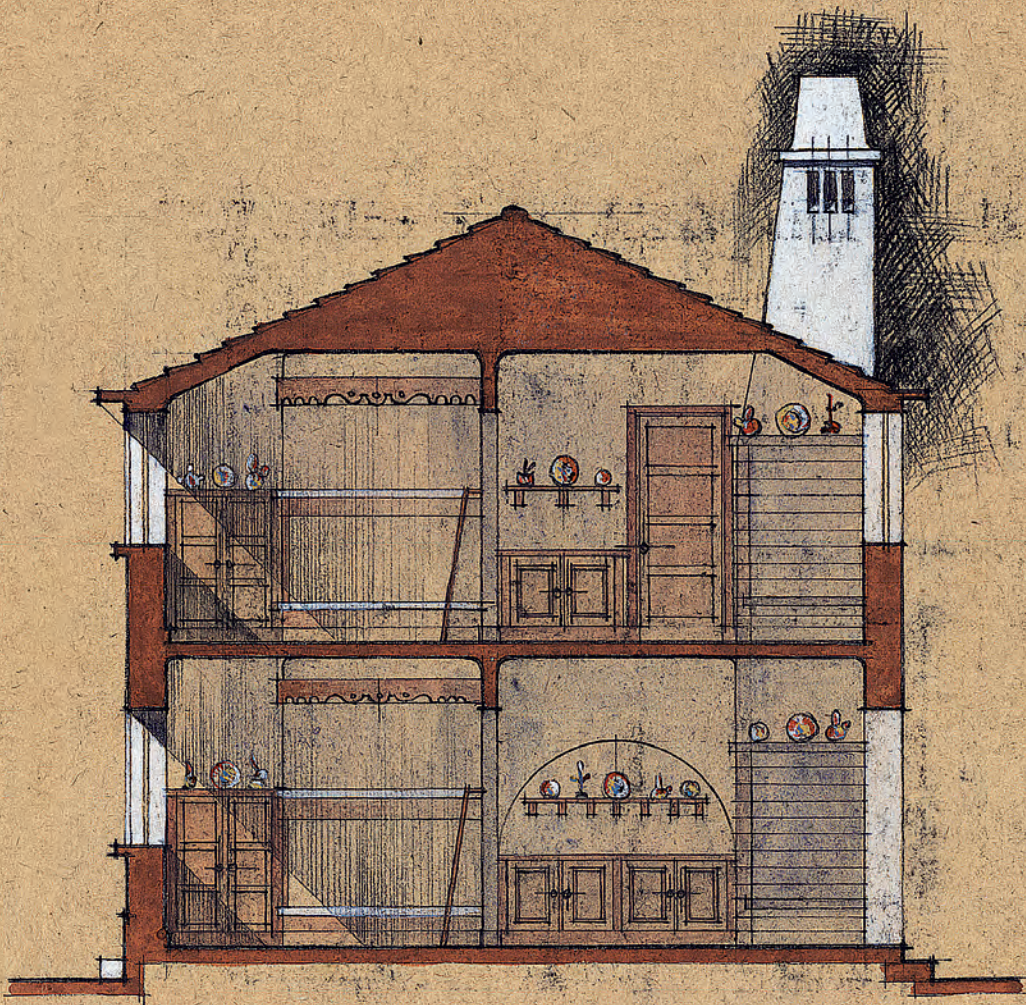


# HABITAÇÃO

CEM ANOS DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
EM PORTUGAL  
1918-2018



**HABITAÇÃO**

CEM ANOS DE

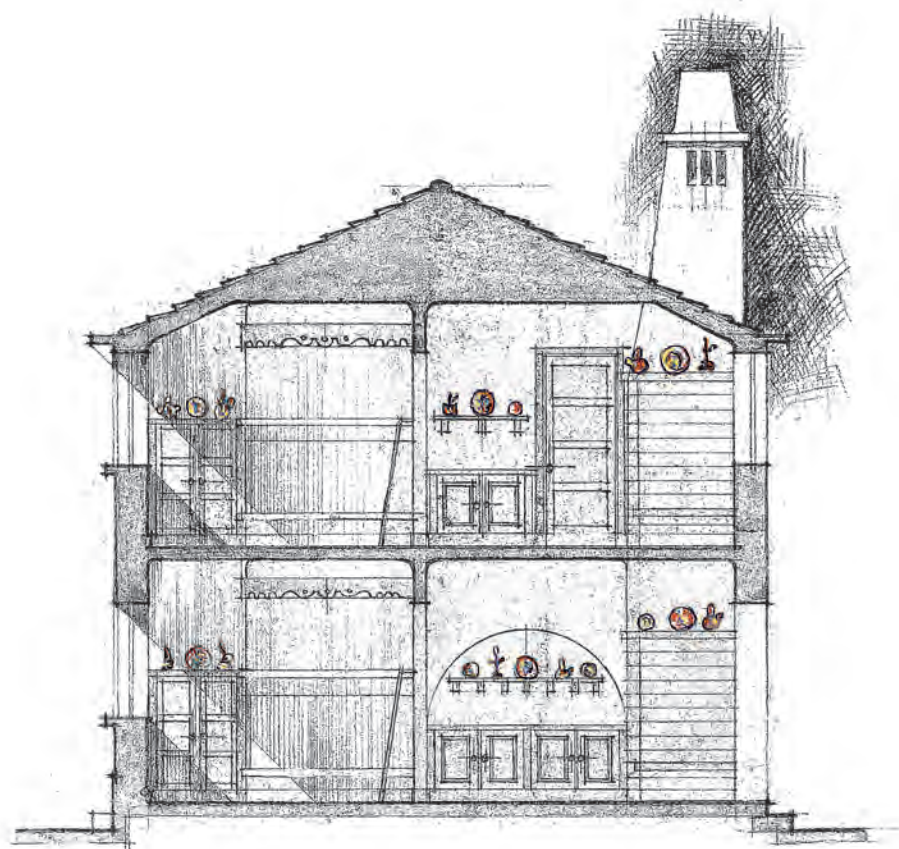
POLÍTICAS PÚBLICAS

EM PORTUGAL

1918-2018

# HABITAÇÃO

CEM ANOS DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
EM PORTUGAL  
1918-2018



**COORDENAÇÃO CIENTÍFICA E EDITORIAL**

Ricardo Costa Agarez

**APOIO TÉCNICO E SECRETARIADO**

Direção de Estudos, Planeamento e Assessoria / IHRU, I. P.

**TEXTOS**

Ricardo Costa Agarez  
Alessia Allegri  
Joana Gouveia Alves  
Nuno Arenga  
Rui Aristides  
José António Bandeirinha  
Pedro Namorado Borges  
Francielli D. Cardoso  
Tiago Castela  
João Miguel Couto Duarte  
Teresa Ferreira  
Maria Manuela da Fonte  
Dulce Freire  
Eliseu Gonçalves  
Filipa de Castro Guerreiro  
Tiago Castro Lemos  
Anna Ludovici  
Jorge Malheiros  
Margarida Malheiros  
Madalena Libano Monteiro  
Sandra Oliveira  
Patrícia Santos Pedrosa  
Susana Pereira  
Virgílio Borges Pereira  
João Queirós  
Pedro G. Rodrigues  
Filipa Serpa  
Sérgio Dias da Silva  
Maria Tavares  
Eduardo Vilaça  
Romana Xerez  
José Luís Zêzere

**DESIGN GRÁFICO**

José Domingues

**REVISÃO, IMPRESSÃO E ACABAMENTO**

Imprensa Nacional-Casa da Moeda

© Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

Lisboa, dezembro de 2018

**ISBN** 978-972-27-2711-2

**DEPÓSITO LEGAL** 443 530/18

**EDIÇÃO N.º** 1022643

Imagem da capa:

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

Imagem do separador da página 8:

Bairro de Santa Maria, Peniche. Estudo do fogo-tipo [1968] (arquiteto Vítor Figueiredo para as HE, 1968). SIPA/IVF



# ÍNDICE

- 9/** Prefácio  
**PRESIDENTE DO CONSELHO DIRETIVO DO INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA**
- 11/** Cem anos de políticas públicas para a habitação em Portugal: Notas para uma história em construção  
**RICARDO COSTA AGAREZ**
- 41/** A República e a questão social da habitação no rescaldo da Guerra (1918-1933)  
**ELISEU GONÇALVES**
- 83/** Casas económicas e casas desmontáveis: Génese, estruturação e transformação dos primeiros programas habitacionais do Estado Novo  
**VIRGÍLIO BORGES PEREIRA, JOÃO QUEIRÓS, SÉRGIO DIAS DA SILVA e TIAGO CASTRO LEMOS**
- 119/** O problema da habitação rural: Debates e políticas públicas durante o Estado Novo  
**DULCE FREIRE e PEDRO NAMORADO BORGES**
- 161/** Colónias agrícolas construídas pela Junta de Colonização Interna entre 1936 e 1960: Do desenho do território ao desenho da casa — Diversidade, circunstância e experimentação  
**FILIPA DE CASTRO GUERREIRO**
- 197/** O arrendamento social público (1945-1969): Nova escala, novos programas e agentes  
**MARIA TAVARES e JOÃO MIGUEL COUTO DUARTE**
- 235/** O Fundo de Fomento da Habitação de 1969 a 1982: Ordenamento, alternativas e mercado  
**JOSÉ ANTÓNIO BANDEIRINHA, TIAGO CASTELA, RUI ARISTIDES e JOANA GOUVEIA ALVES**
- 281/** As cooperativas de habitação portuguesas: O jogo dos possíveis  
**PATRÍCIA SANTOS PEDROSA**
- 317/** Os anos de crescimento (1969-2002)  
**EDUARDO VILAÇA e TERESA FERREIRA**
- 365/** Um século de respostas habitacionais públicas a catástrofes: Experiências passadas e reflexões para o futuro  
**JORGE MALHEIROS, JOSÉ LUÍS ZÊZERE, ANNA LUDOVICI, SUSANA PEREIRA, SANDRA OLIVEIRA e MARGARIDA MALHEIROS**
- 407/** Habitação de promoção pública: Da construção nova à reabilitação, uma leitura dos projetos  
**FILIPA SERPA (COORD.), MARIA MANUELA DA FONTE, ALESSIA ALLEGRI, NUNO ARENGA e MADALENA LÍBANO MONTEIRO**
- 465/** A política de habitação em Portugal de 2002 a 2017: Programas, políticas públicas implementadas e instituições envolvidas  
**ROMANA XEREZ, PEDRO G. RODRIGUES e FRANCIELLI D. CARDOSO**
- 512/** Cronogramas do centenário das políticas públicas de habitação em Portugal  
**INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA**
- 517/** Notas biográficas

