardia noutras zonas do País da política habitacional explica que para meados dos anos 60 ainda se invista 10% do capital total disponível na construção de casas económicas num época de aceleração construtiva. A este facto também não é indiferente a existência de espaço disponível para construir fora dos grandes centros o que convidava os interventores públicos a perpetuar o modelo de habitação social mais admirado dentro do regime de Salazar.

Esta "reserva moral" da então corrente política para combater o deficit residencial aparece associada às clássicas alternativas criadas pelo regime e que são as casas de renda económica e os

empréstimos a beneficiários de instituições da previdência social, surgindo ainda, contra-corrente, disponibilidade económica para construir "casas para famílias pobres" fora de iniciativas de coexistência residencial de grupos economicamente distintos.

No caso da urbanização dos Olivais-Sul, contudo, a existência de casas económicas, é segundo o Arq. Reis Machado (1968,p.213) resultante de compromissos anteriores àquele decreto e que condicionam o Plano dos Olivais Sul, o que também já fora indicado, como vimos, para os Olivais-Norte. Estamos perante uma coexistência temporal de distintas modalidades de política habitacional que se cruzam num espaço e que têm os mais diversos efeitos. Desde a alteração da lógica geral de um Plano que perde uma harmonia pretendida, à preversão da composição populacional de uma população, que se pretende definir com a coerência possível, há todo um conjunto de incoerências que é forçoso gerir.

Do ponto de vista estritamente urbanístico há toda a necessidade de conciliar o que se herda projectado ou em execução - nos Olivais Sul, 1012 casas económicas, 319 habitações construídas por entidades particulares e 188 habitações da Companhia das Águas de Lisboa - com uma concepção a introduzir que se chama neste caso, a seco!, do Decreto-Lei nº 42454. Entre outros trabalhos os profissionais directamente implicados, sobretudo arquitectos, não param de denunciar os custos dos mais ou menos permanentes exercícios de ajustamento entre os regimes legais já existentes e os mais recentemente introduzidos. O Arq. Reis Machado, no trabalho já referido, exemplifica no caso dos Olivais Sul como o Gabinete Técnico de Habitação da C.M.L. conciliou os critérios de classificação tipológica das habitações para as casas económicas, que seguem a tramitação legal do Decreto-Lei nº 23052 de 1933, e as novas habitações regidas pelo Decreto-Lei nº 42454 de 1959.

Outro aspecto que se encontra intimamente ligado ao desenvolvimento de uma política concebido a longo prazo, sustentada em trabalhos técnico-políticos, é o da definição do que é chamada a "problemática do habitat". Tal como refere Jorge Carvalho de Mesquita na apresentação do folheto dos Olivais-Sul

esta preocupação tem a ver com "um exame em profundidade de múltiplos factores", pelo que a execução de um bairro socialmente pré-destinado deixa de ser apenas atendido como a necessidade de construir casas para os grupos economicamente mais desfavorecidos, mas como um plano faseado da construção de um habitat novo, planeado segundo critérios que procuram responder às necessidades previamente inquiridas e transpostas segundo os preceitos técnicos para a figura do plano.

A ideia de um meio tecnicamente programado é aliás um dos recursos decisivos do acto de planear, sendo os Olivais e Chelas exemplos interessantes de como é programado no longo prazo a edificação de uma vasta área e de como as vicissitudes que percorrem o tempo alargado são também obreiras da cidade, induzindo o sentido da produção das novas áreas residenciais. As ideias que estão inseridas no Plano dos Olivais Sul, da criação de uma estrutura habitacional integrada na cidade, mas garantindo uma vida social local semi-autónoma e permitindo à população condições propícias à satisfação de necessidades vitais; a ideia de evitar a criação de zonas socialmente segregadas, são antevisões de uma aplicação ideal dos Planos que só a experimentação de facto permite confirmar ou não.

A gestão de um conjunto habitacional desta envergadura, só a zona de Olivais-Sul tem uma área total de 1,9 km<sup>2</sup> num total de Lisboa de 89 km<sup>2</sup>, coloca importantes questões de convivência entre grupos sociais que entre si competem nas formas como se apropriam do espaço residencial e como vivem a presença de populações que lhes são estranhas.

Um exemplo curioso desta permanente dialéctica do planeador e do decisor é o do tratamento dado ao realojamento no contexto das populações que se instalam nesta zona graças a processos de escolha administrativos distintos. Nos aspectos gerais do Plano dos Olivais Sul defende-se a necessidade de evitar a criação de zonas socialmente segregadas (p.8) pelo que se propõe que em todas as células residenciais as 4 categorias previstas no Decreto-Lei n° 42454 estejam representadas. Mais se sabe que no próprio diploma

está previsto que nos acordos a estabelecer com as instituições de previdência social deverá ser atribuído à C.M.L. um número de habitações destinadas a realojamento que poderá ir até à percentagem de 30 por cento da totalidade abrangida por cada acordo (artº 3, §3).

Ora, há que dizer que o realojamento não está incluído nas 4 categorias estipuladas legalmente. Para este efeito é criada além das categorias I, II, III e IV a categoria R.M., que como explica o Arq. Reis Machado corresponde aos pressupostos explanados no decreto-lei nº 42454 e que visando a substituição gradual dos chamados "bairros de lata" e o realojamento de famílias abrangidas por obras de urbanização, vivendo em partes de casa ou outras situações "inconvenientes", obrigam no planeamento desta zona residencial a definir os casos omissos na tipologia regulamentar através da introdução *desta categoria (R.M.) caracterizada por rendas inferiores às previstas pelo Decreto.*

O que é curioso é que todas as habitações desta categoria vão ficar agrupadas numa única célula, a F, que como se pode ler no plano geral "embora comportando um pequeno núcleo habitacional destinado ao realojamento, é na sua maior extensão ocupada pelo cemitério dos Olivais e por uma área de reserva que faz fronteira com a zona industrial e se pretende manter como faixa verde de protecção."(p.9) Esta apreciação que para além da intenção evidente de criar o necessário equilíbrio ambiental (habitação/área verde/área comercial e de serviços) enuncia um ideia latente acerca da protecção e da *reserva*, traída discursivamente já que existem habitantes nesta célula.

Num contexto de grande aglomerado e numa época de defesa da coexistência residencial de populações não deixa de ser evidente que a capacidade económica e as condições objectivas de relacionamnto, intergrupal dos residentes nesta área habitacional merecem um cuidado não assumido de separar populações. **Segregar é proibido mas separar é fundamental.** Justifica-se assim que a célula F onde estão os realojados seja a mais periférica, praticamente cercada das restantes células residenciais pela área

verde, o parque desportivo e o cemitério. É além disso a que tem menos acessibilidade às restantes células residenciais e ao pretendido centro cívico e comercial principal (ver Plano Geral e Divisão Celular dos Olivais Sul).

Em segundo lugar, note-se que mesmo dentro das células destinadas às 4 categorias, há uma necessidade de racionalizar as condições de edificação agrupando núcleos de habitação com as mesmas características. É o caso da separação entre as categorias I e II das categorias III e IV. A ideia que a articulação se deve efectivar no todo edificado, no conjunto Olivais-Sul, fica bem clara no próprio plano geral de urbanização onde se lê que:

"embora tenha havido a intenção de evitar uma provável segregação que resultaria da grande concentração de fogos de uma dada categoria (a I, por hipótese) evitou-se a mistura indiscriminada das categorias, preferindo-se à adopção de qualquer destes critérios extremistas a criação de pequenos núcleos de categorias afins formando dois grupos principais, um constituído pelas duas primeiras (I e II) e outro pelas duas últimas (III e IV)."

E conclui-se em defesa da homogeneidade dos núcleos residenciais e da garantia da convivência dos diferentes grupos populacionais:

"Raramente, de resto, estes grupos se fecham sobre si, constituindo antes parte de um todo articulado em função dos órgãos colectivos dos escalões seguintes (unidade de vizinhança, célula)" (p.9).

Esta inevitável distinção conhece uma outra especificidade, na continuação da prática iniciada em Alvalade, e que tem a ver com os níveis de intervenção dos privados na edificação com fins sociais. Obviamente que regidos pela lógica do lucro estão-lhes destinadas para a construção as edificações previstas para os grupos sociais mais favorecidos e capazes de aceder à propriedade ou à renda livre ou semi-controlada.

Nos Olivais-Sul encontramos uma situação idêntica à já identificada na "urbanização a sul da Avenida Alferes Malheiro" (Alvalade) e que sinteticamente nos é apresentadas pelo Arq. Reis Machado. "A construção das habitações mais baratas é suportada pela Federação das Caixas de Previdência (46% dos fogos das

categorias R.M., I e II) e pela Câmara Municipal de Lisboa (26% dos fogos das categorias R.M., I e II). Nas habitações mais caras (Categorias III e IV) desaparece a participação da Câmara, aparecendo destacadas as contribuições da Federação e iniciativa particular (Hastas Públicas)." (p.220).

E é ainda o argumento económico, de indesmentível importância, que dá forma à defesa da construção de blocos residenciais. No Plano dos Olivais-Sul aponta-se a propósito das características construtivas dos edifícios a previsão de um número limitado de moradias, "sacrificadas por razão da necessidade de aproveitamento máximo do solo aos blocos de habitação colectiva".

Esta argumentação é ainda apontada mesmo em relação à ordenação física dos blocos residenciais para a categoria I, construídos em banda contínua de 4 pisos para evitar a instalação de elevadores. A preocupação com o controlo dos custos é considerada fundamental dada a escala a que se projecta este conjunto residencial. Tal actuação será ainda apurada no Plano de Urbanização de Chelas, continuação da ordenação da zona oriental da cidade tal como prevista no decreto-Lei nº 42454, e onde se pretendia albergar um número de residentes igual à soma dos Olivais-Norte com os Olivais-Sul.

### **O "Plano de Estrutura da População" de Chelas**

O Plano de Urbanização de Chelas data de Agosto de 1965 e corresponde à terceira fase da urbanização da parte oriental da cidade a norte do vale de Chelas. Depois de executada a urbanização dos Olivais-Norte e numa fase já bem definida dos Olivais-Sul, pretendem os decisores públicos com este plano cimentar a **política de combate ao déficit habitacional** e desenvolver em Lisboa um planeamento urbano em extensão e profundidade.

Dada a área de "invulgar importância no contexto de Lisboa" abrangida nesta vasta intervenção planeadora coloca-se um problema urbanístico central aos interventores em Chelas: o da integração desta grande zona urbana no conjunto da cidade. O

problema de se estar a construir na zona oriental da cidade um espaço urbano "à parte" é debatido então e supostamente superado através da defesa da ideia de uma concepção à escala regional da cidade de Lisboa, ficando a zona agora em edificação ligada de uma forma enquadrada e interagindo com a "região ribeirinha até Vila Franca" (p.14).

Queixam-se os autores do Plano da falta de directrizes gerais de planeamento e da "inexistência actual dum plano aprovado oficialmente que oriente o desenvolvimento da capital."(p.15) E se toda a prática urbanística e de ordenação do espaço se vinha orientando desde o fim dos anos 50 para o "escalão regional", tal ausência (de um planeamento aprovado para esse escalão) limitava, na opinião destes autores, as possibilidades de sucesso do próprio planeamento que se vinha fazendo nos Olivais e em Chelas.

Este problema de ordem geral tem aliás contornos precisos a nível demográfico, pois tal como vimos no capítulo 2, a década de 60 é marcante na reorientação residencial da população de Lisboa. Os limites administrativos do concelho são cada vez mais só isso e o controlo da ordenação do espaço residencial da cidade só faz sentido na escala metropolitana. A iniciativa de Chelas vive pois encruzilhada entre o combate ao déficit habitacional e a sua (des)adequação à situação populacional e urbanística da cidade.

A opção em termos residenciais fica clara no Plano de Urbanização e assenta na ideia de combater a segregação e garantir habitação aos menos capazes de lhe acederem numa lógica de mercado. O espírito do Decreto-Lei nº 42454 fica preservado mas a escala de intervenção em que é concebido [regional], afirmadamente amputada, não garante a ligação pretendida às outras zonas da cidade. Desligada funcionalmente do resto da cidade a ideia de garantir a coexistência de diferentes categorias de residentes fica ameaçada pela convicção das populações de maiores recursos económicos que nesta área se edificava um "gueto" reclamadamente não segregativo.

Colocadas perante a hipótese de se instalarem nesta nova área residencial, as populações que se encontram em condições de

escolher o lugar da sua residência tendem a ponderar os aspectos que envolvem uma opção de instalação residencial. A capacidade de construir a sua "carreira residencial" faz desses grupos populacionais categorias instavelmente programáveis.

Ora, confrontando a instalação destes potenciais residentes com outros, agrupados em "zonas onde seja possível a atribuição de altas densidades de forma a atingir as possibilidades máximas de alojamento" (p.56), faz-se passar a ideia de um certo desfasamento entre a intenção de instalação dos previstos 55 mil residentes em Chelas, necessariamente feita de forma massificada, e a outra prioridade de investimento em "faixas de vida urbana intensa". Esta segunda componente do plano implicaria "habitações de categorias elevadas, atingindo altas densidades em áreas restritas" de forma a "tirar partido da fixação da população com forte poder de compra" (p.69).

Esta questão de como conciliar estas populações apesar de formulada no capítulo relativo ao "Plano de Estrutura da População de Chelas" fica sem resposta. A análise desenvolvida aponta a necessidade de conciliação de várias populações co-residentes, enumera as vantagens (e também as desvantagens) encontradas noutros países europeus de certas iniciativas semelhantes mas não clarifica as opções. Evidencia-se um interessante exercício de construção social de uma população tendo por base a manipulação da estrutura da população a instalar.

Fazendo uso do que se chama o "conhecimento experimental de muitas realizações" pretende-se conhecer os grupos socio-demográficos para quem se projecta. Chega-se a afirmar que a "estrutura da população é a base fundamental em que assenta o plano do novo aglomerado" (p.111), pois tudo o que se vai edificar depende do conjunto populacional escolhido para aí se instalar. Prevê-se inclusive a evolução prospectiva deste conjunto demográfico e as implicações possíveis da alteração das características dos residentes.

Tal trabalho de legitimação do papel das Ciências Sociais no planeamento, fala-se de Demografia, da Sociologia e da Economia,

tem um lugar importante na definição das hipóteses de escolha e na decisão tomada em relação a estes conjuntos habitacionais programados.

O sentido social das intervenções públicas é mediado pelo trabalho dos cientistas sociais que legitimam com os seus instrumentos de análise as opções políticas. É, por exemplo, notório, através da leitura do texto do Plano, que esta é uma iniciativa para as categorias economicamente mais débeis e que todo o sentido da sua execução se faz para suprir a necessidade premente de alojar o número máximo possível de famílias. Deste modo, as "habitações de categoria mais elevada" são antes de mais...*paisagem*.

"O inquérito às barracas existentes na zona oriental da cidade conduz a resultados semelhantes [verifica-se que 76.3% da população que trabalha na zona oriental caberia na categoria de realojamento, 19.8% na categoria I e, somente, 5.79% nas restantes.] e origina o problema - havendo a intenção de realojar em Chelas a população que já aí trabalha ou habita - da qualidade arquitectónica das novas expansões onde, mesmo seguindo unicamente a divisão por categorias do Decreto-Lei nº 42454, cerca de 2/3 das áreas de habitação serão ocupadas por construções sujeitas a orçamentos redizidíssimos.

A questão deve encarar-se desde as primeiras fases de planeamento através de uma hierarquização das diversas zonas, de forma a existirem áreas de maior riqueza da paisagem urbana - conseguida por meio da concentração do equipamento e das habitações de categoria mais elevada - intimamente ligadas, porém às que forçosamente terão um nível mais baixo. Deste modo reduzir-se-ia ao mínimo todos os riscos de segregação." (Plano de Urbanização de Chelas, p.33)

Esta ideia instrumental dos grupos residenciais, sobretudo das categorias populacionais com possibilidades de ascensão social, não prevê a capacidade individual de participar de outros sistemas de representação em que a expectativa de ter "direito a uma casa" atribuída publicamente não é determinante. Não havendo uma razão meritória nesta atribuição, ao contrário do que acontecia com as casas económicas, a rotulagem que advem da condição de *indigente* é enormemente desvalorizada entre certos grupos sociais.

Procurando suprir este senão, faz-se uso da ideia grata aos economistas de que o destinatário de uma iniciativa deve ser tratado como cliente. Fala-se em definir a "amplitude das

necessidades ou as características do momento" da população alojada mas igualmente em atender à sua evolução e aspirações. Tal visão remete-nos para a ideia da criação das necessidades, que poderia de forma eventual servir como garantia para o êxito do empreendimento, através da adesão à lógica do consumidor/detentor de uma habitação por parte de populações materialmente despojadas e que poderiam, conhecendo tal intenção dos interventores públicos, ver a sua condição de residentes melhorada.

É disso que se trata quando se fala na detecção das aspirações (criadas) "numa população defeituosa", conhecida na sua composição familiar, nas suas características económicas e que, tal como se aponta, pode facilmente pôr em risco o êxito da iniciativa se não houver uma adaptação das condições de execução e funcionamento ulterior da nova área residencial às características dos instalados. O realismo que percorre esta análise enuncia a possibilidade de se ter que lidar fundamentalmente com o que se veio depois a chamar populações de/em risco, o que implica segundo os autores deste capítulo do Plano fazer a análise descer à escala "micro-sociológica".

Propostas como garantir "a independência e o repouso de cada membro da mesma família" através da garantia de atribuição de um número de quartos suficientes por agregado ou garantir uma equilibrada repartição dos agregados a instalar segundo critérios etários como forma de prevenção da existência de uma população infantil numerosa e implicitamente da delinquência juvenil são recomendações contidas nas páginas deste Plano de Urbanização. Princípios higienistas, a promoção do valor do indivíduo e as intenções de ordenação demográfica e urbanística da nova área residencial confluem neste texto, buscando os interventores o equilíbrio entre as Populações e as Formas em presença que garantisse uma coexistência bem sucedida nesta nova forma de conceber a cidade alargada.

É neste contexto que se defende as *ciudades satélites* por oposição aos *dormitórios*. Esclarece-se (pág. 115) que as primeiras nada têm a ver com as segundas porque se as cidades novas são criadas para

resolver o problema da asfixia das grandes capitais os segundos contribuem para o seu progressivo congestionamento. Para Chelas pretende-se estabelecer uma "unidade organizada" relativamente autónoma mas integrada na cidade "numa reciprocidade de relações que não afecte uma estrutura própria em determinados capítulos fundamentais."

