

A habitação apoiada em Portugal

Ricardo Costa Agarez



Largo Monterroio Mascarenhas, n.º 1, 7.º piso
1099-081 Lisboa
Telf: 21 001 58 03
ffms@ffms.pt

Diretor de publicações: António Araújo
Título: A Habitação Apoiada em Portugal
Autor: Ricardo Costa Agarez
Revisão de texto: Mariana Matias
Design e paginação: Guidesign
Impressão e acabamento: Guide — Artes Gráficas, Lda.

© Fundação Francisco Manuel dos Santos, Ricardo Costa Agarez
Janeiro de 2020

Depósito Legal n.º 2020/2020/2020

As opiniões expressas nesta edição são da exclusiva responsabilidade do autor e não vinculam a Fundação Francisco Manuel dos Santos.
Livro redigido com o Acordo Ortográfico de 1990.
A autorização para reprodução total ou parcial dos conteúdos desta obra deve ser solicitada ao autor e ao editor.

7	Siglas e Abreviaturas
17	Emergência Social, Habitação e Trabalho: Projetos e Frustrações da República
35	Casas para Todos (Os Apoiantes do Regime): As Casas Económicas de 1933
55	Casas de Outros, para Outros: A Multiplicação de Regimes no Pós-Guerra
77	Concentração e Grande Escala: A Casa Apoiada no Portugal Pré-CEE
101	O Estado Central nos Bastidores: Cedências, Bonificações e (ainda) «Barracas»
113	Para saber mais

Siglas e Abreviaturas

ANTT/EPJS — Arquivo Nacional Torre do Tombo /
/ Empresa Pública Jornal *O Século*

ANTT/SNI — Arquivo Nacional Torre do Tombo /
/ Secretariado Nacional de Informação

CAR — Comissão para o Alojamento de Retornados

CDH — Contrato de Desenvolvimento para Habitação

CML/AML — Câmara Municipal de Lisboa / Arquivo Municipal de Lisboa

DGEMN — Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais

DGPC/SIPA — Direção-Geral do Património Cultural /
/ Sistema de Informação para o Património Arquitetónico

DGSU — Direção-Geral dos Serviços de Urbanização

FCG/BAA — Fundação Calouste Gulbenkian /
/ Biblioteca de Arte e Arquivos

FD — Fundo de Desemprego

FFH — Fundo de Fomento da Habitação

GCR — Gabinete Carlos Ramos (Lisboa)

GTH — Gabinete Técnico da Habitação

IGAPHE — Instituto de Gestão e Alienação
do Património Habitacional do Estado

IHRU — Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

INH — Instituto Nacional da Habitação

INTP — Instituto Nacional do Trabalho e Previdência

PER — Programa Especial de Realojamento

SAAL — Serviço de Apoio Ambulatório Local

Por coincidência histórica, data de 25 de abril de 1918 a publicação do primeiro instrumento legal em Portugal dedicado ao incentivo, pelo Estado central, da construção de casas «económicas» por entidades públicas e privadas. A questão do apoio à habitação acessível, comum no mundo ocidental e já com décadas de experimentação e prática em alguns contextos, tinha clara importância no equilíbrio social do País, acentuada pelo (difícil) processo de implantação da Primeira República. Paz social, saúde pública, produtividade e moralidade — e o reconhecimento de um embrionário «direito à habitação» — foram os temas-chave então lançados:

«As questões sociais, interessando principalmente as classes proletárias, são hoje de palpitante actualidade em todos os povos cultos. Os Parlamentos e homens de estado das nações mais adiantadas da Europa e da América consagram os máximos esforços a estudar os melhores processos de debelarem as causas de descontentamento e de miséria dos mais infortunados. Uma dessas questões e da maior importância é a que se destina a conseguir a construção em grande escala de casas económicas, com todas as possíveis condições de conforto, independência e higiene, destinadas principalmente nas grandes cidades aos

que, por carência de recursos materiais, têm sido obrigados até agora a viver em residências infectas, sem luz nem ar, e por isso gravemente nocivas à saúde dos que as habitam.