# O Fundo de Fomento da Habitação de 1969 a 1982

## Ordenamento, alternativas e mercado

### **A criação do Fundo de Fomento da Habitação (FFH) durante a ditadura de Caetano (1968-1974): A habitação como técnica estatal de ordenamento social**

O Fundo de Fomento da Habitação (FFH) é criado a 28 de maio de 1969, oito meses após Marcelo Caetano ter assumido a liderança da ditadura. Tal como em muitos outros países europeus, da Grécia à França<sup>1</sup>, nas maiores cidades portuguesas, e em particular na capital, o crescimento das cidades incluía a criação de extensos bairros de barracas, regularmente demolidos ou transferidos, e de loteamentos informais. Em Portugal, estes últimos designavam-se como bairros «clandestinos», e, aquando da criação do FFH, o Estado havia já abandonado a mera tolerância, intervindo de modo a introduzir infraestruturas públicas. Simultaneamente, as leis do planeamento eram alteradas de modo a ilegalizar o loteamento informal, para um futuro que se pretendia mais ordenado pelo Estado num novo momento da economia política portuguesa e europeia. De facto, à escala da Europa Ocidental, aliada dos EUA no quadro da divisão do continente após a Segunda Guerra Mundial, o crescimento de espaços como os bairros de barracas e bairros clandestinos faziam parte de uma intensificação de circuitos desiguais de capital e de fluxos laborais, como já mostrava De Sica no seu filme de 1956 *Il Tetto* (Fig. 1)<sup>2</sup>.

No caso português, a adesão ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e a participação na fundação da European Free Trade Association (EFTA) em 1960 trouxe

**José António Bandeirinha  
Tiago Castela  
Rui Aristides**

Universidade de Coimbra

**Joana Gouveia Alves**

Universidade de Lisboa

<

Plano Integrado de Aveiro-Santiago, capa de apresentação, 1979 (equipa dos arquitetos Alberto Oliveira, João Maia e José Semide no FFH). SIPA/IHRU

<sup>1</sup> Calculava-se em 1973 que em França viviam 400 mil pessoas nos chamados «bidonvilles», segundo o editor progressista Maspéro (2001).

<sup>2</sup> O filme acompanha a construção de uma habitação numa única noite, numa «borgata» nas margens do rio Aniene, na zona de Val Melaina, a nordeste do centro de Roma.



**FIG. 1** Imagem do filme *Il Tetto* (Vittorio de Sica, 1956). Coleção Cinemateca Portuguesa — Museu do Cinema

um aumento drástico do investimento de capitais dos EUA e do Noroeste Europeu em indústrias exportadoras nas áreas de Lisboa e do Porto (Deubner, 1984). Tal contribuiu para um crescimento económico sem precedentes em Portugal ao longo dos anos 60, no quadro do qual o regime gradualmente passou a conceber uma intervenção mais intensa na produção de habitação como meio de fomento da indústria da construção e do mercado imobiliário formal<sup>3</sup>.

Nesta mesma década, a aliança de Portugal com a África do Sul e com a Rodésia independente para a manutenção da supremacia branca na África Setentrional havia envolvido o País em longas guerras em Angola, a partir de 1961, em Moçambique, a partir de 1964, e também na atual Guiné-Bissau. Neste quadro de um conjunto de três conflitos armados que afetavam a maioria das famílias portuguesas, sem um fim à vista, e num novo momento da economia política portuguesa, a criação do FFH em 1969 enquadra-se na defesa de Caetano de um novo «Estado Social» que concretizaria os princípios constitucionais sobre a habitação, nunca cumpridos pelo Estado Português. Respondia também aos argumentos sobre o «problema» da habitação que os especialistas portugueses avançavam com sucesso limitado há décadas, em relação a um debate internacional condicionado pelas doutrinas anticomunistas sobre a habitação difundidas pelos EUA através da United Nations Economic Commission for Europe (UNECE; em português CEE-ONU).

Consequentemente, durante o período que vai de 1968 a 1974, a política da habitação em Portugal tem um tema central: o regime passa a conceber a intervenção estatal na habitação não como uma técnica exemplar para benefício de certas classes de sujeitos, sem efeitos no desenvolvimento económico, mas como uma técnica estatal de ordenamento de toda a sociedade, utilizando meios dire-

<sup>3</sup> Note-se que o desenvolvimento do mercado imobiliário formal estimulava o mercado informal, por exemplo, muitos dos homens que viviam em bairros de barracas ou loteamentos clandestinos trabalhavam na indústria da construção.

tos e indiretos, que simultaneamente seriam parte do fomento da indústria privada pelo Estado.

Este tema central tem quatro aspetos principais:

1. Centralizar e intensificar o fomento estatal da «casa própria» urbana;
2. Em termos arquitetónicos e urbanísticos, controlar a extensão urbana através dos Planos Integrados;
3. Integrar os loteamentos clandestinos existentes através de intervenções à escala municipal ou intermunicipal, aconselhadas pelo FFH;
4. Controlar os camponeses nas zonas de conflito armado em Angola, Moçambique e Guiné, através do Programa de Aldeamentos do Exército, um programa de realojamento forçado de cerca de 2 milhões de camponeses nos três territórios.

Iremos abordar sucessivamente esses quatro aspetos nesta primeira secção do texto. No entanto, importará começar por recordar o quadro habitacional, intelectual e político que preparou a criação do FFH em 1969 e os primeiros cinco anos de atividade, até ao golpe militar de 25 de abril de 1974, que trouxe um ainda mais breve mas frutífero período de experimentação espacial ao FFH.

### **Discursos, políticas e práticas da habitação nos anos 60 em Portugal**

Um momento de inflexão crucial na política oficial da habitação em Portugal é a sua inclusão nas visões tardias da ditadura para o desenvolvimento nacional, nomeadamente através do Plano Intercalar de Fomento para 1965-1967 – como Teotónio Pereira então notou (1965). Na primeira metade da década, especialistas da habitação em Portugal, como os arquitetos Nuno Portas e Teotónio Pereira, ou Raul da Silva Pereira (1963), haviam continuado a difundir publicamente a ideia de que a situação habitacional das cidades do País, e em particular de Lisboa, era inaceitável e requeria novas formas de intervenção estatal. Nos seus traços gerais, o argumento não era novo: já em 1945, Keil do Amaral havia publicado uma palestra intitulada *O Problema da Habitação* (1945). A novidade neste período é a articulação dos argumentos dos especialistas pelo setor de produção de conhecimento científico do aparelho estatal: Silva Pereira é publicado com grande destaque na então nova revista do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE), *Análise Social*; Portas coordenava um núcleo de pesquisa no Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC), e Teotónio Pereira contribui em 1962 para o II Colóquio Nacional do Trabalho, da Organização Cooperativa e da Previdência Social, em colaboração com um conjunto de profissionais, afirmando que a «habitação económica [...] não pode [...] confinar-se a um sector da população mas sim à sua totalidade» (Alexandre *et al.*, 1962)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Os autores evocavam explicitamente as recomendações do Bureau International du Travail, parte da Organização Internacional do Trabalho (OIT), criada em 1919, e integrada nas Nações Unidas em 1946.



Para esta viragem em 1964 não será de desprezar o já mencionado papel pedagógico da UNECE desde o final da Segunda Guerra Mundial, através de missões, conferências e publicações na persistente difusão das políticas de habitação dos EUA<sup>5</sup>, assim como a crescente participação do País nos circuitos de capital do bloco anticomunista liderado pelos EUA, certamente estimulada pelas ameaças iminentes à dominação colonial portuguesa em territórios africanos e asiáticos. Como já referimos, em 1960 o regime de Salazar havia decidido aderir às instituições de Bretton Woods, como o FMI, e também à EFTA. As novas condições possibilitaram um crescimento do investimento de capitais dos EUA, Reino Unido e República Federal Alemã em indústrias de exportação de bens de baixo valor nas áreas de Lisboa e do Porto, e também a uma média de 7% das taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) durante os anos 60. Num tempo de convergência económica com o resto da Europa Ocidental — o PIB *per capita* português passou de 47% da média da região em 1960 para 65% em 1974 — o planeamento do fomento passou a incluir uma intervenção mais direta do Estado na produção do espaço, inspirada parcialmente na utilização da habitação como técnica estatal de ordenamento social nos países no Noroeste Europeu.

Note-se que seria anacrónico descrever a partir do presente os alertas de especialistas dos anos 60 sobre o «problema» da habitação como uma justificação para uma arquitetura tecnocrática, ou como uma contribuição para uma redistribuição de meios estatais para os proprietários de empresas de construção ou imobiliárias. No quadro de uma ditadura que punia violentamente os seus opositores, inclusivamente torturando ou matando, os constrangimentos para um discurso especialista corajoso eram notáveis: Teotónio Pereira foi preso e torturado devido à sua atividade oposicionista. Por outro lado, a divisão urbana desigual, que havia caracterizado o crescimento de Lisboa ou do Porto desde o início da industrialização no século XIX, assumia nos anos 60 características particularmente intensas. Se os novos ambientes construídos burgueses eram caracterizados por confortos materiais até então desconhecidos mesmo pelos mais privilegiados — eletrodomésticos na cozinha, aquecimento no inverno, água quente em abundância —, os bairros de barracas eram agora caracterizados por uma precariedade material inimaginável apenas 20 anos antes. Basta confrontar as imagens de Eduardo Portugal da demolição em 1938 do Bairro das Minhocas, no atual Rego (Fig. 2), com as imagens do filme *Barranhos: Quem Teve Medo do Poder Popular?*, realizado por Luís Filipe Rocha em 1976, num bairro adjacente ao Plano Integrado do Zambujal (Fig. 3), para compreender a real regressão material que 40 anos de ditadura política e de crescente dominação do modo de produção capitalista haviam provocado nos bairros de trabalhadores urbanos em Portugal. Não é surpreendente que ao tom polido e esperançoso dos avisos de Keil do Amaral nos anos 40 tenha sucedido a desilusão enraivecida dos escritos de Teotónio Pereira<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Um recente trabalho de Nancy Kwak aborda o esforço de difusão de políticas habitacionais pelos EUA, concentrando-se noutras regiões globais (2015).