O ponto de vista que fica aqui desenvolvido é o da busca de equilíbrio entre *populações em crescimento, territórios em ocupação e uma ordem social em causa*. Estas ideias, reincidentes no planeamento urbano e que têm origem nas concepções projectadas pelos autores da Escola de Chicago, ajustam-se à necessidade de um controlo efectivo das actuações de grupos sociais alvo desta intervenção.

Sem antídoto identificado para a desregulação social e urbanística nestas novas áreas de habitação, as Ciências Sociais ganham um lugar central na definição das formas de actuação pública. A ideia de que manipulando as populações, fazendo-as deslocar territorialmente, reajustando a sua composição, evitando concentrações etárias e de tipos de famílias e habitações, podem os poderes públicos evitar situações tendencialmente anómicas está ao longo do texto bem vincada. No longo prazo projecta-se "um programa total para a estrutura da população" com a participação de um grupo de trabalho de acompanhamento, produtor de informações acerca da evolução do agrupamento, em articulação com os Olivais, cuja utilidade é controlar as imprevisibilidades que ocorrem na execução de qualquer projecto experimental, corrigir previsões e definir coordenadas para uma actuação prospectiva.

A defesa do trabalho científico como provisório, resultante da inquirição permanente acerca das realidades emergentes, é feita de forma inequívoca e procura dar coerência à intervenção sociológica. A capacidade dos cientistas sociais seria aferível em relação à sua sensibilidade para perscrutar as alterações produzidas na relação entre o *edificado* e o *vivido* e na contribuição destes na previsão e no controlo dos desequilíbrios em latência.

## EM CONCLUSÃO

Numa época em que os problemas ligados à coexistência das populações que se concentram nos maiores aglomerados urbanos se agudizam e exigem medidas rápidas e eficazes, a possibilidade de levar por diante uma reflexão desvinculada das preocupações de imediata intervenção social e política parece-nos ganhar redobrada pertinência.

E esta análise é ainda mais necessária na medida em que os interventores implicados na resolução dos problemas são portadores de ideias simplificadoras quanto à gênese, às características e às possibilidades de desenvolvimento de fenómenos "subitamente" relevantes. Concretamente, a coabitação e a acção simultânea e interagente de uma variedade de agentes urbanos, em contextos de reforço das possibilidades de anonimato a que se ligam novas formas de conflito, torna evidente o difícil equilíbrio e ordenamento da vida urbana.

No caso português, a descoberta das questões ligadas ao crescimento urbano, e particularmente aos suburbanos, como tema fundamental para uma intervenção política específica, é já dos anos 90.

Comparativamente, nos Estados Unidos, este era já um tema clássico em 1967 quando Herbert Gans apresenta a sua investigação "The Levittowners". No prefácio desta obra o autor faz uma afirmação ainda hoje paradigmática para os sociólogos que trabalham as questões urbanas. Peremptório, esclarece: "*This book is about a much maligned part of America, suburbia, and reports on a study conducted by an equally maligned method, sociology.*". E é o mesmo Gans que na reedição de 1982 deste trabalho salienta que, segundo o então mais recente censo populacional dos Estados Unidos, 45 por cento dos americanos viviam em subúrbios.

Esta questão é igualmente permanente nas preocupações dos sociólogos europeus desde o final da Segunda Grande Guerra, quer em França, onde encontramos autores como Chombart de Lawve ou Paul

Clerc, quer no Reino Unido, onde se salienta a clássica dupla Willmott/Young. Desde aí o desenvolvimento deste campo de estudos não parou de se alargar dadas as permanentes alterações destes complexos contextos socio-urbanísticos e o permanente aumento do número dos que vivem em meio urbano.

Portugal parecia ter sido poupado a esta escala de problemas graças à diminuta população das suas cidades e à inegável importância das correntes emigratórias destinadas à Europa. Pura ilusão! As transformações económicas, políticas e sociais que o País sofreu nos últimos decénios foram acompanhadas de uma transformação nas formas de ocupação do território só agora bem visíveis. A população portuguesa pode não crescer no seu total mas a concentração desta em torno dos dois grandes centros nacionais é sempre crescente ao longo de todo o século. Não são necessárias falácias contabilísticas para dizer que metade da população portuguesa, fora a população emigrante que vive no nosso País, se estabeleceu em torno de Lisboa e no noroeste, cujo epicentro é o Porto.

Procurámos mostrar isso neste trabalho como também salientar que o gigantismo demográfico da capital portuguesa pode ter funcionado como um ocultador deste fenómeno suburbano, que os anos correntes têm trazido à luz revelando um *novo* país demograficamente reconvertido. De entre duas teses clássicas acerca da distribuição da população portuguesa pelo território nacional parece-nos francamente mais operacional a ideia de que é o estímulo dos grandes centros nacionais que atrai a população do que a tese da "litoralização", que só se confirma já que os grandes centros se encontram no litoral. O caso tão próximo da centralidade demográfica de uma cidade-capital como Madrid, num país como a Espanha, totalmente bordejado pelo mar, e a não ocupação maciça do litoral alentejano e mesmo inter-metropolitano (zonas desocupadas no percurso entre Lisboa e Porto), obrigam a repensar esta simplificação que um olhar menos atento pode sobrevalorizar.

Outra ideia que deixámos correr ao longo do trabalho: de uma capital portuguesa que domina demograficamente todo o século XX, e não só!, primeiro limitada na sua área administrativa e depois espraiando-se

pela, entretanto constituída, área metropolitana, vem confirmar a sua importância como objecto físico de análise. Capaz de concentrar quase 10% da população do Continente português entre 1930 e 1970, Lisboa fixa em seu torno mais de 25% dessa mesma população daí em diante.

Este é o ponto de partida para procurar as formas de intervenção estatal no controlo dos fenómenos que vão estando associados à transformação de áreas geográficas, arrabaldes agrícolas, agora tomadas no turbilhão do crescimento urbano e que conduzem a uma reconversão dos modos de vida das populações locais, já instaladas e em instalação.

De entre outras a mais elementar das questões que se coloca, face ao número impressionante dos que chegam, é onde e como se instalam os que agora residem na cidade. E é aqui que uma circunstância particular interferiu no percurso que demos a esta investigação. A coincidência desta explosão demográfica dentro dos limites da cidade se dar num momento em que o Estado Novo organiza ideológica e politicamente a sua intervenção vai ser da maior relevância. A iniciativa dos Bairros Sociais da 1ª República é actualizada, segundo a bitola de dois dos principais construtores do regime nos anos 30, Pedro Teotónio Pereira e Duarte Pacheco, numa modalidade que o regime desenvolve na sequência dos princípios ideológicos da Constituição de 1933, dando-se início ao Programa das Casas Económicas que abre o caminho para "solucionar" o problema da habitação para as populações mais carenciadas da cidade.

O facto de Duarte Pacheco ter sido simultaneamente Ministro das Obras Públicas e Presidente da Câmara Municipal de Lisboa e Teotónio Pereira, SubSecretário de Estado das Corporações e da Previdência Social, facilitou do ponto de vista institucional a emergência de uma política de intervenção directa e sistemática no campo da habitação, destinada a populações que o regime estabelecia como merecedoras do acesso à propriedade. Não é por acaso o pressuposto imposto para efeitos de aquisição da casa unifamiliar, disponibilizada pelo regime, do "instituto do casal de família". Económica e socialmente trata-se da primeira política pública sustentada no domínio da habitação social.

É uma política consistente e cujos resultados são bem significativos no seu início, até ao final da Segunda Grande Guerra, contendo, todavia, no seu âmago a razão do futuro insucesso. Há uma resposta estatal imediata nas cidades de Lisboa e do Porto, em clara sintonia com as necessidades mais prementes que os indicadores demográficos nos apontam. Trata-se porém de uma política limitativa quanto aos destinatários. Os futuros detentores destas habitações são de entre os "pobres e os remediados" aqueles que reúnem as condições económicas e morais para aceder à propriedade, o que é suportado ideologicamente pela ideia da "defesa da família portuguesa e dos seus valores cristãos".

O que à distância podemos dizer é que é evidente que uma política, como a das Casas Económicas, que procura responder a um pressuposto de Ordem Social, garantir na cidade a ordem tradicional da sociedade portuguesa arredada do "bulício urbano", através de uma edificação selectiva de casas unifamiliares em bairros de casas económicas, permite ensaiar um modelo de sociedade a construir mas não responder a necessidades resultantes da massificação.

Nos fecundos anos 30, e ainda nos que se lhe seguiram, chega-se a tentar uma política de controlo dos movimentos populacionais. Tal iniciativa, que tem o fito de garantir uma Ordem Social sintonizada com a tradição nacional, tem um aliado de peso: a emigração em período de recessão, o que permite o mais fácil controlo dos que ficam.

Tal actuação, comum a outros regimes autoritários, passaria por reter nos campos os que tendencialmente viriam para as cidades, com a intervenção da Junta de Colonização Interna. Dos que estavam nas cidades, e daqueles que inevitavelmente acabariam por aí chegar, se encarregariam os organismos ligados ao Programa das Casas Económicas no intuito de garantir na cidade o contexto da *aldeia* abandonada.

Logo aí, no final dos anos 30, as contrariedades na instalação de populações desalojadas, em resultado das obras de transformação da cidade, vieram mostrar a dificuldade de garantir com esta iniciativa a resolução de um problema eminentemente urbano e que implicava

instalar os "desmerecedores". Em 1938 arranca o primeiro programa de "habitações em regime de ocupação a título precário" (Programa das Casas Desmontáveis) e, que veio em sucessivos momentos a ser metamorfesado, dando origem ao que se apelida nos nossos dias de "políticas de realojamento".

Numa perspectiva processual, o que há de mais significativo a reter deste complexo processo, que se arrasta até hoje, é a própria evolução da concepção de Casa Económica, substituída progressivamente por outra, a de Casa de Renda Económica, em que são abandonados os pressupostos ideológicos que impediam a construção em altura e o carácter de arrendamento da habitação.

Sinal dos tempos, com o final da Segunda Grande Guerra as condições políticas e económicas, e porque não dizê-lo sociais, de sustentação de uma política única de habitação económica desaparecem. As condições de facilitação do acesso ao solo urbano haviam desaparecido com Duarte Pacheco, a população da cidade não parava de crescer a ritmo nunca visto, os meios económicos antes disponibilizados para este fim estavam esgotados. Nesse momento, e obviamente num sopro de sobrevivência, o regime é ainda capaz de produzir uma segunda "galinha dos ovos de ouro". Mata tacitamente o Programa das Casas Económicas, mantendo na imaculidade a sua parca continuidade, e desenvolve uma nova iniciativa fazendo para isso uso dos fundos das Caixas de Previdência. Falamos claro está do Programa das Casas de Renda Económica.

A alteração de políticas está em curso apesar da manutenção de um discurso reificador acerca da primeira fase do regime. O essencial, cremos, é que o pressuposto da defesa de uma Ordem Social sucumbe à urgência de actuar no domínio da Ordenação do Urbano. A cidade desordenada, as populações mal alojadas emergem no discurso oficial. A escala da cidade (Lisboa e Porto) vai sendo substituída pela escala metropolitana (da área densamente edificada em volta destes centros urbanos) e a intenção de alojar os merecedores vai dando lugar à generalização de uma resposta habitacional pública. Ensaia-se a ideia de uma Política Nacional de Habitação destinada às populações economicamente carenciadas. De forma simplificada será dizer que a

tentativa de resolução do "problema social", de cariz mais ideológico, equacionado num primeiro tempo, dá lugar à intenção mais técnica de atender ao "problema urbano".

As tipologias para identificação das populações em condições de serem abrangidas por esta política complexificam-se, os organismos públicos em luta pela melhor definição e intervenção no campo social da habitação aumentam as suas capacidades de intervenção e de produzir efeitos anómicos. Os anos 50 encerram uma fase em que a força ideológica do Estado Novo, baseada na actuação do então Ministério das Corporações, que chega a sonhar com "uma sociedade de proprietários", sem conflitos, é substituída por uma ideologia prática da técnica que assenta, mesmo que não dita, na ideia de conflito de interesse entre grupos urbanos interagentes.

A ideia de 1933 de uma política única para uma população escolhida dá paulatinamente lugar à máxima diversidade de soluções públicas destinadas à massa urbana. A concretização institucional desta ideia, com a criação do Fundo de Fomento da Habitação em 1969, é a morte do Programa das Casas Económicas e dos seus pressupostos ideológicos de "merecimento" e a consolidação do pressuposto do "direito à habitação". O que se segue corresponde a um novo momento da intervenção pública no domínio da habitação merecendo por isso tratamento apropriado.

Curiosamente é também entre o final dos anos 60 e o princípio dos anos 70 que a cidade de Lisboa perde a sua capacidade capitalizadora de população, transferida agora para os seus arredores. A morte de uma política exemplar, porque única no campo da habitação, fica historicamente ligada à decadência demográfica do seu maior utilizador: o município de Lisboa.

É desta época a conclusão das primeiras iniciativas concebidas na escala regional. Desde 1959 que as entidades concorrentes na solução do problema habitacional no Ministério das Obras Públicas e na Câmara Municipal de Lisboa coordenavam esforços no sentido de ordenar a cidade alargada, de programar os arredores assaltados por quantidades impressionantes de novos residentes. O Planeamento apresenta-se

como a arma disponível para substituir a Ideologia, num momento em que os decisores públicos se confrontam com o "problema dos que cá estão" em oposição a um tempo em que se reflectia acerca dos "que estão para vir".

Os Olivais e Chelas são já pensados segundo esta lógica de actuação mas as transformações económicas, como seja o fim do financiamento da construção económica com os fundos das Caixas de Previdência, e também políticas, com o dúbio marcelismo e o 25 de Abril de 1974, determinam uma progressiva incapacidade de responder a problemas que se acumulam.

Depois de um tempo em que o Estado deixa nas mãos dos interventores públicos praticamente a exclusividade da participação no domínio da habitação social (anos 30 até 1945), o apelo estatal à intervenção privada é mais e mais reforçada à medida que as impossibilidades dos organismos públicos se evidenciam. Nos casos dos Olivais e de Chelas, na sequência do êxito em Lisboa das Casas de Renda Económica em Alvalade, os organismos públicos desenvolvem "complexas engenharias financeiras" tendo em vista alojar um número decisivo de mal alojados mas garantindo o financiamento de tal iniciativa com a instalação, também aí, de populações economicamente capazes de aceder à propriedade ou à renda livre.

Porém as transformações que a sociedade portuguesa conhece entre o final dos anos 60 e 1974 não deixam espaço para concretizações de grande alcance. O tempo é de mudança e as intenções, por melhores que fossem, embatem numa tempestade de contradições políticas, económicas e sociais, arrastadas à décadas sem solução, agudizadas com as concessões do marcelismo, e à beira de invadir toda a vida nacional.

## BIBLIOGRAFIA

ALARCÃO, Alberto; Mobildade geográfica da população de Portugal (Continente e Ilhas Adjacentes). Migrações internas. 1921-1960. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1969

ALARCÃO, Alberto; "A atracção populacional para a sub-região de Lisboa" in Informação Social nº 19, Ministério da Saúde e Assistência, jul./set.1970, pp.85

ALMEIDA, Ana Nunes de; "Trabalho feminino e estratégias familiares" in Análise Social, vol.XXI (85), 1985, pp.7-44

ALMEIDA, Ana Nunes de; "A Família e a Cidade - a "família urbana" em questão" in A Cidade em Portugal: como se vive, Povos e Culturas nº3, C.E.P.C.E.P., U.C.P., 1988

ALMEIDA, Ana Nunes; A Fábrica e a Família. Famílias operárias no Barreiro., Col. Estudos e Documentos sobre a História Local, Câmara Municipal do Barreiro, 1993

ATELIER DE SOCIOLOGIA URBANA; "Sociologia Populacional da Área Metropolitana de Lisboa. Uma aproximação aos dados estatísticos" in Sociologia-Práticas e Problemas, nº 1, C.I.E.S., jun.1986, pp.123-162

L'ANALYSE INTERDISCIPLINAIRE DE LA CROISSANCE URBAINE, Colloque National (1-3 Juin 1971), C.N.R.S., Toulouse, 1972

BAPTISTA, Luís Vicente; "Valores e Imagens da Família em Portugal nos anos 30 - o quadro normativo" in Actas do Colóquio A Mulher na Sociedade Portuguesa. Visão histórica e perspectivas actuais. Coimbra, 20 a 22 de Março de 1985, Instituto de História económica e Social, Faculdade de Letras, Universidade de Coimbra, 1986, pp.191-219

BAPTISTA, Luis Vicente; Crescimento Urbano e Migrações Internas: Contrastes e Alterações Sócio-Espaciais, e Redes de Interconhecimento - O Bairro do Rego - Lisboa.1900-1985.