Este problema exige entre nós uma pronta e rápida solução.»
(in *Diário do Governo*, Decreto n.º 4.137, 1918: 451)

Cem anos e uma semana depois, em maio de 2018, o Conselho de Ministros de Portugal fez publicar uma resolução aprovando «o sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação para uma Nova Geração de Políticas de Habitação». Perante um novo agudizar da escassez de alternativas acessíveis para habitação — abrangendo hoje um largo espectro socioeconómico da população —, agravado pela globalização definitiva do mercado habitacional português e pelo desfasamento evidente entre este e o rendimento médio nacional, o Estado central viu-se de novo forçado a procurar intervir através de medidas legislativas.

Parece notável, antes do mais, que, cem anos depois, a retórica oficial invoque ainda temas-chave que pensaríamos encerrados no passado. Se o tom foi atualizado, permanecem o sentido de urgência e a essencialidade da questão para a sociedade portuguesa, além do persistente recurso à validação internacional:

«A habitação e a reabilitação são, cada vez mais, reconhecidas como áreas estratégicas e fundamentais ao desenvolvimento humano e da vida em comunidade e à promoção da competitividade e coesão dos territórios. É neste sentido que o debate em torno destas questões se tem vindo a configurar e a consolidar no quadro das orientações e recomendações de organizações

internacionais como as Nações Unidas, o Conselho da Europa, a União Europeia ou a Organização Mundial de Saúde. [...]

A habitação é um direito fundamental constitucionalmente consagrado, a base de uma sociedade estável e coesa e o alicerce a partir do qual os cidadãos constroem as condições que lhes permitem aceder a outros direitos como a educação, a saúde ou o emprego. As profundas alterações dos modos de vida e das condições socioeconómicas das populações, a combinação de carências conjunturais com necessidades de habitação de natureza estrutural, a mudança de paradigma no acesso ao mercado de habitação, precipitada pela crise económica e financeira internacional, e os efeitos colaterais de políticas de habitação anteriores, apontam para a necessidade de uma Nova Geração de Políticas de Habitação que contribua para resolver problemas herdados e para dar resposta à nova conjuntura do setor habitacional.»

(Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018: 1784-[2])

A «Nova Geração» de 2018 pretende, concretamente, apoiar famílias em situação de grave carência habitacional, garantir o acesso à habitação àqueles que não o têm pelo mercado imobiliário, transformar a reabilitação no modo dominante de intervenção em edifícios e cidades e, em consequência, promover a inclusão e a mobilidade sociais e territoriais.

Os instrumentos de política desta «Geração» — a desenvolver com as autarquias — deverão assentar, em parte, no Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional apresentado em fevereiro de 2018. Autointitulando-se «o primeiro levantamento sistemático realizado em matéria de

precariedade habitacional, incidindo sobre todo o território nacional», o inquérito levou à identificação, por todos os municípios portugueses, dos alojamentos de residência permanente desprovidos das condições mínimas de habitabilidade: nos 187 municípios com carências habitacionais (que afetam mais de 3 % de todas as famílias residentes em Almada, Amadora, Loures, Mesão Frio, Mira, Monforte, Mourão e Murtosa) existem quase 26 mil famílias e 31 526 «casas» sem as condições habitacionais mínimas admissíveis; a Área Metropolitana de Lisboa concentra mais de metade do total nacional destas famílias, e Porto, Lisboa, Almada, Amadora e Loures registam mais de mil famílias, por cada cidade, nesta situação. Embora o número total de famílias identificadas nas áreas metropolitanas tenha baixado 39 % relativamente ao levantamento feito no âmbito do último grande esforço de realojamento realizado pelo Estado — o ainda não concluído Programa Especial de Realojamento, na década de 1990 —, é contudo particularmente significativo que tenham sido registadas em 2018 naquelas áreas mais de 16 mil «novas» famílias, correspondentes a novas situações de carência ou a casos não abrangidos pelos critérios anteriormente aplicados.

Enquanto em Lisboa o tipo de alojamento a substituir cai maioritariamente na categoria «Barracas e Construções Precárias», no Porto prevalece a categoria «Conjunto Urbano Consolidado Degradado» — ou seja, ainda as chamadas «ilhas» disseminadas, desde o século XIX, pelo tecido urbano. Notável também é que, em 2018, 15 % dos alojamentos precários do País pertencessem à tipologia «Bairro Social», isto é, a conjuntos de casas construídas no século passado, promovidas pelo Estado ou

por ele financiadas e «atualmente degradadas». Um sexto das famílias precariamente alojadas em Portugal reside em casas que o País conseguiu fazer erguer — nas mais diversas circunstâncias — mas não soube manter devidamente.