<sup>6</sup> Como no seu comentário a «O Colóquio da Habitação» de 1969, publicado clandestinamente (Pereira [1969] 1996).



Quais eram então as condições materiais concretas? Reiterava-se em 1964 no Plano Intercalar o recente conceito especialista da carência de fogos, cifrando-se mais tarde, no final da década, tal carência em 600 000 fogos (Ferreira, 1987, p. 66). De facto, cerca de um em cada quatro dos cidadãos no território continental vivia em ambientes construídos sem os indicadores de segurança, conforto, salubridade e privacidade à época codificados, ou seja: em edifícios materialmente degradados, em espaços considerados sobrelotados, nas chamadas ilhas ou barracas. Enfim, viviam nos ambientes construídos que os trabalhadores urbanos de baixa remuneração usualmente habitavam desde o início do século em Lisboa e no Porto, tal como em muitas outras cidades da Europa, como Barcelona, Roma ou Paris<sup>7</sup>. A degradação material do parque habitacional existente mais antigo, abandonado pelos cidadãos mais privilegiados, crescia a par e passo com o avolumar — nos interstícios das extensões formais da cidade — de bairros de trabalhadores de baixa remuneração, materialmente precários, e regularmente transferidos ou demolidos pelo aparelho estatal: os já mencionados bairros de barracas que haviam caracterizado o crescimento de Lisboa desde o início

FIG. 2 Bairro das Minhocas no Rego, Lisboa (Eduardo Portugal, 1938). CML/AML

<sup>7</sup> Existe uma literatura relevante sobre os bairros de ocupação e loteamentos informais nos estados da Europa Meridional, destacando-se o livro de Leontidou sobre Atenas (1990). Já a literatura sobre cidades mais setentrionais, como Paris, é escassa, e frequentemente produzida não por académicos mas antes por ativistas da habitação, como no livro de Hervé sobre o «bidonville» de La Folie (2001), ou nos textos de Ward sobre as «plotlands» de Inglaterra entre as Guerras (2002).

do século e que o escritor Manuel da Fonseca celebraria em poema popularizado por Adriano Correia de Oliveira com o nome «Vale Escuro»:

«Vamos trabalhar / Todos a lutar / Pelas coisas da vida / Que queremos viver.» (Ministério da Educação e Investigação Científica [1976-1978].)

Em 1970, incluiu-se pela primeira vez um recenseamento da habitação no censo realizado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE). Os dados oficiais indicavam um total de 31 110 habitações precárias — «barracas e outros» — só para o território continental. Para um total de 2 164 965 alojamentos, a percentagem que possuía energia elétrica era de 64,3 %, 47,1 % possuía abastecimento de água, e 30 % era servido por rede de esgotos. Das 2 224 020 famílias recenseadas, no mesmo âmbito territorial, 62,6 % habitava um espaço abastecido com energia elétrica, 45,8 % dispunha de abastecimento domiciliário de água, e apenas 29,2 % ocupava alojamentos equipados com instalações sanitárias (Instituto Nacional de Estatística, 1970). A persistência do que era cada vez mais entendido como precariedade habitacional e urbana resultava em grande medida da ausência de políticas habitacionais visando o benefício da maioria dos cidadãos. Embora a ditadura de Salazar tivesse utilizado a intervenção estatal direta na produção de habitação como técnica excecional, sobretudo desde o fim da Segunda Guerra Mundial, e apesar de esforços de planeamento à escala metropolitana, como o Plano Diretor da Região de Lisboa (Castela, 2011, pp. 100-107), preparado durante a vigência do Plano Intercalar, o regime nunca optou por uma coordenação de políticas para a resolução do que se designava como «problema» ou «problemática» da habitação.

Mais preocupado com a distribuição de benefícios a setores apoiantes, o regime de facto encorajava através das práticas à escala municipal, desde o final da década anterior, a extensão urbana através da autoconstrução e de loteamentos informais, os já referidos bairros clandestinos, onde, em contraste com os bairros de barracas — anteriormente também designados como clandestinos —, os construtores eram geralmente proprietários da terra (Castela, 2011).

Apenas no quadro das guerras de libertação que se haviam iniciado nos territórios ocupados por Portugal em África se desenvolveu, através do Exército, um programa estatal de produção direta de habitação dirigido à população de baixa remuneração nas áreas rurais, de modo a combater a articulação entre os movimentos de libertação e os camponeses: o já mencionado Programa de Aldeamentos.

Apesar destas políticas concretas, em Portugal, do ponto de vista dos principais atores do aparelho estatal, a precariedade habitacional assumiria uma materialidade incomodativa para a imagem do País, especialmente numa altura de confluência europeia. Também Paris estava rodeada de «bidonvilles», mas o relativo desconforto dos sujeitos privilegiados em Portugal baseava-se no espectro de uma Europa «desenvolvida» imaginada, não num conhecimento concreto



FIG 3 Plano Integrado do Zambujal (PIZ), Amadora, planta de localização, 1982 (várias equipas para o FFH). SIPA/IHRU

da situação dos outros países do bloco capitalista na Europa. As extensas implantações de barracas em Lisboa, bem como as construções degradadas e sobreloadas nos cascos urbanos, para além de poderem gerar incómodas contestações em tempo de guerra, comprometiam drasticamente a possibilidade de oferecer, para dentro e para fora do País, uma imagem do território mais consentânea com a «evolução na continuidade» do tardio discurso marcelista (Rosas, 1994, p. 548; Reis, 1996, p. 546). Foi nas principais cidades, como Porto e Lisboa, mas especialmente na última, que as barracas se assumiram como facto urbano português — e internacional —, passando a ser um incontornável foco de atenção política, governativa e técnica. Técnicos municipais acompanhavam o fenómeno, como os de Lisboa, que em 1970 davam conta de um aumento de 40% no número de barracas na cidade. Ativistas e opositores do regime frontalmente procuraram afirmar este facto, como Teotónio Pereira no seu texto do mesmo ano intitulado «A nódoa de Lisboa», publicado na *Seara Nova*, que nos anos anteriores havia por vezes dedicado a sua capa à questão da política da habitação (1970)<sup>8</sup>.

É neste contexto que surgiu o Plano Intercalar de Fomento para 1965-1967, um instrumento de planeamento macroeconómico que procurou enfrentar, pela primeira vez na história dos processos de planeamento económico da ditadura, a possibilidade de integrar uma visão de conjunto da economia e da sociedade (Rodrigues, 1996, p. 740). Neste período, em que se via confrontado com a Guerra

<sup>8</sup> Por exemplo, a capa da edição de agosto de 1969 foi dedicada ao Colóquio da Habitação. Essa edição incluía um texto do economista comunista Sérgio Ribeiro, defendendo um «planeamento global» (1969, p. 266), assim como um artigo do arquiteto Pedro Vieira de Almeida, notando a necessidade de atenção ao «equipamento» enquanto «expressão de vida urbana ou comunitária» (1969, p. 267), evocando Alexander e Lefebvre.

Colonial, com a emigração crescente e com a inevitável abertura dos mercados — corroborada pelos movimentos de integração económica europeia —, o regime carecia de um instrumento que transcendesse a mera enumeração de investimentos do Estado, que veiculasse estratégias, que agregasse deliberações e que reequilibrasse as várias tendências no seu seio.

O Plano Intercalar procurou assim traduzir a necessidade de acompanhar a aceleração do ritmo de crescimento da economia com outras preocupações de natureza social, entre as quais se incluía a questão da promoção de habitação. Eram tecidas críticas ao papel da iniciativa privada neste âmbito e eram apontadas razões para a sua ineficácia: a especulação com o valor do solo; a produção preferencial de habitações de alto custo, e a descoordenação produtiva e urbanística, que prolongava o atraso da indústria da construção e agravava a carência de equipamentos. Tal análise crítica levava então à constatação da necessidade de uma intervenção mais concreta do Estado no setor: além de prever a construção de 21 000 fogos por promoção direta, o plano propunha várias iniciativas tendentes a facilitar operações de expropriação de terrenos para execução de programas habitacionais, integrados nos respetivos planos de urbanização, e também outras que, pelo seu procedimento modelar, pudessem servir para regular a ação da iniciativa privada (Ferreira, 1987, p. 63). Era ainda recomendada a criação de uma entidade que se responsabilizasse pela consequente incentivação e aplicação destas medidas.

Sintomaticamente, pelo que diz respeito ao problema habitacional, o subsequente III Plano de Fomento (de 1968 a 1973) concluiria que as metas propostas pelo seu antecedente não haviam sido cumpridas. Propunha a constituição de reservas de terreno, mais eficácia processual, e a promoção da estabilização do valor do solo. Mas ia mais longe, salvaguardando ainda a eventual necessidade de serem tomadas medidas especiais, que passariam pela revisão dos procedimentos legais de avaliação de terrenos e de inibição da especulação. A ditadura, no entanto, procurou resistir a esta modernização do papel do Estado no que concerne a gestão do espaço nacional, que tentava aproximar-se do Estado-providência interventivo já com décadas de ação em países como França, Inglaterra, Alemanha e Suécia<sup>9</sup>.

Ao prever a construção de 49 430 fogos pelas entidades públicas e semipúblicas, o III Plano de Fomento foi desenhado com uma ambição intervencionista, deixando antever que para a obtenção de resultados era necessária uma atuação mais frontal e voluntariosa. Contudo, se outras consequências não foi tendo — assiste-se logo a partir de 1968 a uma redução de quase 50% dos programas previstos (Gros, 1982, p. 147) —, teve pelo menos a vantagem de conferir alguma frontalidade ao modo de encarar o problema, deixando claro que também neste setor a ditadura enfrentava a sua progressiva decadência, confrontada com vontades modernizantes<sup>10</sup>.

Os diversos organismos do Estado que tinham jurisdição sobre questões relacionadas com a habitação — LNEC, Ministério das Obras Públicas (MOP),

<sup>9</sup> A Comissão Relatora do parecer subsidiário da Câmara Corporativa teceu duras considerações acerca da possibilidade de disciplinar a especulação fundiária, acautelando-a contra o radicalismo e prevenindo hipotéticos atentados aos «princípios básicos da organização social e política» vigente (Gonçalves, 1972, p. 120).