Dissertação de Mestrado em Sociologia Aprofundada e Realidade Portuguesa, F.C.S.H.-U.N.L., 1987

BAPTISTA, Luís Vicente; "A propósito de Lisboa: o local e o global. Reflexão preliminar" in Sociedade e Território nº 10/11, Dez.1989, pp.144-150

BAPTISTA, Luís Vicente; "Os discursos moralizadores sobre a família" in Portugal Contemporâneo, vol.IV (1926-1958), Publicações Alfa, 1990, pp.353-360

BAPTISTA, Luís Vicente; "Crescimento Urbano e Coexistência Residencial: Um Caso de Edificação não Planeada "às portas da cidade" de Lisboa (1900-1940) in Ler História nº 26, 1994, pp.171-195

BEAUJEU-GARNIER, Jacqueline; Geografia Urbana, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1983 (ed. orig. 1980)

BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas; A Construção Social da Realidade. Tratado de Sociologia do Conhecimento, Petrópolis, Editora Vozes, 6ª. edição, 1985 (edição original, 1966)

BIROU, Alain; "Signification du développement des idéologies" in Economie et Humanisme (194), Jul./Aôut 1970, pp.5-15

BOURDIEU, Pierre; O Poder Simbólico, Lisboa, Difel, 1989

BOURDIEU, Pierre; " Un placement de père de famille. La maison individuelle: spécificite du produit et logique du champ de production" in Actes de la Recherche en Sciences Sociales, nº 81/82, Mars 1990, pp.6-33

BOURDIEU, Pierre e SAINT MARTIN, Monique; "Le Sens de la Propriété. La genèse sociale des systèmes de préférences" in Actes de la recherche en Sciences Sociales, nº81/82, Mars 1990, pp.52-64

BOURDIEU, Pierre e CHRISTIN; Rosine; "La construction du Marché. Le champ administratif et la production de la "politique du

logement" in Actes de la Recherche en Sciences Sociales, nº81/82, Mars 1990, pp.65-85

BOURDIEU, Pierre; "Droit et Passe-Droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des règlements" in Actes de la Recherche en Sciences Sociales, nº81/82, Mars 1990, pp.86-96

BOURDIEU, Pierre; Raisons Pratiques. Sur la théorie de l'action., Ed. Seuil, Paris, 1994

BRITO, José Maria Brandão de; A Industrialização Portuguesa no Pós-Guerra (1948-1965). O Condicionamento Industrial, Pub. D.Quixote, Lisboa, 1989

BRITO, Raquel Soeiro de; Lisboa, esboço geográfico, Junta Distrital de Lisboa, Boletim Cultural nº 82, 1976

BRITO, Rita; PACHECO, Alcino; PIMENTEL, Dulce; Tendências recentes da dinâmica populacional da cidade de Lisboa, Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional, F.C.S.H.-U.N.L., 1986

BRUN, Jacques, RONCAYOLO, Marcel; "Production de la ville et du bâti" in Histoire de la France Urbaine - Tome.5. La ville aujourd'hui. Croissance urbaine et crise du citadin., Seuil, 1985

BURGESS, Ernest; "The Growth of the City: an Introduction to a Research Project" in PARK, BURGESS, MC KENZIE, The City, University of Chicago Press, 1925 (trad. francesa, Aubier, 1979)

CABRAL, Manuel Villaverde; O operariado nas vésperas da República (1909-1910), ed.Presença/Instituto de Ciências Sociais nº 2, 1977

CABRAL, Manuel Villaverde; Portugal na alvorada do século XX, Biblioteca de História nº5, A Regra do Jogo, 1979

CABRAL, Manuel Villaverde; "Equidade social, "Estado-Providência" e Sistema Fiscal: atitudes e percepções da população portuguesa (1991-1994)" in Sociologia-Problemas e Práticas, nº17, 1995, pp.9-

CARDOSO, Abílio; "Sobre o conceito de crise de habitação" in Sociedade e Território nº 2, Fev.1985, pp.102-108

CARDOSO, Abílio Silva; "De ponte a ponte: o processo de urbanização da área metropolitana do Porto desde os anos cinquenta", M.P.A.T., Comissão de Coordenação da Região do Norte, Perspectivas nº 4, Porto, 1990

CASTELLS, Manuel; La Question Urbaine, Maspero, Paris, 1973

CASTELLS, Manuel; Problemas de Investigação em Sociologia Urbana, Ed. Presença/Martins Fontes, 1979 (ed. orig. s/data)

CASTEL'BRANCO, Isabel; SARAIVA, M<sup>a</sup> Graça; NETO, M<sup>a</sup> Susana; "As "hortas urbanas" em Lisboa" in Sociedade e Território, nº 3, Julho 1985, pp.100-107

CHAMBOREDON, Jean-Claude, LEMAIRE, Madelaine; "Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement" in Revue Française de Sociologie, vol. XI, 1970

CHAMBOREDON, Jean-Claude; "Construction sociale des populations" in Histoire de la France Urbaine - Tome 5. La ville aujourd'hui. Croissance urbaine et crise du citoyen, Seuil, 1985

CHAMBOREDON, Jean-Claude; "Nouvelles formes de l'opposition ville--campagne" in Histoire de la France Urbaine - Tome 5. La ville aujourd'hui. Croissance urbaine et crise du citoyen, Seuil, 1985

CHOMBART DE LAUWE, Paul et al.; Famille et Habitation - I. Sciences Humaines et Conceptions de l'Habitation, C.N.R.S., Paris, 1959

CHOMBART DE LAUWE, Paul (dir), Logement et la vie familiale. Études sociologiques de quartiers nouveaux, Centre d'Études des Groupes Sociaux, Paris, 1965

CHOMBART DE LAUWE, Paul; Paris, essais de sociologie 1952-64, Paris, Editions Ouvrières, 1965

CLERC, Paul; Grands Ensembles, Banlieues Nouvelles; P.U.F., Paris, 1967

COELHO, António J. M. Baptista; "É preciso Integrar a "Habitação Social" na Continuidade Urbana" in Sociedade e Território nº 20, Maio 1994, pp.71-78

COLINI, Antonio; GESANO, Giuseppe; Structure et Composition de la Population des Zones Urbaines. 1. Europe Méridionale, Etudes Démographiques nº6, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1983

COSTA, António Firmino da; "Espaços urbanos e espaços rurais: um xadrez em dois tabuleiros" in Análise Social vol.XXI (87-88-89), 1985, pp.735-756

CRUZ, Marie Françoise Royer e FERNANDES SANTOS, Ana; "Crescimento Urbano e Dinâmica Populacional: Análise da cidade de Lisboa a partir dos últimos recenseamentos" in Colóquio Viver na Cidade, G.E.S.-L.N.E.C./C.E.T.-I.S.C.T.E., Lisboa, 1990, pp. 353-369

DONZELOT, Jacques; La police des familles, Les ed. Minuit, Paris, 1977

DONZELOT, Jacques; L'invention du social, Fayard, Paris, 1983

DURHAM, Eunice R.; A Caminho da Cidade. A vida rural e a migração para São Paulo, Ed. Perspectivas, S.Paulo, 3ª ed., 1984

FERREIRA, António Fonseca; Por uma nova Política de Habitação, Ed. Afrontamento, Porto, 1987

FERREIRA, António Fonseca; "Política(s) de habitação em Portugal" in Sociedade e Território nº 6, Jan.1988, pp.54-62

FERREIRA, Maria Júlia; "O Bairro Social do Arco do Cego - uma aldeia dentro da cidade de Lisboa" in Análise Social, vol.XXIX, nº 127, 1994, pp.697-709

FERREIRA, Vítor Matias, "O Processo de Metropolização de Lisboa. Estruturação territorial e ordenamento urbano" in Sociologia-Práticas e Problemas, nº1, C.I.E.S., Jun.1986, pp.23-54

FERREIRA, Vítor Matias; A Cidade de Lisboa: De Capital do Império a Centro da Metrópole, Lisboa, Pub.D.Quixote, 1987

FERREIRA, Vítor Matias; "A cidade de Lisboa, 1850-1980" in A Cidade em Portugal: onde se vive, Povos e Culturas nº2, C.E.P.C.E.P., U.C.P., 1987, pp.217-241

FERREIRA, Vítor Matias, "Problematização e pedagogia do território. Quatro percursos para uma problematização do território" in Sociologia - Problemas e Práticas nº 12, 1992, pp. 109-121

FERREIRA, Vítor Matias; "Lisbon" in Urban Landscape Dynamics. A multi-level innovation process, (ed. A. Montanari, G. Curdes, L. Forsyth), Urban Europe Series, Newcastle upon Tyne, 1993, pp.33-65

FERREIRA, Vítor Matias; "Inovação Social e Mudança Urbana na Lisboa Contemporânea. Uma aproximação sucinta à inovação urbana de Lisboa, 1850-1980" in Ler História nº 26, 1994, pp.151-169

FLAMAND, Jean-Paul; Loger le peuple. essai sur l'histoire du logement social, Ed. la découverte, Paris, 1989

FONSECA, Maria Lucinda; "As Migrações para a Area Metropolitana de Lisboa. Dos anos sessenta aos anos oitenta." in A Cidade em Portugal: como se vive, Povos e Culturas nº3, C.E.P.C.E.P., U.C.P., 1988

FRANÇA, José Augusto; Lisboa: urbanismo e arquitectura, Biblioteca Breve nº 53, I.C.L.P., Lisboa,1980

FREITAS, Maria João; "Os Paradoxos do Realojamento" in Sociedade e Território nº 20, Abril 1994, pp.26-35

GANS, Herbert; "Urbanism and Suburbanism as Ways of Life: A reevaluation of Definitions" in Human Behavior and Social Process, ed. by Arnold M. Rose, 1962

GANS, Herbert; The Levittowners. Ways of Life and Politics in a New Suburban Community, Columbia University Press, New York, 1982 (1ª ed. 1967)

GANS, Herbert, People and Plans. Essays on Urban Problems and Solutions, Pelican Book, New York, 1968

GASPAR, Jorge; A dinâmica funcional do centro de Lisboa, Livros Horizonte, Lisboa, 2ª ed.1985 (ed.orig. 1976)

GASPAR, Jorge; Ocupação e Organização do Espaço. Retrospectiva e Tendências in PORTUGAL Os próximos 20 anos, I vol., F.C.Gulbenkian, 1987

GODINHO, Vitorino Magalhães; O Socialismo e o Futuro da Península Ibérica, Livros Horizonte, Lisboa, 3ª. edição, 1970 (edição original, 1969)

GODINHO, Vitorino Magalhães; Estrutura da Antiga Sociedade Portuguesa, Arcádia, Lisboa, 1ª ed., 1971

GODINHO, Vitorino Magalhães; "L'Émigration Portugaise (XV-XX siècles) une constante structurale et les réponses aux changements du monde" in Revista de História Económica e Social, nº1, 1978, pp.5-32

GONÇALVES, Fernando; A propósito do Plano de Chelas. Urbanizar e construir para quem?, Afrontamento, Porto, 1972

GONÇALVES, Fernando; " A propósito dos Planos de Urbanização do Estado Novo: projectos urbanísticos ou regulamentos policiais?" in Sociedade e Território nº 4, Maio 1986, pp.92-115

GRAFMEYER, Yves; Sociologia Urbana, Pub. Europa-América, Mem Martins, 1995 (ed. orig., Ed. Nathan, Paris, 1994)

GRAFMEYER, Yves, JOSEPH, Isaac (orgs.); L'École de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine, Editions Aubier, Alençon, 1990 (1ª ed.:Les Éditions du Champ Urbain, C.R.U., 1979)

GROS, Marielle Christine; O Alojamento Social sob o Fascismo, Ed. Afrontamento, Porto, 1982

GROS, Marielle Christine; "'Pequena" História do Alojamento Social em Portugal" in Sociedade e Território nº 20, Maio 1994, pp.80-90

GUERRA, Paula; "Tecido Urbano Actual: - Continuidade ou Descontinuidade?" in Sociologia nº2, Faculdade de Letras, Universidade do Porto, 1992, pp. 145-175

GUERRAND, Roger-Henri; Les origines du logement social en France, Les Ed. Ouvrières, Paris, 1967

GUERRAND, Roger-Henri, "Espaços privados" in História da vida privada, vol. 4, Ed. Afrontamento, Porto, 1990, pp.325-412

GUICHARD, François; "L'évolution Recente de Porto" in Actes du 1. Colloque interne du G.I.S "Les Villes dans le monde ibérique". "Maison des Pays Ibériques", C.N.R.S., Paris, 1982

HAUMONT, A., HAUMONT, N., RAYMOND, H., RAYMOND, M.G.; L'Habitat Pavillonnaire, Institut de Sociologie Urbaine/Centre de Recherche d'Urbanisme, Paris, 1971, (1ª ed. 1966)

HAUSER, Philip, MATRAS Judah; "Unidades Territoriais de Análise" in Manual de pesquisa Social nas Zonas Urbanas, Liv. Pioneira Editora, S.Paulo, 1978 (ed. orig. UNESCO,1965)

HESPANHA, António Manuel; "Dignitas Nunquam Moritur" in Alter/Ego nº 5, 1988 (nº especial *Vida e Morte das Instituições*), pp. 5-13

HISTÓRIA DA VIDA PRIVADA, vol.4. Da Revolução à Grande Guerra, Porto, Edições Afrontamento, 1990

JANARRA, Pedro; A Política Urbanística e de Habitação Social no Estado Novo. O caso do Bairro de Alvalade de Lisboa (entre o projecto e o concretizado), Dissertação de Mestrado em Sociologia, I.S.C.T.E., Lisboa, 1994

JONAS, Stephan; "Urbanisme réformiste et habitation en Europe au début du XXème siècle" in Espaces et Sociétés n° 34-35, Juillet-Décembre 1980

JUSTINO, David; A Formação do Espaço Económico Nacional. Portugal 1810-1913. Veg, Lisboa, (vol. I - 1988) (vol. II - 1989)

KAYSER, Bernard; "Villes et Campagnes" in Encyclopedia Universalis, vol.16, 1972, pp.819-821

LEDRUT, Raymond; L'Espace Social de la Ville. Problèmes de sociologie appliquée à l'aménagement urbain, Ed. Anthropos, Paris, 1968

LEDRUT, Raymond; Sociologie Urbaine, Paris, P.U.F., 1<sup>st</sup> ed. 1968

LEDRUT, Raymond; "Les idéologies urbaines" in Economie et Humanisme (194), Jul-Aôut 1970

LEDRUT, Raymond; "Les Espaces et les Société dans le Monde Actuel" in La Theorie de L'Espace Humain. Transformations Globales et Structures Locales, CRAAL-FNSRS-UNESCO; 1986

LEFEBVRE, Henri; Préface a L'Habitat Pavillonnaire (A. Haumont e al.), I.S.U./C.R.U., Paris, 1971, pp.3-24

LISBOA, Manuel; "Trabalho Caseiro e Familiar Autónimo: uma contribuição para a compreensão da política industrial do Estado Novo" in Revista Critica de Ciências Sociais n° 34. 1992, pp.283-298

LOJKINE, Jean; La Politique Urbaine dans la région parisienne 1945-1972, Mouton, Paris, 1972

LOUREIRO, João Adolfo; Economia e Sociedade. A Indústria no Após Guerra. Anos 50 e 60, Ed. Cosmos, Lisboa, 1991

LOURENÇO, Nelson; "Sociologia e família. Uma leitura dos discursos sociológicos sobre a família" in Arquipélago, Revista da Universidade dos Açores, n° 6

MAFFENINI, Walter; "L'évolution récente de la population de Milan" in Croissance démographique et Urbanisation, séminaire international de Rabat (15-17 mai 1990), A.I.D.E.L.F. n°5, P.U.F., 1993, pp.239-249

MAGRI, Susanna; Politique du logement et besoins en main-d'oeuvre. Introduction à l'étude de l'intervention de l'Etat, Centre de Sociologie Urbaine, Paris, 1972

MAGRI, Susanna, TOPALOV, Christian; "De la cité-jardin à la ville rationalisée. Un tournant du projet réformateur, 1905-1925" in Revue Française de Sociologie, XXVIII, 1987, pp417-451

MANIQUE, António Pedro; "O "Casal de Família" - Reflexão em torno da sua origem e fundamentos político-ideológicos" in Actas do Colóquio O Estado Novo - das origens ao fim da autarcia 1926-1959, vol.I, Ed. Fragmentos, Lisboa, 1987, pp.221-229

MANUAL DE PESQUISA SOCIAL NAS ZONAS URBANAS, U.N.E.S.C.O., Biblioteca Pioneira DE Ciências Sociais, Liv. Pioneira Editora, S.Paulo, 1978 (ed. orig. 1965)

MATOS, Fátima Loureiro de; " Os bairros sociais no espaço urbano do Porto: 1901-1956" in Análise Social n° 127, 1994, pp.677-695

MICHEL, Barbara, BASSAND, Michel, LEHMANN, Philippe; "Le voisinage: un théâtre expérimental de la vie quotidienne" in Espaces et Sociétés, n° 41, Jun-Dez. 1982

MIRANDA, Sacuntala de " Crise Económica, Industrialização e autarcia na década de 30" in Actas do Colóquio O Estado Novo - das origens ao fim da autarcia 1926-1959, vol.I, Ed. Fragmentos, Lisboa, 1987, pp.249-258

MONICA, Maria Filomena; Educação e Sociedade no Portugal de Salazar. A Escola Primária salazarista (1926-1939), Ed. Presença/Gabinete de Investigações Sociais, Lisboa, 1978

MOUGENOT, Catherine; "Logement, Assistance et Promotion en Belgique" in Les Annales de la Recherche Urbaine nº 33, Mars/Avril 1987

MOURA, Francisco Pereira, Para Onde vai a Economia Portuguesa?, Pub.D.Quixote, Lisboa, 1969

MUMFORD, Lewis; La cité à travers l'histoire, colec. Esprit/Seuil, Ed. Seuil, Paris, 1964 (ed.orig.1961)

NAZARETH, J. Manuel; Unidade e Diversidade da Demografia Portuguesa no final do Século XX in PORTUGAL Os próximos 20 anos, III vol., F.C. Gulbenkian,1988

NAZARETH, J. Manuel; "A demografia portuguesa do século XX: principais linhas de evolução e transformação" in Análise Social, vol.XXI, nº87-88-89, 1985, pp.963-980

NUNES, Adérito Sedas; "Portugal, sociedade dualista em evolução" in Análise Social, Lisboa, vol.II, nº 7/8, 2º semestre 1964, pp.407-462

NUNES, Adérito Sedas; Sociologia e Ideologia do Desenvolvimento, Lisboa, Moraes Editores, 1968

NUNES, Ana Bela; População Activa e Actividade Económica em Portugal dos finais do século XIX à actualidade. Um contributo para o estudo do crescimento económico português, Dissertação de Doutoramento em Economia, I.S.E./U.T.L., Lisboa, 1989

NUNES, Ana Bela; A Rede Urbana Portuguesa e o Moderno Crescimento Económico, Provas Complementares de Doutoramento em Economia, I.S.E./U.T.L., Lisboa, 1989

NUNES, Ana Bela e BRITO, José Maria Brandão de; "Política Económica, Industrialização e Crescimento" in Nova História de Portugal, vol.XII -Portugal e o Estado Novo (1930-1960), Ed. Presença, 1ª ed. 1992

OFFNER, Jean-Marc; "L'intéret général en quête de raisons" in Les Annales de la recherche urbaine nº 44-45, 1989

PEIXOTO, João; "O crescimento urbano em Portugal - da concentração à dispersão?" in Actas do Colóquio "Viver(n)á Cidade, G.E.S./L.N.E.C., C.E.T./I.S.C.T.E., 18-20 Outubro 1990