Existem, entretanto, 735 mil casas vagas em Portugal; estão vazias casas correspondentes a 17 vezes o número de famílias necessitadas de realojamento em Lisboa, e, no Porto, a 12 vezes.

Em julho de 2019, enquanto a chamada «Nova Geração» se vai traduzindo em medidas (por exemplo, de incentivo ao arrendamento acessível, tantas vezes já tentado nos últimos cem anos), a primeira Lei de Bases da Habitação da história de Portugal foi aprovada pelo Parlamento: dando forma ao estabelecido na Constituição de 1976, determinou-se que o Estado tem a obrigação de garantir o direito a uma habitação condigna para todos os cidadãos, e que a habitação tem uma função social, pelo que todas as construções com esta vocação devem ter uso efetivo habitacional. O País é obrigado a ter um Plano Nacional de Habitação (instrumento que deixa de estar à discrição de cada governo, como até aqui) e os municípios a ter cartas municipais de habitação, possibilitando estratégias de longo prazo e dotações orçamentais consistentes; fica a caber ao Estado o controle do cumprimento dos deveres dos proprietários na conservação, manutenção e reabilitação do património habitacional. A lei deverá ser, nas palavras da deputada e arquiteta Helena Roseta, responsável pelo lançamento da iniciativa, «o caderno de encargos que fica para o futuro», a detalhar e traduzir em ações concretas.

Como chegámos afinal até aqui?

Que caminho percorremos desde 1918? Como foi sendo definido o papel do Estado central — principal representante da coisa pública — na resolução das carências habitacionais da população portuguesa? Que modelos de casa apoiada foram privilegiados e negligenciados, quando, por quem e porquê? Que entidades, serviços e sujeitos — políticos, técnicos, comunidades — participaram nos sucessivos esforços feitos para enfrentar o perene «Problema da Habitação» em Portugal?

Este livro aborda a questão com um conjunto de critérios tornados indispensáveis pela dimensão e longevidade do tema, e pela diversidade de perspetivas possíveis, algumas das quais já exploradas em literatura existente.

Por um lado, incide-se aqui na discussão das medidas de política, iniciativas, projetos e realizações do Estado central. Este critério implica colocar por vezes em segundo plano outros atores, igualmente relevantes, com participação na matéria, e também dedicar uma atenção especial ao período que vai, aproximadamente, de 1918 a 1988, uma vez que a partir deste último ano aquele setor da administração pública retirou-se da frente de batalha, enquanto interveniente direto, para se limitar a assegurar, na retaguarda, funções de regulação normativa e financiamento.

Por outro lado, adota-se um olhar que, ainda que procure não se deixar limitar por décadas de (de)formação, é assumidamente o de um arquiteto e historiador do ambiente construído, das cidades e dos edifícios. A justificá-lo está a convicção de que o ambiente construído, no seu sentido mais lato, e os seus

componentes urbanos e arquitetónicos são lentes particularmente adequadas e reveladoras para entender culturas e sociedades do passado e do presente. Combinadas com reflexões desenvolvidas em campos do conhecimento paralelos e sempre próximos — as ciências sociais e políticas, a história económica e administrativa —, as práticas da arquitetura e do fazer cidade oferecem um ponto de vista privilegiado para observar a produção (intelectual e material) de habitação apoiada pelos poderes públicos, de modo simultaneamente abstrato e concreto. Através destas práticas podemos discutir temas elevados como o direito à habitação e a sua manipulação ideológica ao longo do tempo, as responsabilidades centrais e locais, as estratégias escolhidas para organizar o território e os núcleos urbanos, fazendo-o com base em algo que a todos é familiar: a Casa.

O percurso que aqui se propõe pelos últimos cem anos de habitação apoiada em Portugal tem cinco estações principais onde nos deteremos a observar, com algum pormenor, momentos-chave da intervenção direta do Estado central na matéria; em cada uma delas, o texto procurará esclarecer o sentido desta ação a partir tanto da retórica oficial quanto das práticas e exemplos concretos de realização. A primeira estação coincide aproximadamente com a Primeira República, no contexto da qual foram estabelecidos não apenas o regime de incentivo à construção de casas económicas de 1918 mas também o primeiro plano de construção de «bairros sociais» instituído por um governo neste País. A segunda estação centra-se no primeiro instrumento de promoção lançado pelo Estado Novo, a Lei de