<sup>10</sup> A dualidade de posições entre a linha política mais conservadora e uma outra, de maior aproximação ao desenvolvimento dos países da Europa ocidental, foi muito evidente, sobretudo desde o pós-Guerra, nos setores da indústria, pela sua modernização, e da economia, pela abertura dos mercados. As conflitualidades que gerava, na maior parte das vezes pessoalmente arbitradas pelo próprio Salazar, animavam os congressos do partido único, determinavam composições de governos e distribuíam lugares na Câmara Corporativa (Rosas, 1994, pp. 416-563).

Direção-Geral de Urbanização, Federação das Caixas de Previdência, e as próprias câmaras municipais, sobretudo a de Lisboa — foram-se munindo de técnicos jovens, viajados e sensíveis à urgência de uma solução mais sistemática para o problema da precariedade urbana e habitacional. São esses técnicos — engenheiros, arquitetos, assistentes sociais, economistas — que, desde o início dos anos 60 e nos respetivos serviços, haviam desenvolvido vários trabalhos de âmbito analítico, de sistematização metodológica e de projeto. Estes trabalhos tiveram um momento de consolidação incontornável, no que concerne ao papel do Estado e do espaço no desenvolvimento deste, entre 30 de junho e 5 de julho de 1969 com o Colóquio sobre Política da Habitação, desenvolvido ao abrigo do Ministério das Obras Públicas. Este evento de técnicos ligados ao regime e sua reforma projetou definitivamente o Estado como o grande urbanizador. É deste projeto que surge o FFH e segundo o qual se procurou materializar no território continental o III Plano de Fomento.

Num campo como o da habitação social, cuja atividade se encontrava pulverizada por diversos serviços e setores da Administração Pública<sup>11</sup>, as reformas discutidas no Colóquio revelaram a premência da desejada concentração das competências e atribuições, que os relatores do Colóquio de 1969 tão frontalmente expuseram (Fernandes *et al.*, 1969a; Fernandes *et al.*, 1969b). Simultaneamente, esta pulverização excluía grupos carenciados, que não se encontravam abrangidos por nenhum programa das caixas de previdência ou instituições semelhantes, e que seriam o foco de ação prioritário do FFH. Para além da estruturação orgânica do Fundo, o Colóquio traria também outras consequências que, quer no âmbito jurídico-administrativo, quer no âmbito da adoção e maturação de conceitos, reforçavam a convicção de que se poderia estar a caminho de uma política social mais adaptada à ideia de reprodução da força de trabalho.

Nas conclusões finais do Colóquio, de resto, e para além de considerações de ordem mais técnica, subjaz um inequívoco reconhecimento dos direitos de cidadania associados à questão da habitação, incidindo também no pressuposto da reformulação da orgânica administrativa para alcançar maior eficácia no setor. O texto final do Colóquio sobre a Política da Habitação está dividido por seis capítulos (Fernandes *et al.*, 1969c): «Enquadramento da Habitação no Desenvolvimento Económico e Social», «Integração da Habitação no Planeamento Urbanístico», «Política de Solos», «Financiamento da Habitação», «Execução da Habitação» e «Estrutura Orgânica do Sector Público do Domínio da Habitação». Começa, no primeiro destes capítulos, por perspetivar a evidência do direito à habitação num contexto de eficácia social e económica. Afirma arrojadamente, dadas as circunstâncias políticas, que a habitação é um direito que «tem de ser assegurado a todos pela colectividade, sob a responsabilidade do Estado», para, de seguida, reconhecer que aquele, como alguns outros «direitos absolutos», não se exerce em pleno «por carência dos recursos legais e materiais votados para a sua satisfação» (*ibidem*, p. 1)<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais, Direção-Geral dos Serviços de Urbanização, câmaras municipais, misericórdias, Junta de Colonização Interna, Junta Central das Casas dos Pescadores, Serviços Sociais das Forças Armadas, Habitações Económicas — Federação de Caixas de Previdência, para citar somente as que são referidas pelos documentos de planeamento mais genéricos (Presidência do Conselho, 1964, p. 475; 1969, p. 543).

<sup>12</sup> Como voltaremos a mencionar, já na Constituição de 1933 se afirmavam as obrigações do Estado no campo da habitação; no entanto, a inserção da habitação tinha então uma génese aforística, ideológica e moral.

### **A criação do FFH em 1969: Centralizar e sistematizar o fomento estatal da «casa própria» urbana**

A criação do FFH foi instituída através do Decreto-Lei n.º 49 033, publicado um mês antes da realização do Colóquio, durante o qual se lançou grande parte das premissas gerais da nova instituição; as várias comunicações procuraram caracterizar uma orgânica que viesse moldar a atuação e, sobretudo, a estrutura técnico-administrativa do Fundo. As readaptações e as reformas legais destas premissas vieram a tornar-se inevitáveis no confronto com a realidade. No entanto, vieram também a estruturar o sentido e missão, bem como os protocolos técnicos do FFH durante grande parte da sua existência<sup>13</sup>. No seu documento de fundação pode ler-se, após uma longa resenha das várias políticas habitacionais da ditadura e suas limitações:

«O Ministério das Obras Públicas deve desempenhar papel decisivo na execução da referida política nacional da habitação, já que importa executá-la em coordenação com o planeamento urbano. De facto, é já indiscutível a necessidade de articular as políticas habitacional e urbanística [...] Este o principal 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.» (Decreto-Lei n.º 49 033, 1969.)

O FFH seria também responsável por liderar uma reforma administrativa que envolveu a centralização das atividades do Estado na promoção da habitação, atividade pulverizada por diversos setores da Administração Pública. Neste sentido, o Fundo foi a tradução direta de dois pilares do III Plano de Fomento: a resolução do problema habitacional e uma vasta reforma administrativa (Presidência do Conselho, 1964, p. 470; 1969, p. 538). Por outro lado, a política social apresentada no decreto fundador do FFH continha implicitamente um plano económico reformador que abrangia: a produtividade da força de trabalho; o desenvolvimento urbano, em particular na proximidade das zonas industriais; o ordenamento do território em articulação com a agricultura, a indústria e o turismo; o apoio ao maior número possível de empresas e indústrias nacionais; o impulso do setor da construção, e a reconfiguração do mercado imobiliário.

Foi na reforma administrativa, no entanto, que primeiro se jogou a sua potencial eficácia. Esta passou inicial e principalmente pela integração da experiência técnica do Serviço de Construção de Casas Económicas da Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN) e do Gabinete de Estudos de Habitação da Direção-Geral dos Serviços de Urbanização (DGSU). Isto envolveu a integração do pessoal técnico destes organismos e tentativas de coligar as suas práticas em

<sup>13</sup> Tanto assim foi que até 1974 se sucederam os diplomas que introduzem alterações pontuais ao Decreto-Lei n.º 49 033, a saber: os Decretos-Leis n.ºs 473/71 e 474/71, de 6 de novembro, que alteram a natureza, atribuições e competência, meios financeiros, órgãos diretivos, quadro de pessoal, distribuição de casas e regime de utilização; o Decreto-Lei n.º 583/72, de 30 de dezembro, que reorganiza o FFH, extingue o Fundo das Casas Económicas, canaliza capitais afetos à aquisição e construção de habitações para funcionários do Estado para o FFH, e institui isenções fiscais várias para o Fundo; o Decreto-Lei n.º 214/73, de 9 de maio, que reorganiza o Fundo; o Decreto-Lei n.º 222/73, de 11 de maio, que altera a competência do Ministro das Corporações e Previdência Social para o Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo nos diplomas que definem o regime jurídico das casas económicas, e altera também algumas competências notariais para os serviços do Fundo; e ainda o Decreto-Lei n.º 608/73, de 14 de novembro, que define o regime aplicável às «casas de renda limitada».

torno de uma política e administração comum. Este processo resultou em várias pontes entre as diferentes práticas e em três objetivos específicos do FFH:

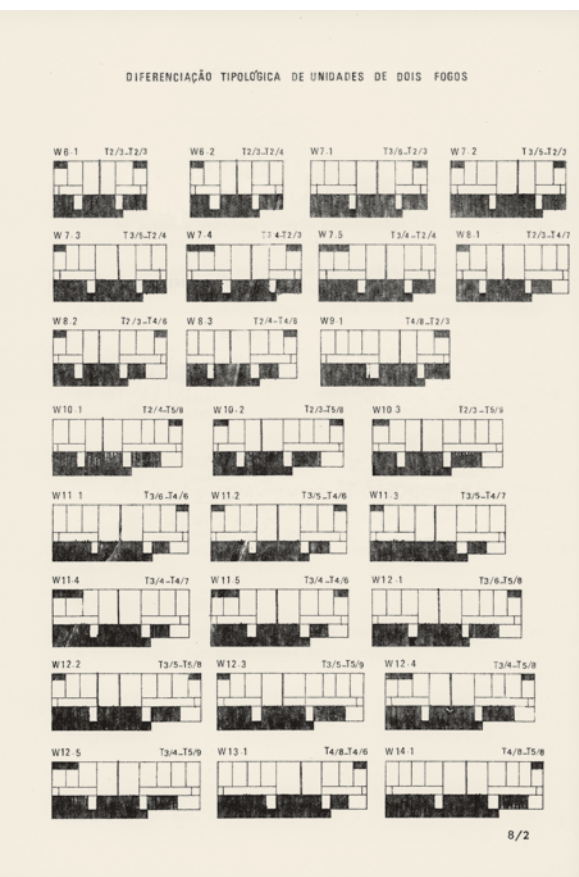
1. Reforma legal: a adoção com revisão dos regulamentos de distribuição, renda e propriedade das casas económicas, bem como dos seus processos de concurso;
2. Agilização de mecanismos de promoção e gestão habitacional: a responsabilidade direta de projetar, adjudicar e gerir agrupamentos de casas económicas;
3. Racionalização de projeto: a criação de um processo de sistematização de projeto, envolvendo criação de protocolos jurídicos simplificados, possíveis esquemas de financiamento mais ágeis, e um banco de projetos.