PEIXOTO, João; "La croissance urbaine au Portugal. Démographie et mécanismes sociétaux au XX siècle" in Croissance démographique et Urbanisation. politiques de peuplement et aménagement du territoire (Séminaire international de Rabat, 15-17 mai 1990), P.U.F., Paris, 1993, pp.75-82

PEREIRA, Nuno Teotónio; "Ilhas, pátios e vilas" in *Público* de 18/4/1993, p.68

PEREIRA, Nuno Teotónio; "Pátios e vilas de Lisboa, 1870-1930: a promoção privada do alojamento operário" in Análise Social nº 127, 1994, pp.509-524

PEREIRA, Raúl da Silva; Problemática da Habitação em Portugal, Educação do Autor, Separata da Análise Social nº 1 e 2, Lisboa, 1963

PEREIRA, Raúl da Silva; Habitação e Urbanismo em Portugal - alguns aspectos actuais, Edição do Autor, Separata da Revista Análise Social nº 14, Lisboa, 1966

PEREIRA, Raúl da Silva; " O crescimento da zona suburbana de Lisboa" in Informação Social nº 19, Ministério da Saúde e Assistência, jul./set. 1970, pp. 35-53

PEREIRA, Raúl da Silva; "A habitação própria - solução do problema habitacional?" in Análise Social nº 77-78-79, 1983, pp.737-741

PINTO, José Madureira; Ideologias: inventário crítico dum conceito, Editorial Presença/G.I.S., Lisboa, 1978

PINTO, José Madureira; Propostas para o Ensino das Ciências Sociais, Biblioteca das Ciências do Homem, Ed. Afrontamento, Porto, 1994

PINTO, José Madureira; "Contributos para uma análise dos acidentes de trabalho na construção civil" in Cadernos de Ciências Sociais nº 15/16, 1996, pp.87-119

PINTO, M<sup>a</sup> Luís Rocha, RODRIGUES, Teresa; "A Evolução da População Portuguesa ao longo do século XIX - uma Perspectiva Global" in Forum Sociológico, nº3, 1993, pp.145-172

PINTO, M<sup>a</sup> Luís Rocha; "As Tendências Demográficas" in Portugal 20 Anos de Democracia, Circulo de Leitores, Lisboa, 1994

PUJADAS, Joan Josep, BARDAJÍ, F; Los barrios de Tarragona. Una aproximación antropológica., Ajuntament de Tarragona, 1987

PUJADAS, Joan Josep; "Processos sociais e construção de identidades nas periferias urbanas: Lisboa e Catalunha" in Mediterrâneo nº 4, Jan.-Jun. 1994, pp.11-19

PRETECEILLE, Edmond; La Production des Grands Ensembles, Mouton, Paris, 1973

RAMBAUD, Placide; Société rurale et urbanisation, col. Esprit, Paris, Ed. Seuil, 1969

RAYMOND, Marie-Geneviève; "Idéologies du logement et opposition ville-campagne" in Revue Française de Sociologie, IX, 1968, pp.191-210

REMY, Jean, VOYÉ, Liliane; La Ville et l'Urbanisation, Louvain-la-Neuve, Cabay, 1974

REMY, Jean e VOYÉ, Lilliane; Ville. Ordre et Violence, P.U.F., Paris, 1981

REMY, Jean, VOYÉ, Liliane; La Ville: vers une nouvelle définition?, Paris, L'Harmattan, 1992

ROCHFORT, Michel; "Géographie urbaine" in Encyclopedia Universalis, vol.16, 1972, pp. 488-491

ROCHFORT, Michel; "Réseau urbain" in Encyclopedia Universalis, vol. 16, 1972, pp.816-818

RODRIGUES, Maria João Madeira; Tradição, Transição e Mudança. A produção do espaço urbano na Lisboa oitocentista, Boletim Cultural, Assembleia Distrital de Lisboa, 1979

RODRIGUES, Teresa; "População" in Dicionário da História da Cidade de Lisboa, Carlos Quintas & Associados, 1995

RODRIGUES, Teresa; Lisboa no Século XIX. Dinâmica Populacional e Crises de Mortalidade, (Tese de Doutoramento), F.C.S.H.-U.N.L., Lisboa, 1993

ROSAS, Fernando; "A crise de 1929 e os seus efeitos económicos na sociedade portuguesa" in Actas do Colóquio O Estado Novo - das origens ao fim da autarcia 1926-1959, vol.I, Ed. Fragmentos, Lisboa, 1987, pp.259-274

ROSAS, Fernando; "Estado Novo e desenvolvimento económico (anos 30 e 40): uma industrialização sem reforma agrária" in Análise Social, nº 128, 1994, pp.871-887

SANTOS, Boaventura de Sousa; O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988), Biblioteca das Ciências do Homem, Edições Afrontamento, Porto, 1990

SCHOONBRODT, Rene; Sociologie de l'Habitat Social. Comportement des habitants et architecture des cites, Editions des Archives d'Architecture Moderne, Bruxelles, 1979

SILVA, Carlos Nunes; Planeamento Municipal e a Organização do Espaço em Lisboa: 1926-1974, Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa/I.N.I.C., 1987

SILVA, Carlos Nunes; "Os planos de Lisboa e a organização espacial da cidade. Continuidade e mudança no século XX" in A Cidade em Portugal: onde se vive, Povos e Culturas nº2, C.E.P.C.E.P., U.C.P., 1987

SILVA, Carlos Nunes; "A urbanística do estado Novo (1926-1959): nem nacional nem fascista" in Actas do Colóquio O Estado Novo. Das origens ao fim da autarcia 1926-1959, vol.II, Ed. Fragmentos, Lisboa, 1987, pp.377-386

SILVA, Carlos Nunes; " Mercado e políticas públicas em Portugal: a questão da habitação na primeira metade do século XX" in Análise Social nº 127, 1994, pp. 655-676

TEIXEIRA, Manuel C.; "Do entendimento da cidade à intervenção urbana. O caso das "ilhas" da cidade do Porto" in Sociedade e Território nº 2, Fev.1985, pp.74-89

TEIXEIRA, Manuel C.; "As estratégias de habitação em Portugal, 1880-1940" in Análise Social, vol.XXVII, nº115, 1992

TOPALOV, Christian; Les Promoteurs immobilières, Mouton, Paris, 1973

TOPALOV, Christian; Le Logement en France. Histoire d'une marchandise impossible, Paris, Presses de la F.N.S.P., 1987

TOPALOV, Christian; "De la "question sociale" aux "problèmes urbains": les réformateurs et le peuple des métropoles au tournant du XXe siècle" in Revue Internationale des Sciences Sociales, UNESCO, Paris (125), Août 1990, pp.359-376

TREVES, Anna; "The anti-urban policy of fascism and a century of resistance to industrial urbanization in Italy" in International Journal of Urban and Regional Research, vol.4, nº 4, dec.1980

VASQUEZ, Isabel Breda; "Crescimento Urbano e suburbanização no Grande Porto: uma perspectiva relacional" in Análise Social, nº115, 1992, pp.191-205

VIEIRA, António Pedro Lopes; "Noções Operatórias sobre Cidade, População Urbana e População Rural" in Revista de História Económica e Social, nº1, 1978, pp.105-128

WILLMOTT, Peter; YOUNG, Michael; Family and Kinship in East London, Kegan Paul Plc, London, 1957 (trad. francesa "La Village dans la Ville", Centre Georges Pompidou, Paris, 1983)

WILLMOTT, Peter; MURIE, Alan; La Pauperisation du Logement Social. Le cas de la Grande-Bretagne et de la France, Ed. L'Harmattan, Paris, 1990

WIRTH, Louis; "Urbanism as a Way of Life" in American Journal of Sociology, vol.44, Jul.1938 (trad. francesa, Aubier, 1979)

ZAMORA LOPEZ, Francisco; "Le dépeuplement de Madrid:1970-1986" in Croissance démographique et Urbanisation, Séminaire international de Rabat (15-17 mai 1990), A.I.D.E.L.F. nº5, P.U.F., 1993, pp.219-227

## DOCUMENTOS E FONTES

BAIRROS ECONÓMICOS DE LISBOA. Análise e Regulamentação, C.M.L./D.P.U., 1989

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA, A Urbanização do Sítio de Alvalade, Lisboa, 1948

"Grandes Problemas de Lisboa. A Construção de Casas de Renda Económica" in Revista Municipal nº 26, 3º trism.1945, Lisboa, pp.33-40

LOBATO, Luís Guimarães; A Experiência de Alvalade, Separata da revista Técnica, I.S.T., Lisboa, 1951

MACHADO, J. Reis; "Olivais-Sul. Características numéricas" in Boletim do Gabinete Técnico da Habitação da C.M.L., vol. 2, nº14, 1º semestre 1968, pp.212-228

MESQUITA, Jorge Carvalho; "Evolução da Habitação Social na cidade de Lisboa" in Habitação Social na Cidade de Lisboa 1959-1966, Câmara Municipal de Lisboa, 1967, pp.9-16

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, Plano de Desenvolvimento Urbanístico da Região de Lisboa, Lisboa, 1960 (inclui a Proposta do Ministro, discussão na Câmara Corporativa e Lei aprovada)

MOREIRA, Manuel Vicente; Problemas da Habitação (Ensaïos Sociais), Lisboa, 1950

OLIVAIS-NORTE, Separata do Boletim do Gabinete Técnico da Habitação, Câmara Municipal de Lisboa, s./d.

OLIVAIS-SUL, Separata do Boletim do Gabinete Técnico da Habitação, Câmara Municipal de Lisboa, s./d.

PEREIRA, Pedro Theotónio; Memórias. Postos em que servi e algumas recordações pessoais, volume I, Verbo, Lisboa, 2ª edição, 1973

PLANO DE URBANIZAÇÃO DE CHELAS, Gabinete Técnico da Habitação, Câmara Municipal de Lisboa, Agosto de 1965

RESENDE, Feliciano Tomás de; Habitações Económicas, Coimbra, 1961

SOUSA, Teles de; O regime jurídico das casas económicas, Athena Editora, Porto, 1982

TRINDADE, Cachulo da; Casas Económicas. Casas de Renda Económica. Casas de Renda Limitada. Casas para Famílias Pobres., Coimbra, Editora Limitada, 1951

BOLETIM DO INSTITUTO NACIONAL DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA, 1934/1972, Lisboa, Sub-Secretariado das Corporações e da Previdência Social

BOLETIM DO GABINETE TÉCNICO DE HABITAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA, 1964/1990

DOSSIERS DO SECTOR DE LEGISLAÇÃO SOBRE HABITAÇÃO, DOSSIERS DO SECTOR TÉCNICO, DOSSIERS DO SECTOR DE INVESTIGAÇÃO; FUNDO DE FOMENTO DA HABITAÇÃO, 1918/ACTUALIDADE

CENSOS DA POPULAÇÃO 1864-1991, INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA



## ANEXO A

### POPULAÇÃO DA CIDADE DE LISBOA E DE PORTUGAL CONTINENTAL DE 1864 E 1991

	LISBOA	PORTUGAL Cont.	%
1801*	164 731	2 912 673	6.26
	199 506		
1821*	178 178	3 026 450	6.55
	217 900		
1835*	207 410	3 061 684	6.99
	220 750		
1853*	166 539	3 471 199**	4.89
	172 835		
1864***	190 311	3 927 392	4.85
1878***	240 740	4 303 664	5.59
1890***	300 964	4 713 319	6.39
1900***	351 210	5 039 744	6.97
1911***	431 738	5 586 053	7.73
1920***	484 664	5 668 232	8.55
1930***	591 939	6 334 607	9.34
1940***	694 389	7 218 882	9.62
1950***	783 226	7 921 913	9.89
1960***	802 230	8 292 375	9.67
1970***	760 150	8 123 310	9.36
1981***	807 937	9 336 760	8.65
1991****	663 404	9 371 448	7.08

Fontes: Valores de Portugal Cont. entre 1801 e 1853 in PINTO e RODRIGUES, 1993, p. 159.

\* in RODRIGUES, 1993, Anexo XXI

\*\* Valor relativo ao ano de 1851

\*\*\* Valores de Lisboa e Portugal C. a partir dos Resultados definitivos dos Censos do INE

\*\*\*\* Valores de Lisboa e Portugal C. a partir dos Resultados pré-definitivos do Censo do INE

**Anexo 2: População de Portugal Continental, da cidade de Lisboa, da AML, da cidade do Porto e da AMP de 1864 a 1991**

	1864	1890	1900	1911	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1981	1991
Portugal												
Cont.	3 927 392	4 713 319	5 039 744	5 586 053	5 668 232	6 334 607	7 218 882	7 921 913	8 292 375	8 123 310	9 336 760	9 371 448
Lisboa	190 311	300 964	351 210	431 738	484 664	591 939	694 389	783 226	802 230	760 150	807 937	663 404
AML*	284 837	414 560	481 431	594 054	659 835	814 581	969 001	1 157 034	1 364 637	1 664 055	2 368 729	2 287 474
Porto	89 349	146 454	165 729	191 890	202 310	229 794	258 548	281 406	303 424	301 655	327 368	302 535
AMP**	216 474	319 099	357 296	418 225	439 122	514 555	603 545	676 315	772 146	855 645	1 031 263	1 078 220

\* Inclui os concelhos de Lisboa, Cascais, Loures, Oeiras e Amadora, Vila Franca de Xira, Almada, Barreiro, Moita, Montijo e Seixal.

\*\* Inclui os concelhos de Porto, Gondomar, Maia, Matosinhos, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia.

## **ANEXO B**

**EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA DAS FREGUESIAS DE LISBOA, 1864-1991**



São José	0.19%	1.12%	1.05%	0.55%	0.26%	-0.01%	0.19%	-0.07%	0.34%	-4.30%	0.08%
São Mamede	2.65%	1.37%	0.06%	0.57%	-0.51%	1.15%	4.92%	1.40%	-2.06%	-3.00%	0.02%
São Miguel	1.64%	1.27%	-0.08%	1.10%	0.34%	-0.96%	0.39%	-0.12%	4.69%	-3.84%	-0.68%
São Nicolau	-0.86%	0.36%	-0.36%	1.52%	-5.45%	2.80%	-3.71%	-2.89%	-0.69%	-5.86%	1.44%
São Paulo	0.30%	2.49%	-0.06%	0.57%	0.08%	0.22%	0.01%	-1.65%	4.45%	-3.23%	-1.06%
Sao Sebastiao Ped.	2.14%	3.92%	4.30%	6.03%	6.16%	4.64%	2.58%	0.94%	-14.89%	-2.69%	-0.89%
Sao Vicente Fora	2.24%	1.96%	0.83%	1.02%	1.82%	-1.07%	0.27%	0.41%	1.78%	-2.37%	-0.80%
Se	1.07%	0.93%	0.26%	0.30%	0.13%	0.54%	0.49%	-0.20%	-2.91%	-5.65%	0.80%
Socorro	2.51%	1.61%	0.88%	-1.37%	0.31%	0.30%	1.13%	-2.99%	2.75%	-3.21%	-1.18%
LISBOA	1.69%	1.88%	1.56%	1.89%	1.29%	2.02%	1.61%	1.21%	0.24%	-0.54%	0.56%

## ANEXO C

### EVOLUÇÃO POPULACIONAL DOS 33 CONCELHOS MAIS POPULOSOS NAS ÁREAS DE LISBOA E PORTO(mais de 50 mil habitantes)

	1864	1900	1930	1960	1991
Lisboa	190 311	351 210	591 939	802 230	663 404
Loures	16 542	21 454	29 101	102 124	322 158
Sintra	20 766	26 074	37 986	79 964	260 951
Amadora*	Não existe	Não existe	Não existe	Não existe	177 167
Cascais	6 575	9 463	22 932	59 617	153 294
Almada	10 192	15 704	23 694	70 968	151 783
Oeiras	6 027	10 447	29 440	94 255	151 342
Seixal	5 634	6 661	10 088	20 470	116 912
Setúbal	15 541	25 406	50 456	56 344	103 634
V.F. Xira	13 622	15 766	24 053	40 594	103 571
Barreiro	4 439	7 738	21 030	35 088	85 768
T. Vedras	24 268	35 726	47 917	58 837	67 185
Moita	4 404	6 350	9 486	29 110	65 086
Porto	89 349	165 729	229 794	303 424	302 535
V.N. Gaia	47 631	74 482	102 950	157 357	248 567
Guimarães	44 188	54 910	65 417	116 272	157 589
Matosinhos	13 554	25 071	50 962	91 017	151 781
Gondomar	21 834	32 428	49 758	84 599	143 178
Braga	48 420	58 339	58 761	92 938	141 256
Feira	31 692	38 494	52 679	83 483	118 641
V.N. Farnalício	27 700	33 978	43 561	79 250	114 338
Barcelos	44 021	46 953	58 360	83 211	111 733
S. Tirso	22 526	28 371	41 078	77 130	102 593
Maia	13 688	20 367	29 536	53 643	93 151
V. Castelo	42 526	47 311	53 380	75 320	83 095
Valongo	8 511	11 853	17 239	33 300	74 172
Paredes	17 652	20 911	26 304	43 388	72 999
Ol. Azeméis	23 687	26 391	33 072	46 263	66 846
Penafiel	28 247	31 799	37 496	49 924	68 444
Vila Conde	21 907	27 366	34 116	48 806	64 836
Amarante	28 790	32 931	37 796	47 823	56 092
Póv. Varzim	18 704	24 527	28 780	40 444	54 788
Felgueiras	20 171	22 973	25 424	38 895	51 248

Fonte: Recenseamentos Gerais da População de 1960 e 1991 (Pré-Definitivos). INE

\* A localidade da Amadora está, até ao Censo de 1981, incorporada no concelho de Oeiras.

EVOLUÇÃO POPULACIONAL DOS 29 CONCELHOS NAS IMEDIAÇÕES DAS  
ÁREAS DE LISBOA E PORTO (com mais de 30 mil habitantes)

	1864	1960	1991
Águeda	18 889	35 274	44 045
Aveiro	19 296	46 055	66 444
Espinho	5 107	23 084	35 007
Ílhavo	8 210	25 108	33 235
Ovar	21 526	35 320	49 689
Esposende	13 330	23 966	30 101
Fafe	22 674	43 782	47 862
Vila Verde	31 442	42 256	44 059
Cantanhede	24 544	41 303	37 140
Coimbra	40 681	106 404	139 093
Figueira Foz	32 953	57 631	61 555
Alcobaça	21 217	50 027	54 382
Caldas Rainha	13 591	37 430	43 205
Leiria	32 252	82 988	102 762
Marinha Gr.	6 055	20 483	32 234
Pombal	26 366	59 931	51 357
Alenquer	17 443	34 998	34 098
Mafra	22 511	35 739	43 731
Lousada	14 304	27 947	42 502
Marco Canav.	23 820	39 270	48 133
Paços Ferrei.	9 627	27 537	44 190
Abrantes	20 303	51 869	45 697
Santarém	28 340	63 777	62 621
Tomar	21 984	44 161	43 139
Torres Novas	19 709	36 732	37 692
V.N. Ourém	17 392	47 511	40 185
Montijo	6 325	30 217	36 038
Palmela	6 172	23 155	43 857
Ponte Lima	32 260	42 979	43 421

Fonte: Recenseamentos da População 1960 e 1991 (Pré-Definitivos), INE.

## ANEXO D

### DISCRIMINAÇÃO DOS INVESTIMENTOS SEGUNDO OS REGIMES LEGAIS E AS ENTIDADES CONSTRUTORAS (Plano Intercalar de Fomento 1965-1967)

Fonte: R. Silva Pereira, 1966, p.26)

Regimes legais	Entidades construtoras <sup>a</sup>	N.º de fogos	Investimento (em contos)
Casas económicas .....	DGEMN	2 300	218 950
Casas de renda económica .....	HE-FCP	8 350	918 000
Casas de renda económica para militares	SSFA	250	30 000
Casas de renda económica para a G. N. R e a P. S. P. ....	DGSU	600	30 000
Casas para pescadores .....	JCCP	144	7 200
Casas para famílias pobres .....	DGSU	1 200	55 500
Casas para funcionários públicos e dos corpos administrativos .....	CGDCP	812	77 900
Plano de construção de casas na zona oriental de Lisboa (Dec.-Lei n.º 42 454)	CML	2 720	143 600
Plano de melhoramentos do Porto (Dec.-Lei n.º 40 616) .....	CMP	1 800	90 000
Empréstimos individuais para a construção de casa própria .....	DGSU	120	7 200
Empréstimos a beneficiários das instituições de previdência para a construção, aquisição e beneficiação de casas .....	HE-FCP	3 375	420 000 <sup>b</sup>
<i>Total</i> .....		<b>21 671</b>	<b>1 998 350</b>

a — Abreviaturas: DGEMN: Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais; HE-FCP: Habitações Económicas—Federação de Caixas de Previdência; SSFA: Serviços Sociais das Forças Armadas; DGSU: Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização; JCCP: Junta Central das Casas dos Pescadores; CGDCP: Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência; CML: Câmara Municipal de Lisboa; CMP: Câmara Municipal do Porto.

b — Inclui a beneficiação de 300 fogos.

FONTE: a do Quadro anterior.

## ANEXO: PROFISSÕES

### LISTA DAS ACTIVIDADES (CONJUNTOS DE PROFISSÕES) DOS MORADORES-ADQUIRENTES DE CASAS ECONÓMICAS - 13 BAIROS DE LISBOA

1. *Actividades Marítimas* Sindicato Nacional dos Empregados das Companhias da Marinha Mercante; Sindicato Nacional dos Estivadores; Sindicato Nacional dos Carpinteiros Navais; Sindicato Nacional da Tripulação de Navegação Fluvial do Tejo; Sindicato Nacional dos Maquinistas e Motoristas da Marinha Mercante; Sindicato Nacional dos Empregados dos Serviços Administrativos da Marinha Mercante; Sindicato Nacional dos Marinheiros Mercantes; Sindicato Nacional dos Apanhadores, Escolhedores de Peixe; Sindicato Nacional dos Capitães e Oficiais Náuticos da Marinha Mercante; Sindicato Nacional da Companhia de Navegação de Longo Curso; Sindicato Nacional dos Fogueiros de Mar e Terra; Sindicato Nacional dos Ajudantes de Despachantes, Sindicato Nacional dos Taneiros; Administração do Porto de Lisboa; Sindicato Nacional dos Fragateiros e Rebocadores; Sindicato Nacional dos Conferentes Marítimos. TOTAL: 16

2. *Construção Civil* Sindicato Nacional dos Marceneiros; Sindicato Nacional dos Operários da Construção Civil; Sindicato Nacional dos Carpinteiros; Sindicato Nacional dos Pintores da Construção Civil. TOTAL: 4

3. *Actividade Industrial (Operários e Empregados)*. Sindicato Nacional dos Trabalhadores e Operários Metalúrgicos e Metalomecânicos; Sindicato Nacional dos Operários da Indústria Cerâmica; Sindicato Nacional dos Mecânicos da Madeira; Sindicato Nacional do Pessoal da Indústria de Lanifícios; Sindicato Nacional dos Tipógrafos; Sindicato Nacional das Indústrias Químicas; Sindicato Nacional dos

Operários da Indústria de Mármore; C.U.F., Sindicato Nacional dos Operários Saboeiros; Sindicato Nacional dos Operários da Indústria de Moagens e Massas; Sindicato Nacional dos Operários da Indústria dos Fósforos; Sindicato Nacional dos Operários da Indústria Têxtil; Sindicato Nacional dos Operários Sapateiros; Sindicato Nacional dos Operários Mecânicos do Açúcar; Sindicato Nacional da Indústria Transformadora de Materiais Plásticos; Sindicato Nacional da Indústria de Móveis; Sindicato Nacional da Indústria de Tabacos; Sindicato Nacional dos Operários Vidreiros. TOTAL: 18

4. *Forças Armadas e Militarizadas* Ministério da Marinha; Ministério do Exército; Ministério do Interior; SubSecretaria de Estado da Aeronáutica; Guarda Fiscal; Polícia de Investigação Criminal. TOTAL: 6

5. *Funcionários Ministeriais e Camarários (Administração Central e Local)*. C.M.L., Ministério das Comunicações; Ministério da Saúde; Presidência de Conselho de Ministros; Ministério das Finanças; Ministério do Ultramar; Ministério da Educação; Ministério das Obras Públicas; Ministério das Corporações e da Previdência Social; Ministério da Economia; Sindicato Nacional dos Cobradores; Caixa de Previdência dos Empregados da Assistência; Caixa de Previdência dos Empregados e Operários da Companhia das Águas; Cadeias de Lisboa; Instituto Nacional do Trabalho e Previdência; Hospitais Cívicos de Lisboa; Sindicato Nacional dos Revisores de Imprensa; Sindicato Nacional da Assistência a Emigrantes em Navios Estrangeiros; Sapadores Bombeiros/C.M.L.; Assistência Pública; Ministério dos Negócios Estrangeiros; Caixa de Previdência dos Empregados de Organismos Económicos. TOTAL: 22

6. *Transportes e Comunicações* Sindicato Nacional do Pessoal dos Carros Eléctricos; Sindicato Nacional dos Motoristas; Sindicato Nacional dos Ferroviários do Centro; Sindicato Nacional dos Telefonistas; Sindicato Nacional dos Oficiais de

Telecomunicações; Correios e Telégrafos; Sindicato Nacional dos Radiotelegrafistas; Carris de Ferro. TOTAL: 8

7. *Comércio e Serviços.* Sindicato Nacional dos Profissionais da Indústria Hoteleira; Sindicato Nacional de Continuos e Porteiros; Sindicato Nacional dos Caixeiros; Sindicato Nacional dos Trabalhadores de Armazéns; Sindicato Nacional dos Profissionais do Comércio; Sindicato Nacional da Indústria de Doçaria; Sindicato Nacional dos Operários da Indústria da Panificação; Sindicato Nacional de Ajudantes de Farmacia; Sindicato Nacional dos Trabalhadores de Carne; Sindicato Nacional dos Comercialistas; Sindicato Nacional dos Profissionais de Enfermagem; Sindicato Nacional dos Delegados de Propaganda Médica; Caixa Sindical e de Previdência do Pessoal da Indústria e Comercialização de Produtos Químicos e Farmaceuticos. TOTAL: 13

8. *Ofícios* Sindicato Nacional dos Empregados de Garagens; Sindicato Nacional dos Electricistas; Sindicato Nacional dos Barbeiros; Sindicato Nacional Feminino de Moda e Costura; Sindicato Nacional dos Profissionais de Alfaiate, Calceteiros; Sindicato Nacional dos Carroceiros; Sindicato Nacional dos Sapateiros. TOTAL: 8

9. *Actividades da Banca e de Escritório* Sindicato Nacional dos Empregados de Escritório; Sindicato Nacional dos Contabilistas; Sindicato Nacional dos Empregados Bancários; Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros; Caixa Geral de Depósitos; Escriturário; Inspector de Seguros; Casa da Moeda; Banco de Angola. TOTAL: 9

10. *Profissões Liberais* Sindicato Nacional dos Profissionais de Cinema; Sindicato Nacional dos Engenheiros Auxiliares e Agentes Técnicos de Engenharia; Sindicato Nacional dos Músicos; Ordem dos Engenheiros; Sindicato Nacional dos Professores; Regente Agrícola; Sindicato Nacional dos Jornalistas; Sindicato

Nacional dos Protésicos Dentários; Sindicato Nacional da Critica; Caixa de  
Previdência dos Profissionais de Espectáculos, Sindicato Nacional dos Profissionais  
de Vôo de Aviação Civil; Ordem dos Advogados; Ordem dos Médicos; Sindicato  
Nacional dos Médicos Veterinários; Sindicato Nacional dos Arquitectos. TOTAL:15

TOTAL DE PROFISSÕES: 119

## ANEXO LEGISLATIVO (CAPÍTULO 7)

### Extractos do Decreto-Lei nº 23052 de 1933

Art. 17.º Os projectos de casas económicas serão estudados na base dos custos-limites de construção constante da tabela seguinte:

Classe	1.º TIPO	2.º TIPO	3.º TIPO
A	10.000\$00	12.000\$00	14.000\$00
B	19.000\$00	22.000\$00	25.000\$00

Art. 50.º As prestações são fixadas das Casas Económicas na base de um 10 por cento, para mais ou para menos, constantes do quadro seguinte:

Classes	1.º TIPO	2.º TIPO
A	80\$00	90\$00
B	160\$00	180\$00

## Extractos do Decreto-Lei nº 33278 de 1943

**Art. 8.º** As prestações mensais devidas pela aquisição das casas económicas, incluindo a renda mensal para pagamento de juros e amortização do capital invertido na casa e os encargos dos seguros de vida, de invalidez, de doença e desemprego e de incêndio, serão:

Classes	Lisboa e Almada			Porto e Coimbra		
	Tipos			Tipos		
	I	II	III	I	II	III
A . . . . .	130\$	160\$	190\$	110\$	140\$	160\$
B . . . . .	250\$	290\$	330\$	210\$	250\$	280\$
C . . . . .	350\$	400\$	450\$	300\$	340\$	380\$
D . . . . .	500\$	550\$	600\$	420\$	460\$	500\$

§ único. Nos agrupamentos das zonas média e central de Lisboa e Porto, a que se refere o artigo 12.º, estes valores poderão ser acrescidos de 10\$ e 20\$, respectivamente.

**Art. 9.º** As casas económicas a construir em cada localidade distribuir-se-ão em principio, por classes e tipos, segundo as percentagens seguintes:

Classes	Tipos			Totais
	I	II	III	
A . . . . .	4 0/0	24 0/0	12 0/0	40 0/0
B . . . . .	4 0/0	16 0/0	10 0/0	30 0/0
C . . . . .	2 0/0	10 0/0	8 0/0	20 0/0
D . . . . .	2 0/0	4 0/0	4	10 0/0
<i>Total.</i> . . . . .	12 0/0	54 0/0	34 0/0	100 0/0

**Art. 10.º** Os custos-limite de construção das casas económicas, incluindo os encargos com os equipamentos das instalações sanitárias e com a adaptação, regularização e vedação dos terrenos das moradias são estabelecidos nas bases seguintes:

Classes	Lisboa e Almada			Porto e Coimbra		
	Tipos			Tipos		
	I	II	III	I	II	III
A . . . . .	15.500\$	19.000\$	22.000\$	12.500\$	15.500\$	18.000\$
B . . . . .	29.500\$	34.000\$	39.000\$	24.000\$	28.000\$	31.500\$
C . . . . .	41.500\$	47.000\$	53.000\$	34.000\$	38.000\$	43.000\$
D . . . . .	59.000\$	65.000\$	71.000\$	47.500\$	52.000\$	57.000\$

**Art. 14.º** O Serviço de Construção de Casas Económicas pagará às câmaras municipais os terrenos, devidamente urbanizados, aos seguintes preços:

Classes	Preços dos terrenos urbanizados por metro quadrado
A . . . .	16\$00
B . . . .	20\$00
C . . . .	30\$00
D . . . .	40\$00

a que corresponde o preço médio de 20\$00 por metro quadrado de terreno urbanizado, na base da distribuição prevista no artigo 9.º

§ 1.º Os pagamentos serão feitos em duas prestações iguais: a primeira nos oito dias seguintes à posse dos terrenos pelo Serviço de Construção de Casas Económicas e a segunda após a conclusão dos respectivos trabalhos de urbanização e mediante apresentação de título bastante para se operar a transmissão de cada moradia com o terreno que lhe ficar afecto.

§ 2.º A importância a pagar por cada agrupamento estabelece-se determinando primeiramente a área média geral por moradia; a partir deste elemento-base e do número de moradias de cada classe, as áreas globais correspondentes a cada classe e aplicando finalmente a estas áreas globais os preços-base atribuídos para cada classe.

Art. 16.º As importâncias pagas pelos terrenos devidamente urbanizados de cada agrupamento, nos termos do artigo 14.º, serão repartidas pelas diversas moradias do agrupamento, para efeitos do seu reembolso pelos moradores-adquirentes, atribuindo-se às moradias

os mesmos coeficientes de relação correspondentes aos seus custos-limites estabelecidos no artigo 10.º

Classes	Tipos		
	I	II	III
A . . . . .	1	1,2	1,4
B . . . . .	1,9	2,2	2,5
C . . . . .	2,7	3	3,4
D . . . . .	3,8	4,2	4,6

§ único. Os encargos-base de aquisição de terrenos e sua urbanização, por moradia, correspondentes às percentagens e número-base estabelecidos no artigo 9.º e § 2.º do artigo 11.º serão:

Classes	Tipos		
	I	II	III
A . . . . .	3.145\$00	3.770\$00	4.400\$00
B . . . . .	5.970\$00	6.915\$00	7.855\$00
C . . . . .	8.485\$00	9.425\$00	10.685\$00
D . . . . .	11.940\$00	13.195\$00	14.455\$00

## Extractos do Decreto-Lei nº 35602 de 1946

Art. 2.º As moradias das diversas classes serão distribuídas aos moradores-adquirentes em correspondência com o salário do agregado familiar, nos termos seguintes:

Classes	Salário mensal do agregado familiar
A . . . . .	800\$00 a 1.700\$00
B . . . . .	1.600\$00 a 2.500\$00
C . . . . .	2.200\$00 a 3.500\$00
D . . . . .	3.100\$00 a 4.500\$00

§ único. Para os efeitos deste artigo considera-se salário do agregado familiar o conjunto dos proventos do agregado familiar pretendente à moradia, incluindo não só os salários próprios ditos e respectivas subvenções ou abonos como outros rendimentos de bens próprios que eventualmente aufera.

Art. 3.º As prestações mensais devidas pela aquisição das casas económicas, incluindo a renda mensal para pagamento de juros e amortização do capital investido na casa e os encargos dos seguros de vida, de invalidez, de doença e desemprego e de incêndio, serão determinadas na base da amortização daquele capital em vinte e cinco anos, à taxa de juro de 2 por cento, e não deverão exceder:

Classes	Tipos		
	I	II	III
A . . . . .	175\$00	215\$00	255\$00
B . . . . .	335\$00	390\$00	445\$00
C . . . . .	475\$00	540\$00	605\$00
D . . . . .	675\$00	745\$00	815\$00

Art. 6.º As importâncias pagas pelos terrenos devidamente urbanizados de cada agrupamento, nos termos do artigo 5.º, serão repartidas pelas diversas moradias do agrupamento, para efeito do seu reembolso pelos moradores-adquirentes, atribuindo-se às moradias os seguintes coeficientes de relação correspondentes aos seus custos-limite estabelecidos no artigo 4.º:

Classes	Tipos		
	I	II	III
A. . . . .	1,0	1,2	1,4
B. . . . .	1,9	2,2	2,5
C. . . . .	2,7	3,0	3,4
D. . . . .	3,8	4,2	4,5

§ único. Os encargos-base de aquisição e urbanização dos terrenos, por moradia, correspondentes às percentagens e número-base estabelecidos no artigo 9.º e § 2.º do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 33:278 serão:

Classes	Tipos		
	I	II	III
A. . . . .	4.710\$00	5.655\$00	6.600\$00
B. . . . .	8.953\$00	10.370\$00	11.780\$00
C. . . . .	12.720\$00	14.140\$00	16.020\$00
D. . . . .	17.910\$00	19.790\$00	21.675\$00

## Extractos do Decreto-Lei nº 40552 de 1956

Art. 2.º A atribuição das casas económicas das diversas classes far-se-á em conformidade com o rendimento do agregado familiar dos pretendentes, nos seguintes termos:

	Rendimento mensal do agregado familiar
Classe a . . . . .	600\$00 a 1.100\$00
Classe A . . . . .	1.200\$00 a 2.100\$00
Classe B . . . . .	2.200\$00 a 3.100\$00
Classe C . . . . .	3.000\$00 a 4.800\$00
Classe D . . . . .	4.200\$00 a 6.000\$00

§ 1.º Constituem rendimento do agregado familiar os vencimentos ou salários, abonos, subvenções ou suplementos dos chefes de família e dos demais componentes do agregado e bem assim quaisquer outros rendimentos de carácter não eventual, exceptuado unicamente o abono de família.

§ 2.º É permitida a atribuição de casas económicas para além dos limites fixados neste artigo aos chefes de família que tenham mais de três filhos, desde que o rendimento do seu agregado familiar não exceda, em capitação, um quinto do rendimento médio fixado para a respectiva classe.