Estes três objetivos articularam a prática administrativa, reguladora e projetual do FFH durante grande parte da sua existência, sendo apenas revistos a partir da estabilização democrática de 1976 e, de forma mais estrutural, a partir de 1977, com o primeiro resgate do FMI. Na prática projetual, os objetivos foram traduzidos num processo de racionalização de projetos habitacionais da DGEMN e DGSU, associado a uma linguagem arquitetónica chã, de uma grandiosidade austera em certos planos, como o de Almada ou o do Zambujal (Fig. 4), assim como em projetos «matriz» que, ao contrário dos projetos habitacionais da DGEMN e DGSU, envolviam também ambientes urbanos e não apenas o edifício em si. Para além disso, exploraram-se regras de composição programática e espacial genericamente aplicáveis a qualquer contexto em função de uma



**FIG. 4** PIZ, Parque do Casal do Zambujal, 2018 (edifícios projetados por equipa dos arquitetos Vítor Figueiredo e Duarte Cabral de Mello para o FFH, 1975-1977). Arquivo do IHRU





**FIG. 5** «Diferenciação tipológica de unidades de dois fogos», no Relatório Estudos de Soluções Tipo de Fogos e das Características a Que os Edifícios Deverão Obedecer para o Estabelecimento de Princípios de Industrialização da Construção (arquiteto Joaquim Cadima no FFH, 1971). SIPA/IHRU

<sup>14</sup> FFH, Gabinete de Estudos de Planeamento (GEP). 1978. *Relatório n.º 3/GE/78: Os Programas do Fundo de Fomento da Habitação e Síntese de Medidas Legislativas*, Lisboa, maio de 1978. Cota 6487 HAB, SIPA/IHRU.

<sup>15</sup> O FFH adotou o regime de propriedade resolúvel das Casas Económicas (CE).

<sup>16</sup> Os estudos resultantes, em resposta aos pedidos da UNECE, foram editados e publicados pelo Núcleo de Informação Pública e Relações Externas (NIPRE) do FFH, presidido por João Alves de Sousa.

sociologia mecanográfica do agregado familiar (Fig. 5). Desde o início, na sua concretização dos Planos de Fomento, tais projetos continham o potencial de articulação direta com uma indústria da construção passível de modernização profunda.

Programaticamente, a ação do FFH, ao longo do seu período de existência, subdividiu-se em programas de promoção direta — Planos Integrados, realizações diversas — e programas de promoção indireta, que consistiram no apoio técnico e financeiro a entidades e particulares: obras participadas pelas autarquias locais, Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL), apoio às cooperativas de habitação económica (CHE), programas abrangentes de renovação urbana, Programa de Recuperação de Imóveis Degradados (PRID), e apoio à autoconstrução. Enquanto «entidade pública de crédito», também concedia empréstimos às autarquias locais — a participação terminou em 1979 — e apoiava ainda a iniciativa privada através dos contratos de desenvolvimento (CD) para a habitação<sup>14</sup>. Todos estes programas estavam suportados nos três objetivos acima descritos — reforma legal, agilização dos mecanismos de financiamento e dos processos burocráticos e introdução de métodos de racionalização de projeto — e na capacidade de adjudicação de obras e de controlo do acesso à propriedade da habitação através do arrendamento<sup>15</sup>.

A execução deste vasto leque de ação do FFH estava dependente de financiamento internacional e, conseqüentemente, da articulação da política nacional com as orientações da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Neste sentido, como veremos, a sua história é necessariamente a história da «normalização» ocidental de Portugal no pós-revolução, sendo especialmente vincados os dois pacotes de austeridade impostos pelo FMI na vida do organismo: 1977 e 1983. Encontram-se no arquivo do FFH diversos volumes de atas e outros documentos relativos à ação do grupo de trabalho português para o Comité HBP (Habitação, Construção e Urbanismo) na já referida UNECE. Era um comité de estrutura flexível com representantes ligados a vários Ministérios (Finanças, Administração Interna, Agricultura, Obras Públicas, Defesa Nacional) e do qual faziam parte elementos do LNEC, Direção-Geral de Hidráulica e Engenharia Agrícola (DGHEA), Câmara Municipal de Lisboa (CML), Direção-Geral do Planeamento Urbanístico (DGPU) e Direção-Geral do Equipamento Regional e Urbano (DGERU), para além dos elementos do FFH<sup>16</sup>. Esta participação contínua em conferências internacionais estimulou o desenho de propostas inovadoras de arquitetura, urbanismo, engenharia, paisagismo e construção, em consonância com o que se passava no resto do mundo. Assim, o enquadramento teórico da política habitacional do Fundo resultou do debate interno, marcado pelo Colóquio de 1969, e também da influência externa decorrente da participação de Portugal em diversas iniciativas internacionais da UNECE e da OCDE, entre outras.

Segundo estas linhas de aproximação a uma Europa providente, o FFH foi principalmente um organismo de promoção direta e central de habitação. Este desígnio enfraqueceu com a entrada do FMI em 1977 e a liberalização. Porém, desde o início que o Fundo foi também pensado como um organismo de incentivo à iniciativa privada e não apenas como promotor direto. Em 1970, foi apresentado da seguinte forma à UNECE:

«Na introdução a este trabalho foi precisado que no quadro das instituições portuguesas o papel do Estado em relação à habitação é essencialmente o de promover, encorajar e coordenar a iniciativa privada.»<sup>17</sup>

Em seguida, os técnicos do FFH afirmavam que a implementação do III Plano de Fomento se iria basear na «prossecução das atividades dos setores público e semi-público [...] e na oferta de apoio à iniciativa privada»<sup>18</sup>. De facto, em 1972 seria produzido um relatório estatístico da construção em Portugal, baseado em dados de 1960 e 1970, que demonstrava exatamente a diferença abismal entre a oferta pública e privada<sup>19</sup>. Esta última incluía urbanizações informalmente produzidas por sociedades económicas, mas também por pequenos e médios proprietários, processo que constituiria para muitos no FFH a principal barreira para a criação de uma ordem territorial através da habitação. Para o final do relatório de 1970 para a UNECE, podemos então ler:

«A orientação, a coordenação e o incentivo da iniciativa privada para a construção de habitação social serão tarefas essenciais do departamento central, cujo objetivo é guiar as políticas de habitação e as atividades de urbanização relacionadas, para o aumento da participação dos capitais privados na solução do problema da habitação, particularmente para os sectores da população com menos recursos onde, por razões económicas e financeiras, a ação dos departamentos estatais e para-estatais foi quase exclusivamente sentida, sendo estes naturalmente incapazes, por si, de resolver a situação.»<sup>20</sup>

Isto talvez dê sentido ao facto de o orçamento para obras comparticipadas disparar entre 1972 e 1973<sup>21</sup>. Mais importante, isto diz-nos que o Fundo, aparentemente um organismo público próprio do chamado Estado-providência, concentrado na ação direta do Estado, foi na realidade e desde o início um projeto mais complexo de economia política. A partir de 1976 será este outro projeto económico e espacial, o de incentivar e disciplinar a oferta privada, que assumirá a dianteira da promoção e controlo habitacional pelo Estado. Entre as metas e objetivos para 1976-1980, a promoção privada de habitação foi um eixo estratégico da política do FFH (Fig. 6). Se legal e economicamente o FFH ativou plataformas que permitiram selecionar prioridades urbanas, já no domínio arquitetónico procurou

<sup>17</sup> Tradução do original em inglês pelos autores. FFH, Research and Planning Office. 1972. *The Financing of Housing in Portugal, National Monograph, Lisbon 1972*, 12. Cota HAB/FFH 3464, SIPA/IHRU.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> FFH, GEP. 1972. *Processo n.º 283/GE: Dados Estatísticos da Construção de Fogos no Sector Público e Semi-Público, Informação n.º 163/GE/72*. Cota 5839-46, SIPA/IHRU.

<sup>20</sup> Tradução do original em inglês pelos autores. FFH, Research and Planning Office. 1972. *The Financing of Housing in Portugal, National Monograph, Lisbon 1972*, 82. Cota HAB/FFH 3464, SIPA/IHRU.

<sup>21</sup> FFH, Gabinete de Estudos de Planeamento (GEP). 1978. *Relatório n.º 3/GE/78: Os Programas do Fundo de Fomento da Habitação e Síntese de Medidas Legislativas*, Lisboa, maio de 1978. Cota 6487 HAB, SIPA/IHRU.