§ 3.º Os limites de rendimento fixados neste artigo podem ser alterados por despacho do Ministro das Corporações e Previdência Social, quando, encerrado o concurso e feita a atribuição das casas, tal alteração seja aconselhável, com vista à ocupação das casas sobrantes, abrindo-se quanto a estas segundo concurso.

§ 4.º As casas que sobrem do concurso previsto no parágrafo anterior poderão ser dadas de arrendamento, mediante autorização do Ministro das Corporações e Previdência Social e nas condições por ele estabelecidas.

## Extractos do Decreto nº 44572 de 1962

Nestes termos:

Usando da faculdade conferida pelo n.º 3.º do artigo 109.º da Constituição, o Governo decreta e eu promulgo o seguinte:

Artigo 1.º Ao abrigo do disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 40 552, de 12 de Março de 1956, são fixadas as seguintes prestações mensais para aquisição de casas económicas do agrupamento situado na zona de Olivais-Sul, da cidade de Lisboa:

	Classe a (andar)			Classe A (andar)			Classe B (andar)			Classe C (moradia)		Classe D (moradia)	
	Tipo			Tipo			Tipo			Tipo		Tipo	
	II	III	IV	II	III	IV	II	III	IV	III	IV	III	IV
Área (metros quadrados) ...	53,2	64	76,4	69,4	83,8	98,6	81	98,5	116	135	143	135	143
Prestação por metro quadrado .....	4\$70	4\$50	4\$30	5\$00	4\$80	4\$50	6\$20	5\$90	5\$60	7\$30	7\$30	10\$20	10\$10
Prestação mensal .....	250\$00	290\$00	330\$00	350\$00	400\$00	450\$00	500\$00	585\$00	650\$00	985\$00	1050\$00	1380\$00	1450\$00

Art. 2.º Para aquisição de casas económicas nos diversos agrupamentos situados em Lisboa, com excepção de Olivais-Sul, e, bem assim, nos situados noutras localidades do País, são fixadas as prestações de conformidade com as tabelas seguintes:

**Classe a**

Escalaço (grupo)	Andar sem logradouro			Moradia com logradouro			
	II	III	IV	I	II	III	IV
Grupo 1 ...	250\$	290\$	330\$	280\$	320\$	360\$	420\$
Grupo 2 ...	220\$	275\$	300\$	260\$	300\$	340\$	400\$
Grupo 3 ...	200\$	260\$	280\$	240\$	280\$	320\$	370\$
Grupo 4 ...	190\$	240\$	270\$	230\$	270\$	300\$	330\$
Grupo 5 ...	180\$	230\$	260\$	200\$	240\$	280\$	310\$
Grupo 6 ...	150\$	180\$	220\$	170\$	210\$	250\$	270\$
Grupo 7 ...	110\$	130\$	150\$	150\$	170\$	190\$	220\$

**Classe B**

Escalaço (grupo)	Andar sem logradouro			Moradia com logradouro			
	II	III	IV	I	II	III	IV
Grupo 1 ...	530\$	585\$	670\$	570\$	630\$	685\$	785\$
Grupo 2 ...	500\$	560\$	650\$	540\$	600\$	660\$	760\$
Grupo 3 ...	470\$	530\$	610\$	480\$	540\$	600\$	680\$
Grupo 4 ...	420\$	470\$	540\$	420\$	480\$	550\$	620\$
Grupo 5 ...	330\$	385\$	450\$	350\$	400\$	460\$	530\$
Grupo 6 ...	270\$	320\$	390\$	300\$	350\$	400\$	460\$
Grupo 7 ...	200\$	240\$	300\$	250\$	300\$	350\$	400\$

**Classe C**

Escalaço (grupo)	Andar sem logradouro			Moradia com logradouro			
	II	III	IV	I	II	III	IV
Grupo 1 ...	320\$	370\$	450\$	330\$	390\$	450\$	530\$
Grupo 2 ...	300\$	340\$	420\$	300\$	330\$	380\$	460\$
Grupo 3 ...	270\$	300\$	370\$	280\$	320\$	350\$	420\$
Grupo 4 ...	240\$	270\$	330\$	260\$	300\$	330\$	400\$
Grupo 5 ...	220\$	250\$	300\$	220\$	260\$	300\$	360\$
Grupo 6 ...	190\$	220\$	270\$	210\$	240\$	280\$	320\$
Grupo 7 ...	140\$	170\$	210\$	180\$	210\$	240\$	270\$

Escalaço (grupo)	Andar sem logradouro			Moradia com logradouro			
	II	III	IV	I	II	III	IV
Grupo 1 ...	760\$	850\$	950\$	820\$	900\$	985\$	1120\$
Grupo 2 ...	700\$	780\$	880\$	740\$	820\$	900\$	1030\$
Grupo 3 ...	620\$	700\$	790\$	650\$	730\$	800\$	920\$
Grupo 4 ...	550\$	630\$	720\$	580\$	650\$	720\$	830\$
Grupo 5 ...	500\$	570\$	650\$	520\$	580\$	650\$	750\$
Grupo 6 ...	450\$	520\$	590\$	460\$	520\$	590\$	670\$
Grupo 7 ...	—	—	—	—	—	—	—

**Classe D**

Escalaão (grupo)	Andar sem logradouro			Moradia com logradouro			
	II	III	IV	I	II	III	IV
Grupo 1 ...	1200\$	1300\$	1420\$	1250\$	1350\$	1460\$	1600\$
Grupo 2 ...	1120\$	1220\$	1340\$	1150\$	1260\$	1380\$	1520\$
Grupo 3 ...	950\$	1050\$	1160\$	970\$	1080\$	1200\$	1320\$
Grupo 4 ...	780\$	870\$	970\$	800\$	900\$	1000\$	1100\$
Grupo 5 ...	660\$	750\$	840\$	670\$	760\$	850\$	960\$
Grupo 6 ...	570\$	650\$	740\$	540\$	630\$	720\$	820\$
Grupo 7 ...	—	—	—	—	—	—	—

§ 1.º Para efeitos de inclusão dos agrupamentos em qualquer dos grupos referidos nestas tabelas e enquanto não for estabelecido o contrário, entende-se que pertencem:

Ao grupo 1, os bairros de casas económicas situados na cidade de Lisboa;

Ao grupo 2, os situados na cidade do Porto e na zona de influência habitacional de Lisboa;

Ao grupo 3, os situados na cidade de Coimbra, na vila de Almada e na zona de influência habitacional do Porto;

Ao grupo 4, os situados nas cidades de Setúbal e Guarda e na vila de S. João da Madeira;

Ao grupo 5, os situados nas cidades de Bragança, Covilhã, Faro, Ponta Delgada, Por-

talegre e Viana do Castelo e nas vilas de Entroncamento, Marinha Grande e Portimão;

Ao grupo 6, os situados na cidade de Guimarães e na vila de Olhão;

Ao grupo 7, os situados em Vila Viçosa.

§ 2.º A inclusão de futuros agrupamentos situados em localidades diferentes das referidas neste artigo será determinada por despacho do Ministro das Corporações e Previdência Social, com base nos elementos colhidos para o efeito, atento o disposto no citado artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 40 552 de 12 de Março de 1956.

§ 3.º Tratando-se de casas a atribuir em regime de propriedade horizontal, mas com logradouro privativo, as prestações a aplicar são as fixadas para as moradias com logradouro, reduzidas de 5 a 10 por cento, conforme os casos, com arredondamento por excesso para a dezena de escudos.

Art. 3.º As prestações fixadas nos artigos antecedentes destinam-se ao pagamento de juros, à amortização do capital e ainda aos prémios de seguros de vida, invalidez, doença e desemprego e incêndio.

Art. 4.º As prestações fixadas no presente diploma não têm aplicação quanto às casas atribuídas no âmbito de concurso aberto antes da sua publicação.

Publique-se e cumpra-se como nele se contém.

Paços do Governo da República, 12 de Setembro de 1962. — AMÉRICO DEUS RODRIGUES THOMAZ —  
*António de Oliveira Salazar — José João Gonçalves de Proença.*

## ANEXO CARTOGRAFICO

BAIRROS DE CASAS ECONÓMICAS ESTUDADOS(FONTE: C.M.L./D.P.U., 1989)

1. ARCO DO CEGO

2. ALTO DA AJUDA

3. ALTO DA SERAFINA

4. ALVITO

5. CALÇADA DOS MESTRES

6. CARAMÃO DA AJUDA

7. CASELAS

8. ENCARNAÇÃO

9. MADRE DE DEUS

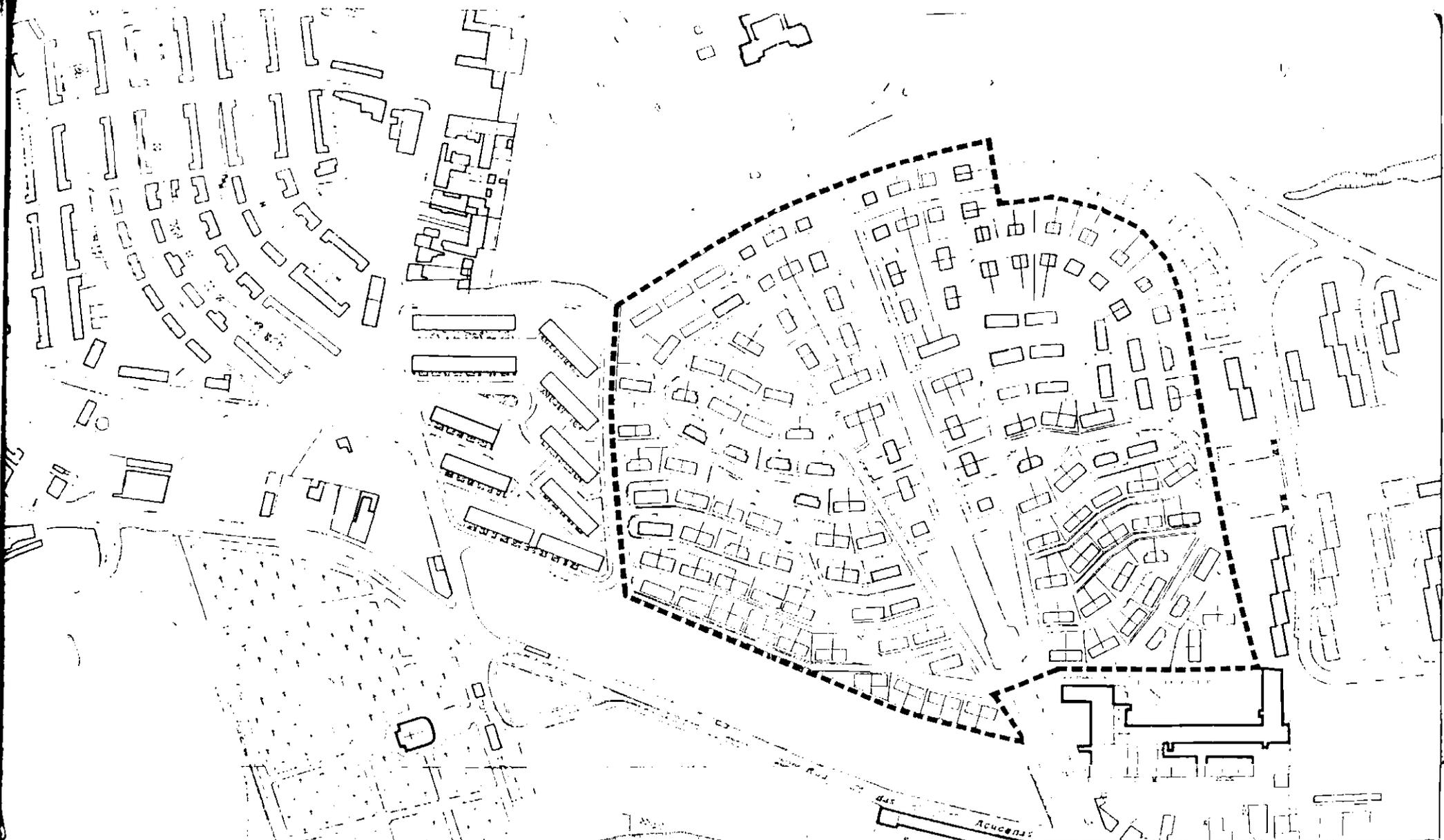
10. RESTELO

11. SANTA CRUZ DE BENFICA

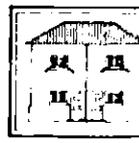
12. S. JOÃO (VALE ESCURO)

13. TERRAS DO FORNO





**C.M.L.**  
**D.S.U.**  
 DIVISÃO  
 PLANEAMENTO  
 URBANÍSTICO



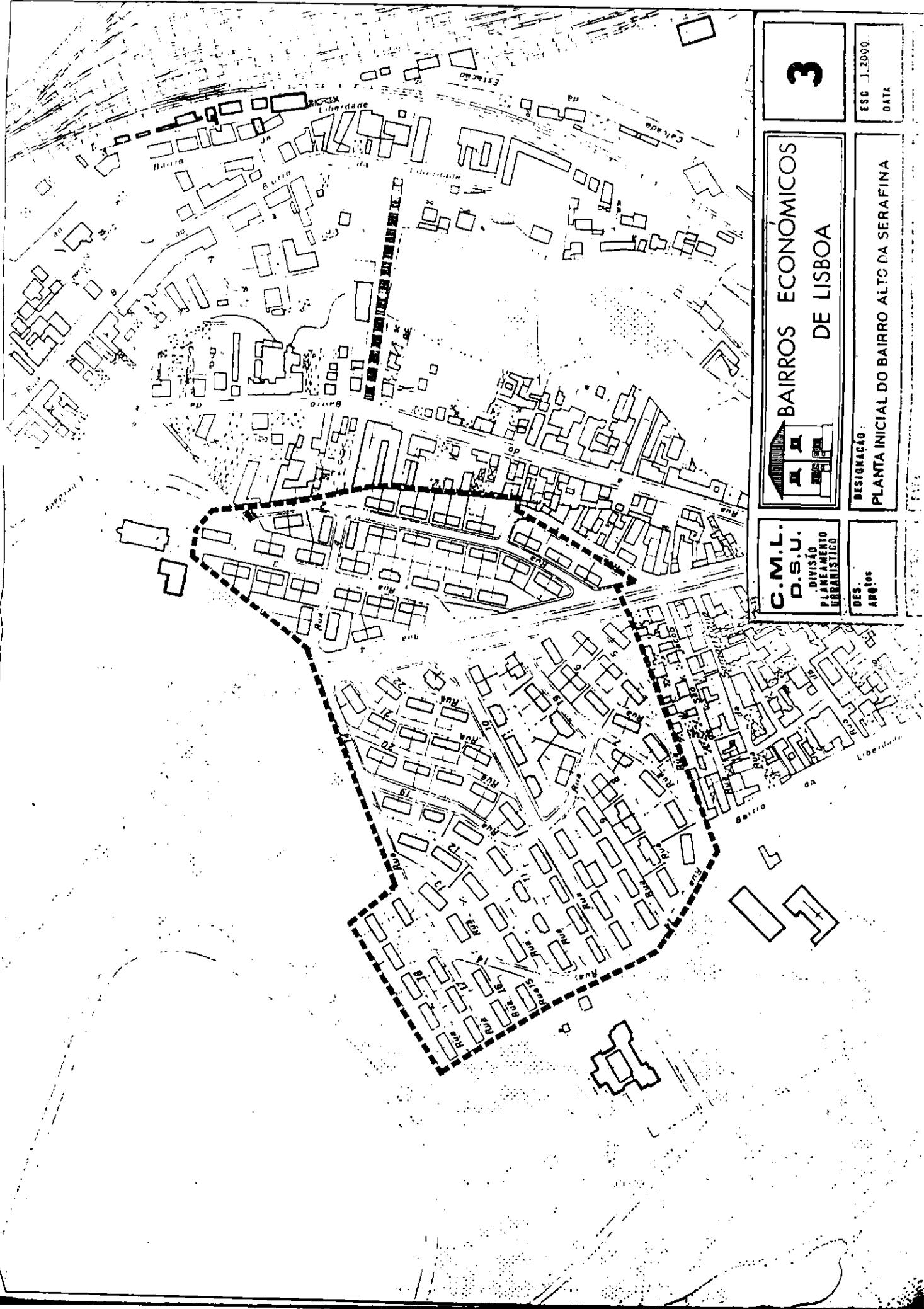
**BAIRROS ECONÓMICOS  
 DE LISBOA**

**2**

DES  
 ARQ.<sup>tos</sup>

DESIGNAÇÃO  
**PLANTA INICIAL DO BAIRRO DO ALTO DA AJUDA**

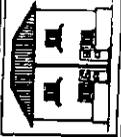
ESC. 1:2000  
 DATA



3

ESC. 1:2000.  
DATA

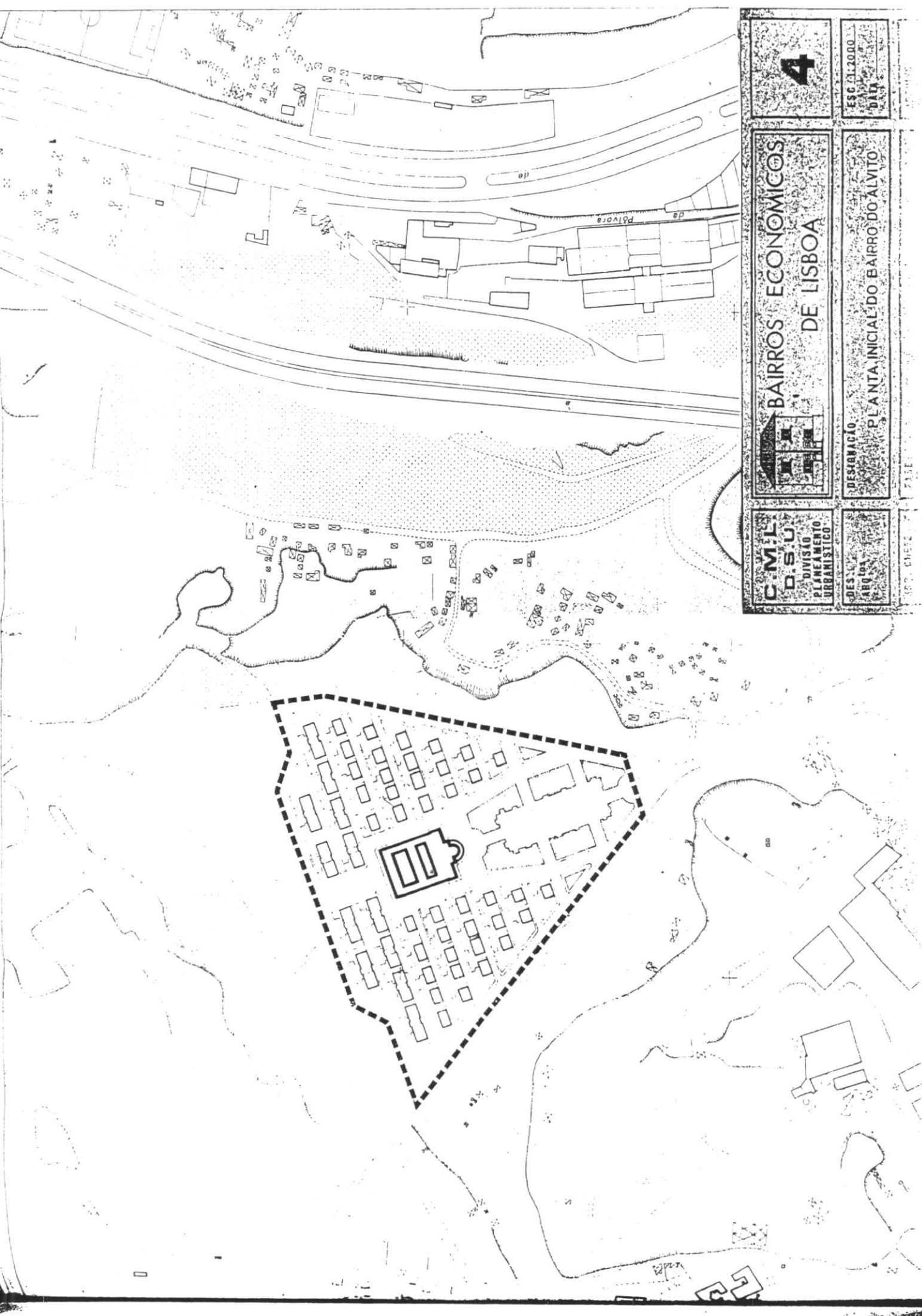
**BAIRROS ECONÓMICOS  
DE LISBOA**



DESIGNAÇÃO  
**PLANTA INICIAL DO BAIRRO ALTO DA SERAFINA**

**C.M.L.**  
**D.S.U.**  
DIVISÃO  
PLANEAMENTO  
URBANÍSTICO

DES.  
ARQ. JOS



4

ESC. 1:2000

BAIRROS ECONÓMICOS  
DE LISBOA



DESIGNAÇÃO  
PLANTA INICIAL DO BAIRRO DO ALVITO

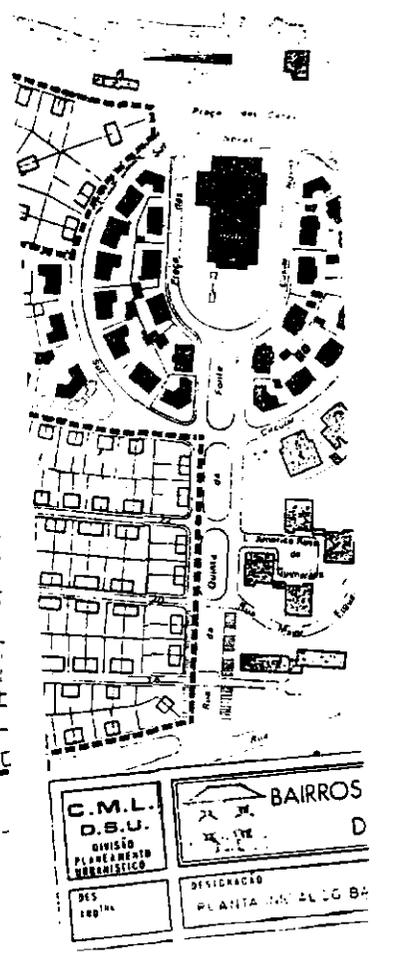
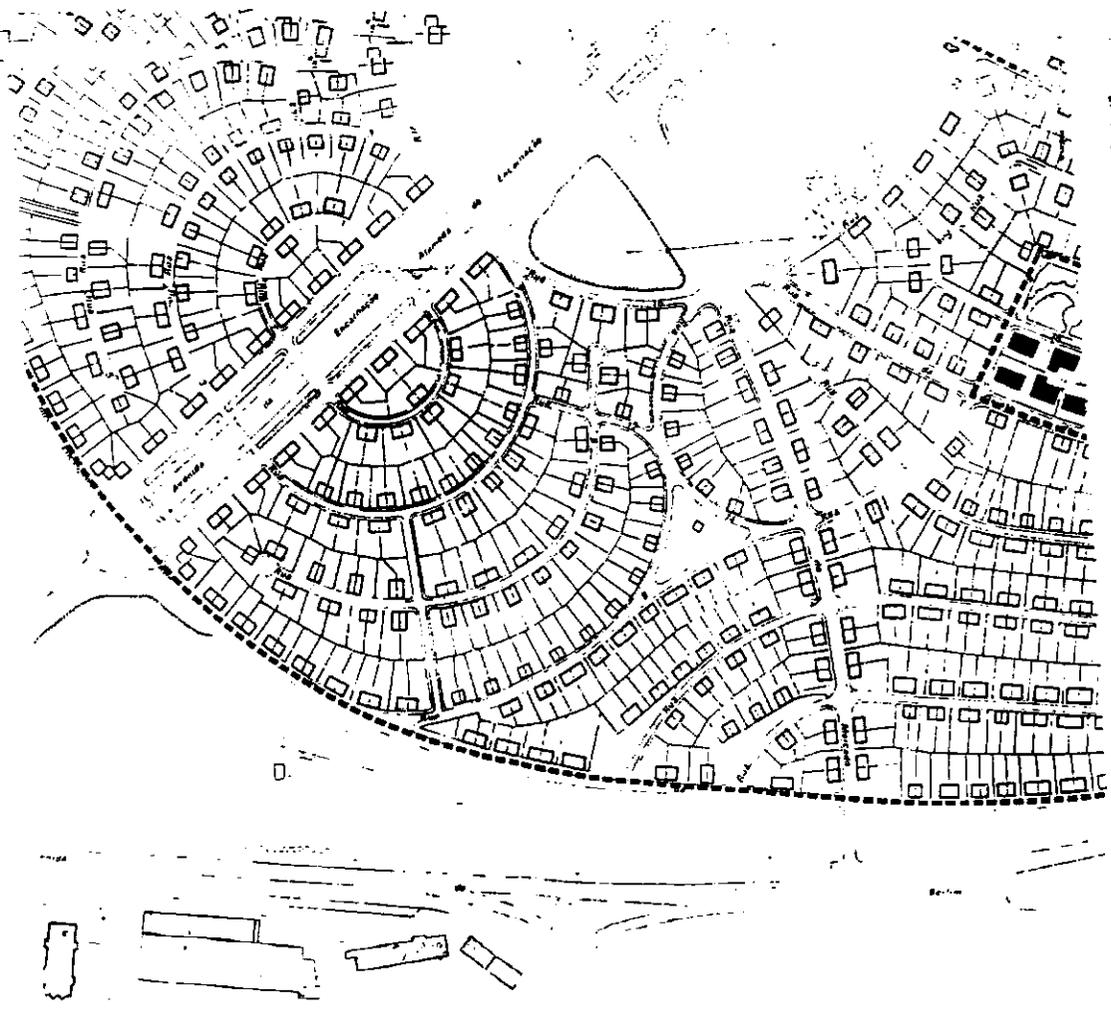
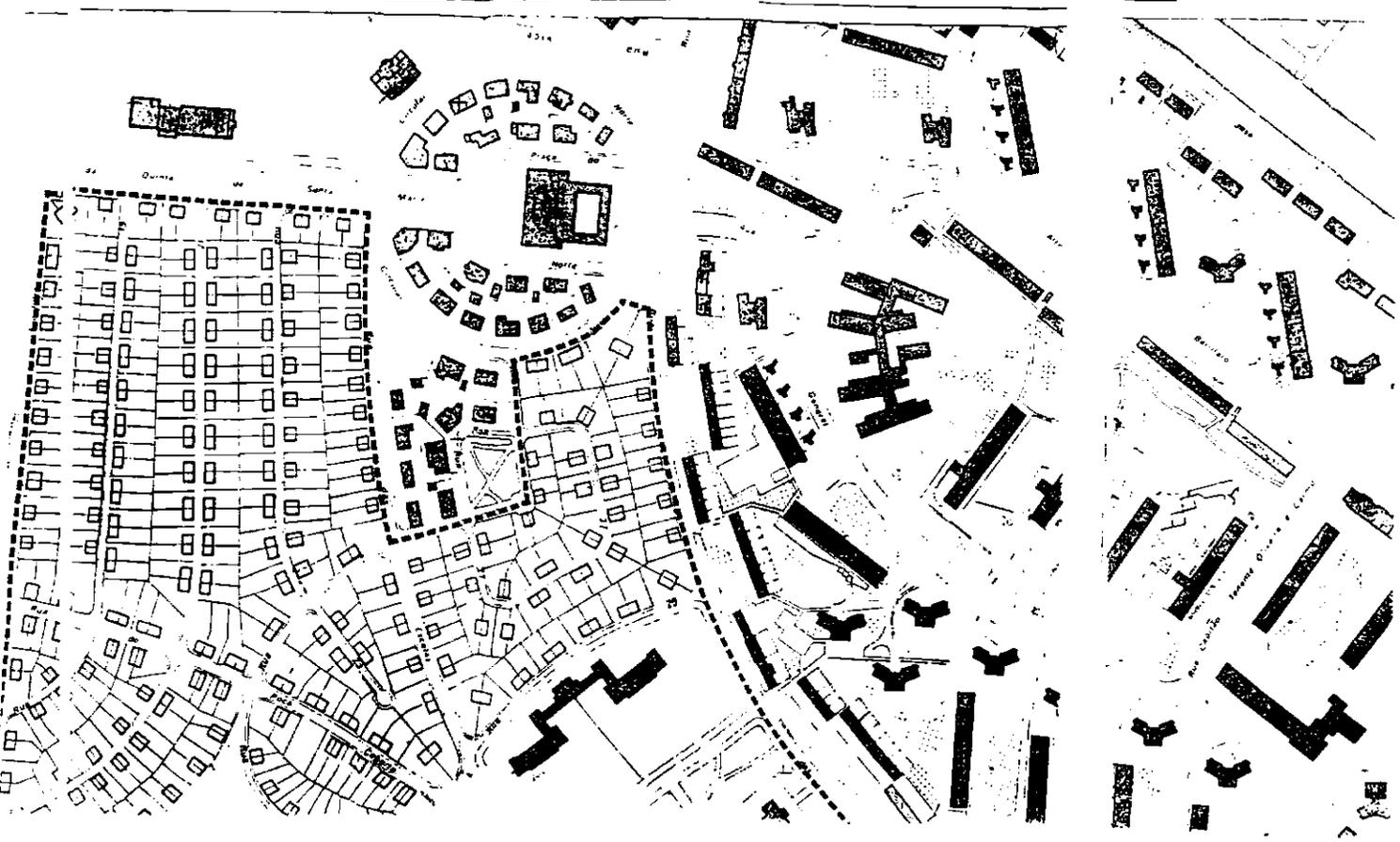
C. M. L.  
D. S. U.  
DIVISÃO  
PLANEAMENTO  
URBANÍSTICO

DESENHADO POR  
ARQ. DA  
F. C. S.



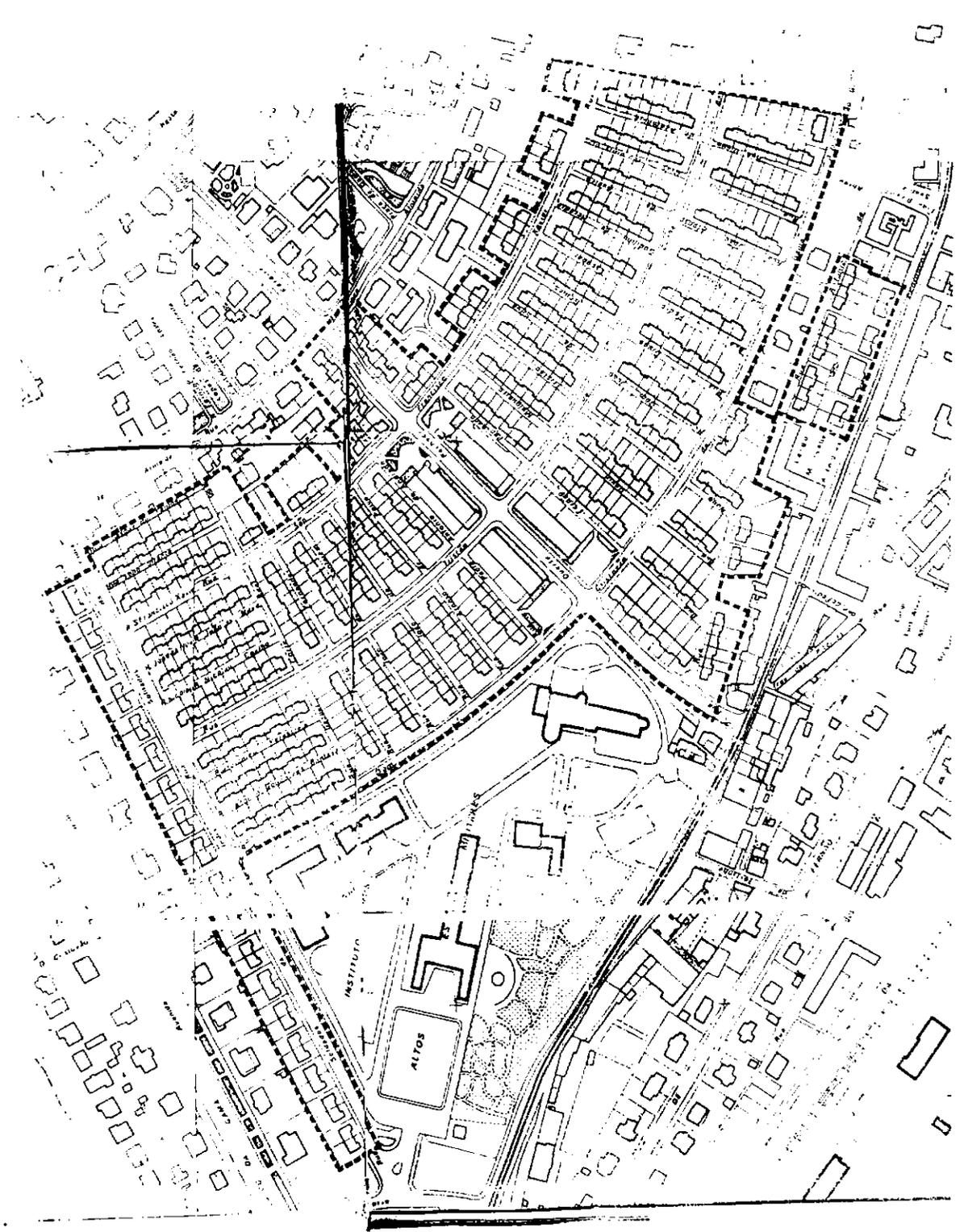




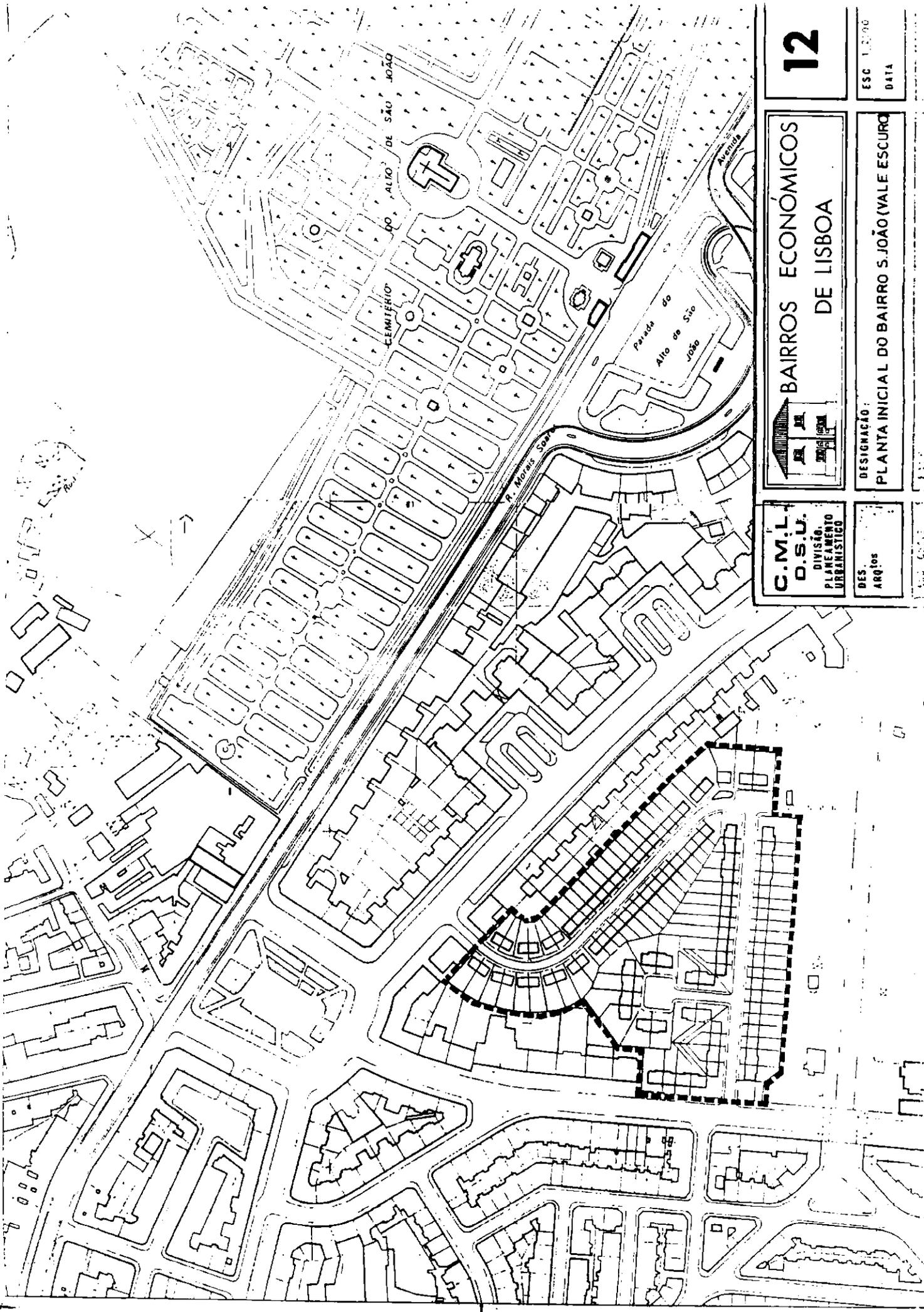


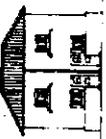
<b>C.M.L.</b> <b>D.S.U.</b> DIVISÃO PLANEJAMENTO URBANÍSTICO	 <b>BAIRROS</b> D
	DESIGNAÇÃO <b>PLANTA Nº 2106 B</b>









<p><b>12</b></p>	<p>ESC 1:2000 DATA</p>
<p><b>BAIROS ECONÓMICOS DE LISBOA</b></p> 	<p>DESIGNAÇÃO: <b>PLANTA INICIAL DO BAIRRO S. JOÃO (VALE ESCURO)</b></p>
<p><b>C.M.L. D.S.U. DIVISÃO PLANEAMENTO URBANÍSTICO</b></p>	<p>DES. ARQ.ºs</p>



**ANEXO: PLANTAS RELATIVAS À ÁREA DE INTERVENÇÃO DO  
DECRETO-LEI Nº 42454 DE 1959**

Fonte: Boletins e Impressos do G.T.H./C.M.L.