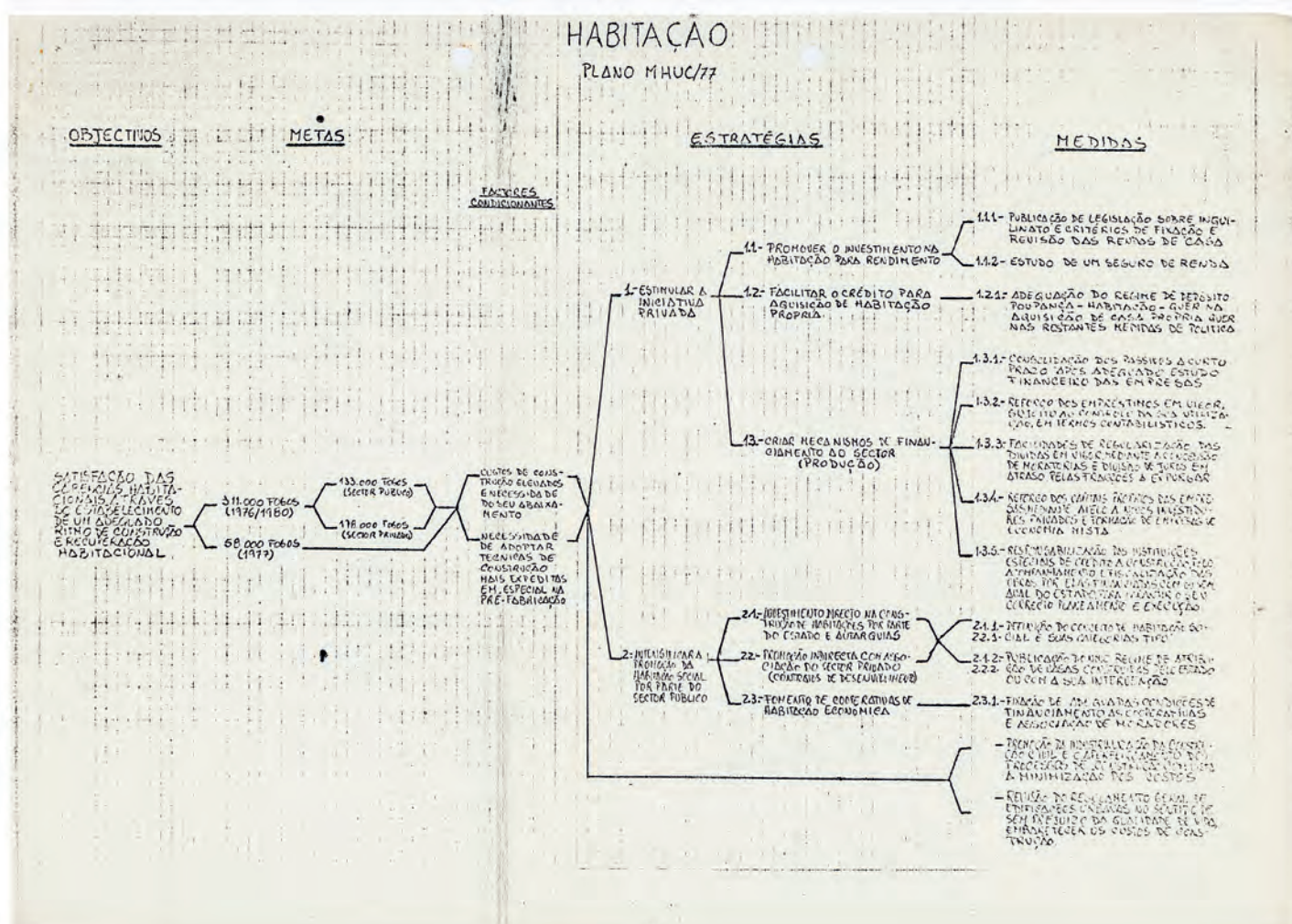
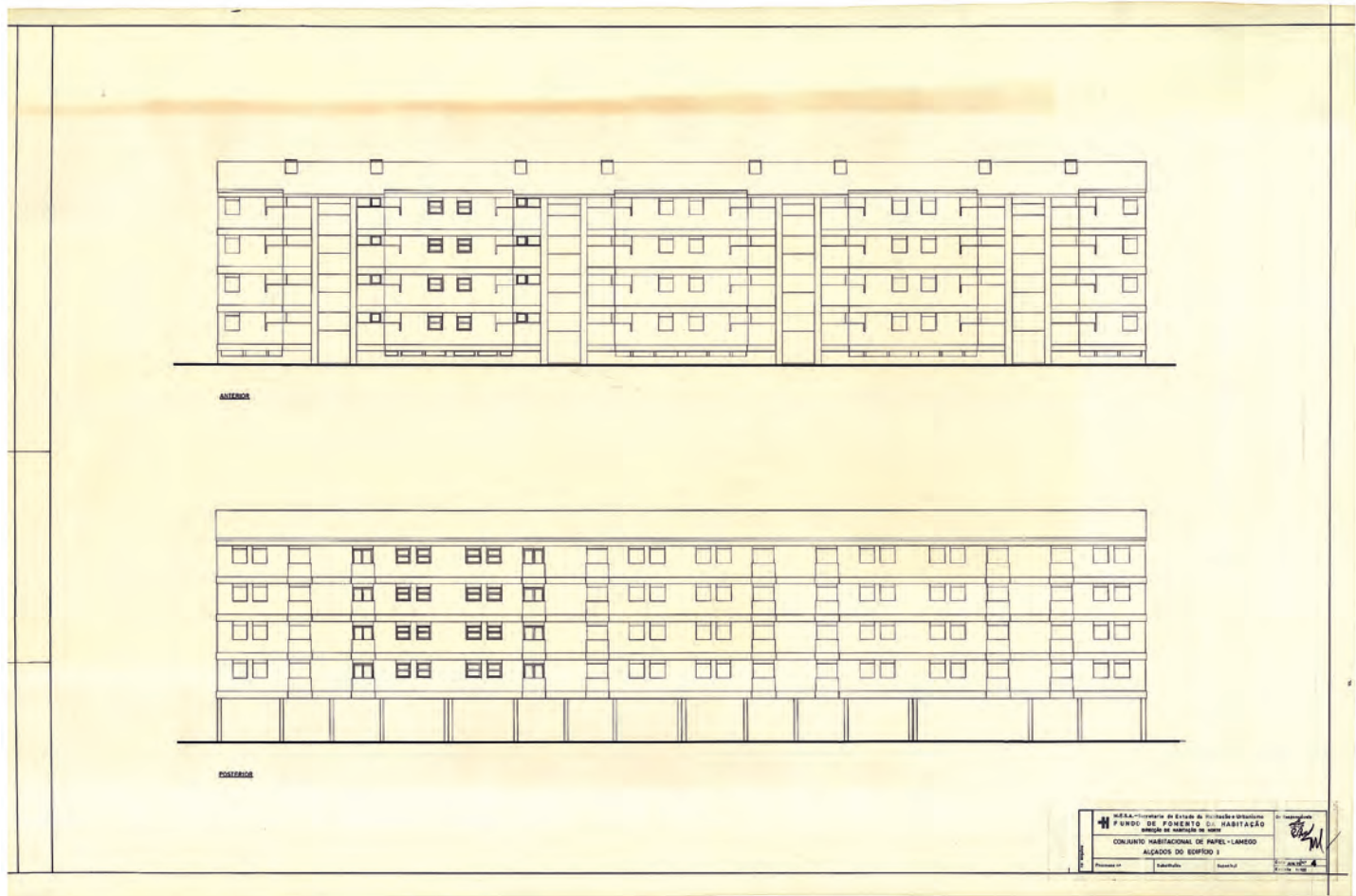


FIG. 6 «Habitação: Plano MHUC/77», em documento interno (autores desconhecidos no FFH, c. 1977). SIPA/IHRU

estabelecer níveis nacionais de qualidade espacial na habitação, através da sugestão e seleção de projetos. Esta foi materializada em bairros e blocos habitacionais desenvolvidos internamente pelo FFH, como um «Projecto de Bloco Tipo» de habitação coletiva na Guarda; bem como em bairros projetados por arquitetos externos, como Fafel, em Lamego, do gabinete de Jorge Gigante (Fig. 7). Estes foram casos de produção direta de habitação; no entanto, a evidente sistematização da imagem arquitetónica perpassou todos os programas sobre a tutela do FFH, inclusivamente aqueles em que a sua participação era essencialmente indirecta, como nos CD. O caso das várias áreas projetadas e promovidas pela empresa de prefabricação ICESA, como a Quinta do Morgado, em Lisboa (Fig. 8), é ilustrativo deste ponto, já que tais edifícios efetivamente pontuam a periferia de Lisboa, sendo evocados na atualidade por cineastas, como Miguel Gomes na sua celebração da paisagem urbana dominante no Portugal contemporâneo (Fig. 9).

Como veremos de seguida, foi com os Planos Integrados que o FFH criou largas áreas de experimentação com esta linguagem arquitetónica. Não obstante a



**FIG. 7.** «Conjunto habitacional» em Fafel, Lamego, 1978 (equipa do arquiteto Jorge Gigante para o FFH). SIPA/IHRU

**FIG. 8** Bairro Municipal Quinta do Morgado, Lisboa, construído pela ICESA (baseado no projeto da equipa do arquiteto Reaes Pinto para Santo António dos Cavaleiros, c. 1970). Arquivo do IHRU



**FIG. 9** Urbanização de Santo António dos Cavaleiros, Loures, construída pela ICESA, no filme *Mil e Uma Noites: O Desolado*, de Miguel Gomes, 2015 (arquiteto Reaes Pinto, 1966-c. 1980). Produtora O Som e a Fúria

presença urbana desta linguagem, circunstancialmente o FFH permitia uma imagem que poderemos caracterizar como neovernacular. Dependendo dos locais, dos gabinetes de técnicos e do conjunto de agentes económicos, acabou por produzir ou ajudar a produção simultânea de blocos modernistas e de habitações evocando mais explicitamente espacialidades tradicionais. Nomeadamente, em alguns dos seus processos, o SAAL foi um laboratório de uma nova linguagem espacial, cruzando as lições com a arquitetura de camponeses dos anos 50 e 60 (Sindicato Nacional dos Arquitetos, 1988 [1961]), com as várias vontades e desejos da «casa própria».

Pela dimensão e caráter interventivo dos seus programas habitacionais, o FFH veio dar resposta concreta ao discurso, lacrado na Constituição de 1933, do dever do aparelho estatal de «favorecer a constituição de lares independentes e em condições de salubridade» (Constituição de 1933, artigo 13.º), que nesse documento se enquadrava na «defesa da família [...] como fundamento de toda a ordem política» (Constituição de 1933, artigo 11.º). A reforma administrativa, a racionalização de projeto e a estratégia de introduzir o Estado na oferta privada não foram, pois, simples reorganizações do poder na fase minguante da ditadura mas antes partes estruturais de um esforço consistente em desenhar a experiência urbana portuguesa através do papel central da habitação e sua falta.

### **Planear a extensão urbana através de Planos Integrados em Portugal**

Foi também no Colóquio de 1969 que se lançaram as bases para o que seria a ferramenta central do Fundo até cerca de 1978: o Plano Integrado. Avançando com o conceito de «habitação integrada», que pressuponha um conjunto de bens e

de equipamentos que ultrapassa em muito a mera função de abrigo, o Colóquio abriu uma nova perspectiva para a resolução da precariedade habitacional. O conceito de «habitação integrada» foi desde logo ligado ao que se chamou «rendabilidade social» da satisfação do direito à habitação, que reverteria em favor da comunidade e, por conseguinte, do próprio Estado. Da resolução da questão do alojamento estava dependente a melhoria das condições de saúde física das populações, da qual resultam as consequentes melhorias, quer na eficácia dos cuidados de saúde pública, quer no rendimento laboral dos moradores abrangidos. Estava também dependente a beneficiação da «saúde moral» e da «saúde mental da família e do indivíduo», da qual resultariam benefícios no rendimento laboral e escolar, na «dignificação humana dos indivíduos», e uma redução direta da marginalidade e da delinquência (Fernandes *et al.*, 1969c, pp. 3-4).

Os Planos Integrados foram, de vários pontos de vista, o cerne da política habitacional do FFH, já que eram o seu objeto original, associando a habitação ao planeamento urbano, e criando dinâmicas económicas de grande escala. Para além disso, os Planos ensaiavam reformas administrativas a escalas metropolitanas, e serviam de laboratório a novos modelos espaciais de cidade e casa.

Planos Integrados ou «Programas Integrados» (PI), bem como promoção direta de habitação em diversos contextos, envolveram a maior parte do orçamento acionado pelo FFH. No relatório de execução orçamental do III Plano de Fomento podemos observar que as Casas Económicas (CE) e os PI envolveram mais de metade do orçamento a investir: 192 308 contos para CE, 306 547 contos para PI, 129 355 contos para promoção direta diversa, 86 137 contos para obras participadas e 10 000 contos para autoconstrução<sup>22</sup>.