1. CONJUNTO DA ZONA ORIENTAL INTERVENCIÓNADA

2. OLIVAIS-NORTE

3. OLIVAIS-SUL

4. CHELAS



ZONA INDUSTRIAL

ZONAS VERDES

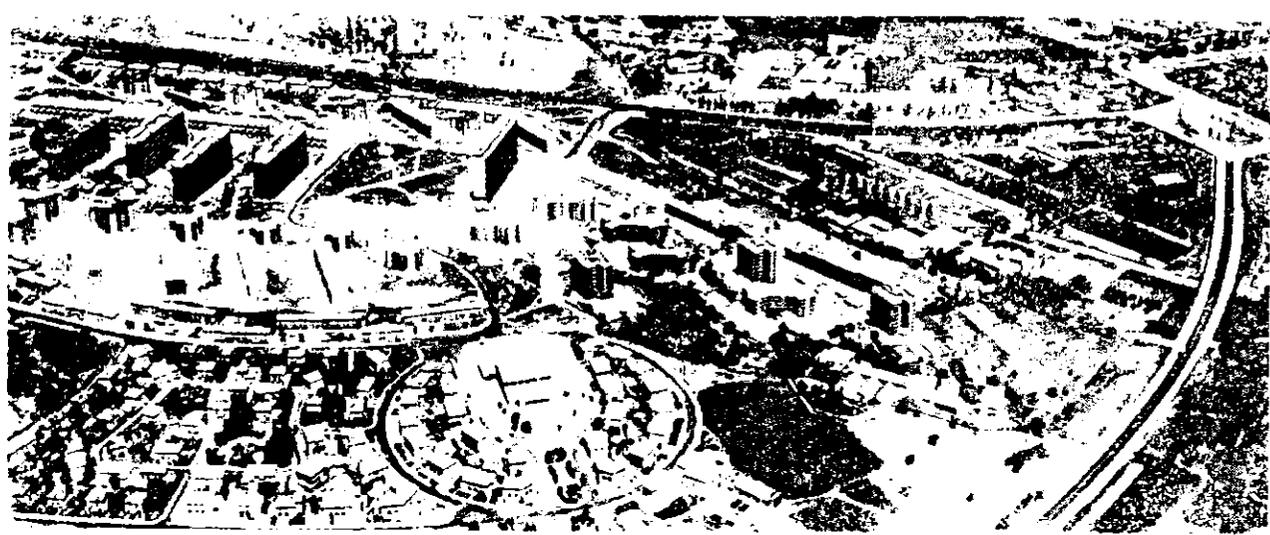
ÁREAS EDIFICADAS

EQUIPAMENTO

PRINCIPAIS VIAS

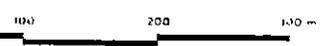
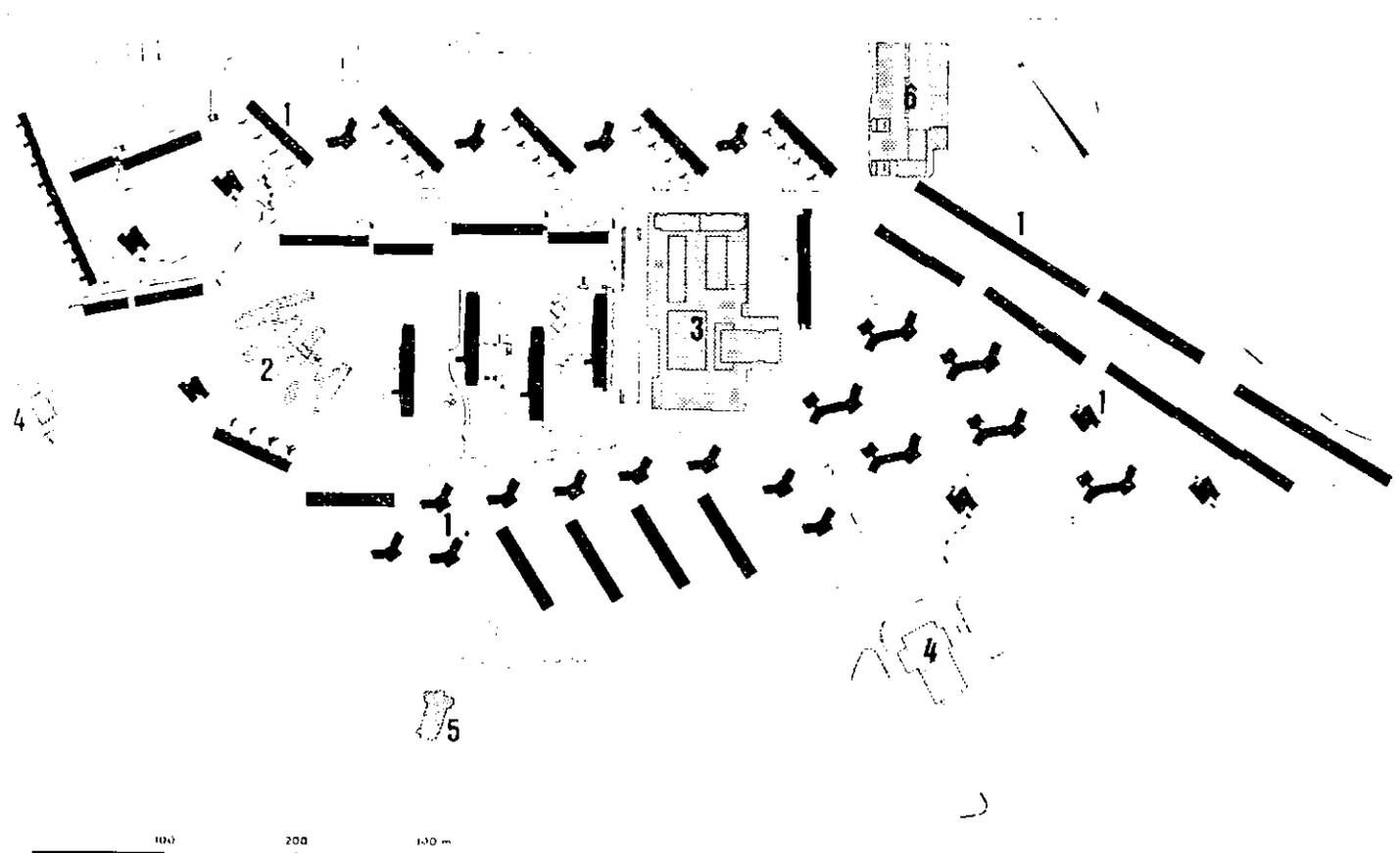
## CONJUNTO DA ZONA ORIENTAL DA CIDADE

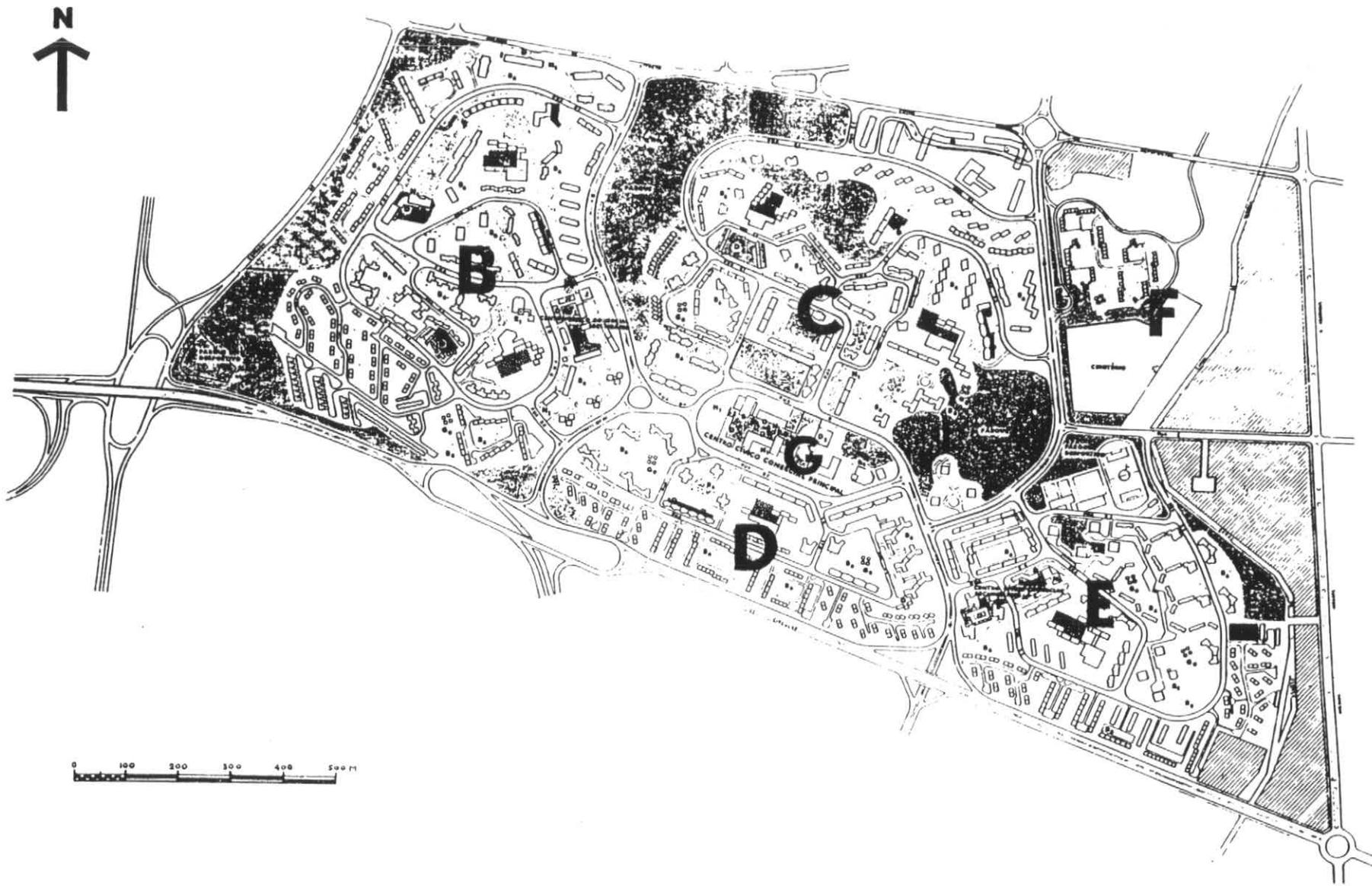
OLIVAIS NORTE



PLANO GERAL

- 1 - Avenida principal
  - 2 - Zona primária
  - 3 - Centro cívico e comercial
  - 4 - Estacionamento
  - 5 - Praça
  - 6 - Edifício de serviços
- Plano geral - escala 1:500  
 Projectado por: M. J. S. 1971  
 Área: 40 ha  
 Nº de habitações: 1.500  
 Nº de habitantes: 6.000  
 Densidade: 150 hab./ha

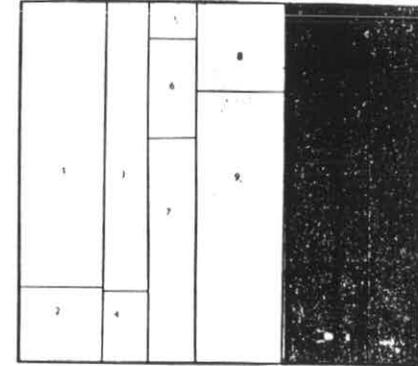
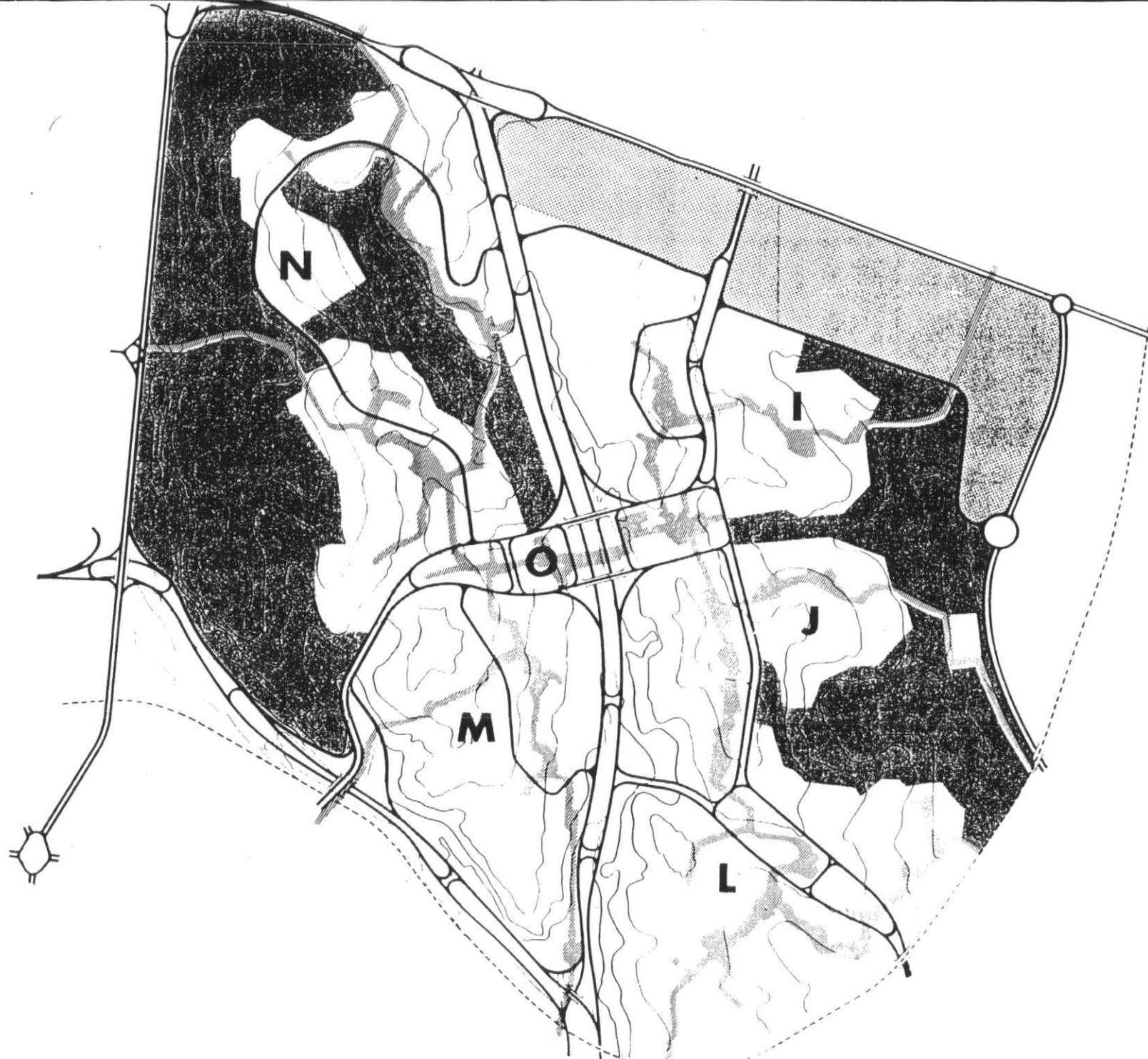




- B<sub>1</sub>** Áreas de recreio equipadas para crianças em idade escolar
- B<sub>2</sub>** Parques de recreio equipados para crianças em idade escolar
- D** Centro comercial
- D<sub>3</sub>** Mercado coberto
- E** Instalações administrativas e escritórios

- G<sub>0</sub>** Escola pré-primária
- G<sub>1</sub>** Escola primária
- H** Atividades culturais e recreativas
- J** Cine-teatro
- L** Saúde e assistência
- N<sub>1</sub>** Garagens coletivas
- R** Igreja

PLANO GERAL E DIVISÃO CELULAR



- HABITAÇÃO**
- 1 ÁREAS ENTRE EDIFÍCIOS
  - 2 ÁREAS COBERTAS
- EQUIPAMENTO EDIFICADO**
- 3 ENSINO
  - 4 OUTRO EQUIPAMENTO EDIFICADO
- CIRCULAÇÕES INTERNAS**
- 5 VIAS DE DISTRIBUIÇÃO
  - 6 ESTACIONAMENTOS LIGADOS A HABITAÇÃO
  - 7 VIAS DE PEÕES
- ZONAS VERDES**
- 8 PARQUE DO VALE FUNDÃO
  - 9 PARQUE ORIENTAL DA CIDADE
- VIAS RÁPIDAS**
- 10 FAIXAS DE RODAGEM
  - 11 TALUDES ADJACENTES
- ZONAS INDUSTRIAIS**
- 12 INCLUINDO AS ZONAS DA MADRE LÁZARI E DO BRANCO DE PRATA

**OCUPAÇÃO DO SOLO**