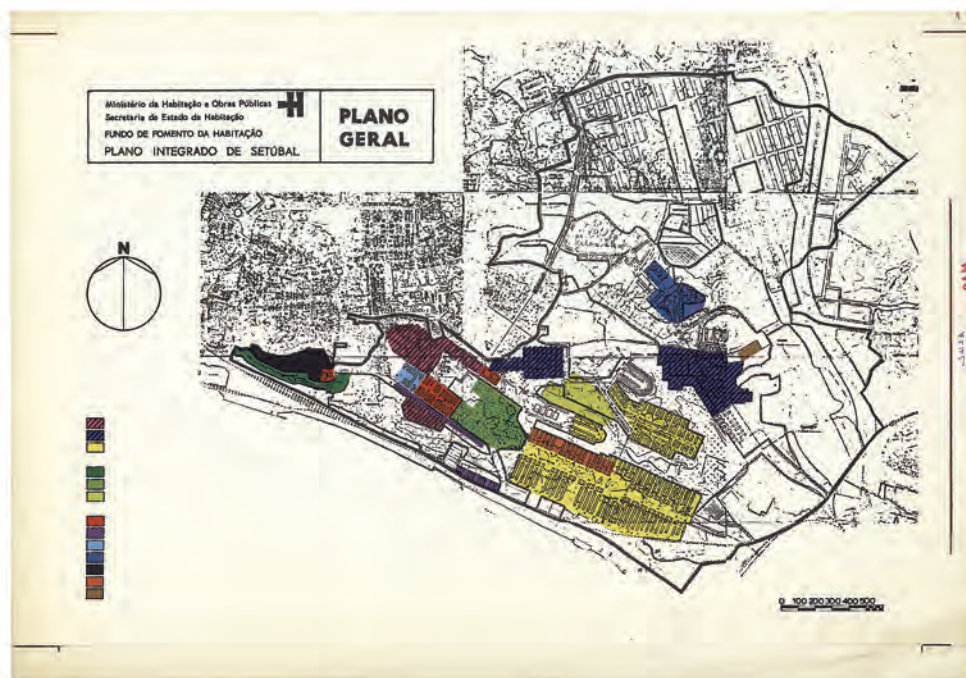
Este orçamento de promoção direta foi concentrado principalmente em Lisboa, Porto, Setúbal, Aveiro e Braga, identificadas pelo Fundo como as zonas urbanas mais problemáticas em 1971, e assim apresentadas num relatório à ONU<sup>23</sup>. No início da década de 1970, a maioria deles arranca: Setúbal (Fig. 10), Almada (Fig. 11), Zambujal (Figs. 3-4), Aveiro-Santiago (Figs. 14-15), Porto-Viso, Guimarães e Coimbra-Ingote. Na sequência do tempo de vigência do III Plano de Fomento, são ainda referidas intervenções programáticas integradas em Vila Nova de Famalicão, Cruz de Pau-Matosinhos e Vila Franca de Xira<sup>24</sup>. No entanto, a sua efetivação não será visível antes de meados da década seguinte, com resultados muito desequilibrados entre si. Aqueles cujos propósitos se desenrolaram em resultados palpáveis foram Setúbal, Almada, Zambujal, Aveiro-Santiago e Guimarães.

Note-se que em projetos tardios de CE, como o agrupamento de Agualva-Cacém, também designado Mira-Sintra, já se havia praticado um formato de plano integrado (Fig. 12). Com anteprojecto assinado pelos arquitetos João Abel Manta, Alberto Pessoa e Gonçalo Ribeiro Teles e pelo engenheiro civil Tito L. Tavares, Mira-Sintra foi pensada como uma pequena cidade de 10 000 pessoas, com 2090 fogos, escolas, comércio, escritórios, cinema, mercado, centro

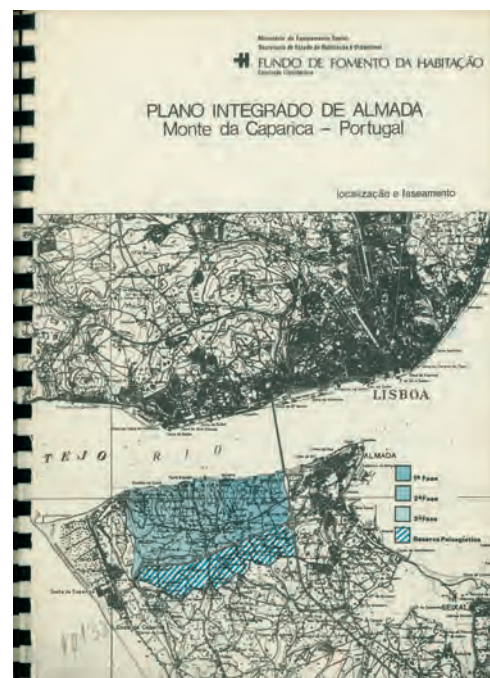
<sup>22</sup> FFH. 1973. *Processo n.º 123/GE: III Plano de Fomento, 1968/73, Execução*. Cota 5753/1, SIPA/IHRU. É relevante notar que no mesmo documento podemos observar que até 1972 a maioria do orçamento do FFH foi para casas económicas, inclusivamente não se tendo gasto o orçamento de 1971 dotado para Planos Integrados e pedindo-se a sua transferência para o ano seguinte.

<sup>23</sup> Nations Unies, Commission Economique Pour L'Europe, Comité de l'Habitation, de la Construction et de la Planification. 1971. *Tendances et Politiques Actuelles Dans les Domaines de L'Habitation, Construction et Planification au Portugal: Monographie Nationale, Portugal*. Cota 5775/1, SIPA/IHRU.

<sup>24</sup> FFH. 1973. *Processo n.º 123/GE: III Plano de Fomento, 1968/73, Execução*. Cota 5753/1, SIPA/IHRU.



**FIG. 10** Plano Integrado de Setúbal, «Plano Geral» [c. 1986] (várias equipas para o FFH, o IGAPHE e o INH, 1970-2007). SIPA/IHRU



**FIG. 11** Plano Integrado de Almada, capa de «Short Presentation», 1983 (Grupo de Trabalho de Almada no FFH). SIPA/IHRU

cultural, espaços verdes e uma rede de transportes eficaz. No sentido de criar um espaço urbano que gerasse uma comunidade integrada, o projeto propunha um compromisso entre a planta livre de áreas verdes contínuas e o esquema de rua e praça, numa composição propícia à criação de relações urbanas próximas das observadas na cidade tradicional. Num texto de apresentação do plano de 1971, já da autoria do FFH, descreveu-se a solução urbana:

«Através da observação do plano ou da maquete notamos claramente a existência de quatro grupos distintos de edifícios: dois do lado norte e dois do lado sul, e também podemos notar que nenhum destes dois grupos é inteiramente composto por edifícios do mesmo tipo, o que revela por parte dos autores deste projeto não apenas a preocupação de obter uma composição formalmente distinta mas também a intenção de criar relações de vizinhança entre as diferentes camadas sociais.»<sup>25</sup>

A atividade urbana do FFH partiu então da prioridade de produzir não só habitação, obedecendo a certos critérios de habitabilidade, mas também qualidade urbana, sociabilidade e integração. Esta foi, de facto, a inovação dos planos integrados e o reconhecimento que uma cidadania plena passava também por uma suportada ligação aos supostos benefícios da cidade: bons acessos, escolas, comércio, espaços de encontro e de lazer. Este reconhecimento havia-se já ganho no trabalho direto em loteamentos informais, como a Brandoa-Falagueira (Fig. 13), como veremos; o problema neste caso, como em muitos

<sup>25</sup> Tradução do original em francês pelos autores. FFH, «Conjunto Casas Económicas Agualva-Cacém», processo n.º 1P/P/SRE, 2. Cota 5329, SIPA/IHRU.



outros, era exatamente o de criar uma rede de serviços urbanos onde uma cidade já havia.

A ideia do PI foi de longo desenvolvimento profissional, especialmente para arquitetos mais próximos das ideias desenvolvidas nos Estados-providência europeus com grandes obras urbanas. Em 1968, Nuno Portas escrevia na revista *Arquitectura* que se ensaiava em Portugal «uma arquitectura de ‘nova dimensão’, integradora dos sucessivos escalões de planeamento» (Portas, 1968, p. 110). O PI foi também, pois, uma lenta aproximação ao Norte da então «Europa Ocidental», tendo esta última arquitetura de «nova dimensão» especificamente os casos de Robin Hood Gardens e os planos para Hook, Cumbernauld e Leicester como referências (Baía, 2014, p. 306). De facto, desde o pós-Guerra se dava a conhecer a futuros arquitetos e urbanistas portugueses os avanços urbanos de Estados-providência: é o caso, por exemplo, das aulas de Urbanologia na EBAP na década de 1950, que deu a ver planos habitacionais na Suécia como o de Kärtrorp, Estocolmo<sup>26</sup>; ou também a influência das estampas do arquiteto urbanista francês Robert Auzelle (Moniz, 2011, p. 283). O FFH, com os Planos Integrados, criava então um espaço social no seio do aparelho estatal para que

**FIG. 12** Agrupamento de Casas Económicas de Agualva-Cacém, Sintra, «Implantação das construções» [c. 1971] (equipa do arquiteto João Abel Manta, do arquiteto Alberto Pessoa, do engenheiro Tito Tavares e do arquiteto Gonçalo Ribeiro Teles para o MOP/FFH). SIPA/IHRU

<sup>26</sup> No quadro do plano de 1952 de Markelius, que previa cidades-satélite com «Arbete, Bostad, Centrum», ou seja, trabalho, habitação e centro (Hall, 2002, p. 338).



**FIG. 13** Loteamento Informal da Brandoa, 3 de março de 1969. *Diário de Lisboa*, Hemeroteca Municipal de Lisboa



Quem tem culpas na Brandoa? O governador civil quer saber a versão correcta e integral do caso. Vai correr muita tinta sobre a «cidade» de lama às portas da capital

estas longas lições e viagens se pudessem articular nas condições materiais de Portugal.

Partindo desta lenta aproximação à «Europa» urbanamente conseguida, os vários PI procuraram os seus modelos em países tão variados quanto a Inglaterra, Suíça e Itália, entre outros. Na fase de licenciamento de 1974 do PI de Aveiro, com assinatura do arquiteto Joaquim Cadima e da arquiteta Santa-Rita, procurou-se uma cidade nova entre a arquitetura dos Robin Hood Gardens e a escala do Le Lignon, em Genebra, do arquiteto Georges Addor: blocos entre 4 a 12 pisos, com galerias servidas por caixas de escadas comuns, de planta em «Y», interligados e emergindo de percursos na área verde que lhes serviria de suporte. O projeto que veio a ser construído, com a autoria de arquitetos do próprio FFH – Alberto Oliveira, João Maia Macedo e José Semide – muda radicalmente de desenho (Figs. 14-15), optando por uma solução urbana rebuscada no modelo que Gregotti propusera para o bairro ZEN em Palermo.

Os vários PI variaram bastante, tanto em processo, como em soluções, bem como em resultados. Contribuíram para isto os diferentes grupos de técnicos envolvidos, ora integrando equipas do FFH, ora das autarquias locais, ora de empresas privadas. Em Guimarães, destaca-se o envolvimento de Arménio Losa (2.<sup>a</sup> fase), de Marques de Aguiar (3.<sup>a</sup> fase) e de Maria João Palla (Fig. 16) com Luís Vassalo Rosa (FFH/DUE)<sup>27</sup>. Em Aveiro-Santiago, importa recordar as contribuições de Alberto de Oliveira e João Maia Macedo (FFH/DSP), assim como de Ventura da Cruz (DHC) e de José Semide (FFH/GEP), o qual também trabalhou em

<sup>27</sup> Maria João Palla merece destaque dada a sua importância em muitos dos processos de reflexão e deliberação interna no FFH, como se torna evidente a partir de uma leitura do FFH.

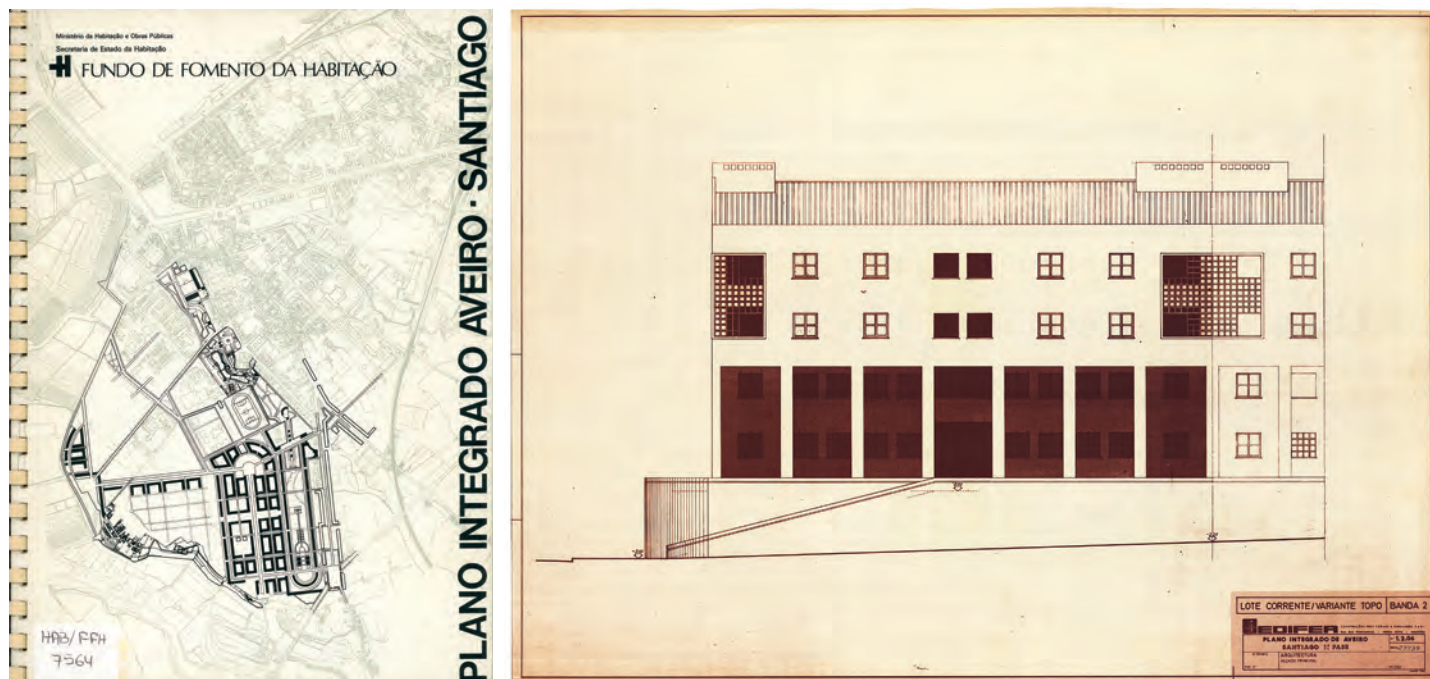
Coimbra-Ingote. Deveremos também recordar o trabalho no Zambujal de Duarte Cabral de Melo, José Gil e Vítor Figueiredo, assim como de Francisco Silva Dias e António Gomes; em Almada, de Rui Mendes Paula, de Bartolomeu Costa Cabral com Maurício Vasconcellos, e de Eduardo Nery, ou novamente Vassalo Rosa; e em Setúbal, de José Charters Monteiro, Paula Carvalho e Galvão Lucas, ou Manuel Salgado e Melo Guerra. Apesar desta diversidade de profissionais e da sua relação com o FFH, a aproximação à Europa providente do pós-Guerra, e em particular às suas várias soluções de extensão urbana, foi o agregador e sentido principal dos vários planos integrados.

O principal público beneficiário dos PI foi o setor industrial, tendo em conta a oferta eficaz de trabalho para os polos industriais existentes e emergentes. Não trouxeram a erosão das ilhas e barracas, nem a resolução das situações dos subúrbios legais mas informais, como a Brandoa-Falagueira, os quais continuaram a albergar uma parte significativa dos cidadãos que se mudavam para os subúrbios; muito menos se pretendia resolver o problema dos centros históricos delapidados.

Os planos surgiam como passo indispensável da política económica do III Plano de Fomento: a promoção da indústria portuguesa, nomeadamente a da construção, e em particular para o mercado de exportação. Como resultado, a política habitacional conseguida pelos planos integrados já não era a de garantir uma base política, como na ditadura com as CE, mas não deixava de ser o garantir de uma base para o desenvolvimento industrial que, pela sua intimidade com o governo e o império, não poderia deixar de ser política. Não obstante, os planos

FIG. 14 Plano Integrado de Aveiro-Santiago, capa de apresentação, 1979 (equipa dos arquitetos Alberto Oliveira, João Maia e José Semide no FFH). SIPA/IHRU

FIG. 15 Plano Integrado de Aveiro-Santiago, «Alçado principal» de «Lote corrente/variante topo: banda 2», 1982 (EDIFER para o FFH). SIPA/IHRU



integrados foram um grande sucesso, pois permitiram produzir, como anunciado em 1971 para a ONU, economias de escala, nomeadamente ligadas ao setor da construção. Por outro lado, ficaram muito aquém de uma política urbana e de habitação que supostamente quebrava com todas as limitações das práticas espaciais da ditadura.

De outro ponto de vista e de forma assaz positiva, o Plano Integrado inscrevia na realidade portuguesa a tomada de consciência de que o investimento no setor habitacional, ou seja, a construção de habitações por si só não respondia cabalmente às necessidades sociais: que a condição da paz social é sobretudo a conferência do direito de cidadania aos moradores, e para isso é necessário integrar as habitações a construir no todo da cidade. No entanto, apesar de todo o empenho técnico e político, da articulada argumentação de ordem social, económica, técnica, cultural e jurídica, e da análise feita com base num trabalho anterior, continuava a ser muito difícil estabelecer um compromisso com uma atuação coordenada e integradora dos diversos organismos do Estado e da sociedade portuguesa. Daí que, pelo que diz respeito ao modo institucional como o problema foi encarado, vários autores argumentaram imediatamente antes e após o início da democratização política que não havia existido um conjunto concertado de medidas que pudesse fazer jus ao nome de «política de habitação» (Ferreira, 1987, p. 31; Gros, 1982, p. 147; Gonçalves, 1972, p. 109). O FFH, através dos PI, promoveu sem dúvida uma política de habitação, só que demasiado seletiva e instrumental para que pudesse vir a ser globalmente aceite pelos que aspiravam a um Estado-providência, ou a um Estado socialista, controlando a totalidade das necessidades sociais.

A produção imobiliária privada, que rondava 90% da produção total (Ferreira, 1987, p. 239), continuaria a espelhar a situação mais genérica da economia portuguesa: fraco rendimento das forças produtivas, baixo poder de compra, acentuada concentração monopolista e uma acumulação de capital na produção demasiado débil. No caso da indústria da construção civil, apesar da pulverização do setor por uma multiplicidade de microempresas, a produção estava fortemente concentrada nas grandes e nas médias entidades empresariais, as quais eram, na maior parte das vezes, pontas de lança do investimento do capital monopolista, como os Grupos CUF e Champalimaud, cujo campo de atuação privilegiava as obras públicas, o turismo e a habitação de nível médio e alto (Topalov, 1976). Por outro lado, as empresas de construção civil caracterizavam-se pela acumulação das funções de edificação e de promoção imobiliária, ou seja, obtinham o rendimento, quer pela própria produção, quer pela exploração da renda fundiária, o que fazia com que se investisse quase exclusivamente nas concentrações demográficas que ofereciam seguras garantias de procura. A intervenção do capital dos grandes grupos económicos e do capital estrangeiro, que aproveitava a mão de obra barata, fazia-se sentir quase exclusivamente nas duas regiões urbanas de Lisboa e do Porto, e numa ou noutra intervenção turística de



**FIG. 16** Arquiteta Maria João Palla, do FFH, anos 70. Autor desconhecido, coleção da arquiteta Rita Palla Aragão

grande escala, nomeadamente no litoral, ao passo que os restantes centros urbanos «declinavam em virtude das suas funções administrativas quase monolíticas» (Mendes, 1984, p. 189). Daí o Fundo ter sido desde o início, simultaneamente, um aparelho de promoção direta de qualidade de vida através da habitação e urbanismo e indireta, procurando conduzir os construtores do País.

**Outras práticas estatais da habitação na ditadura de Caetano:  
A gestão municipal do espaço «clandestino» e os aldeamentos do Exército**

Como referimos no início, a conceção da habitação como técnica estatal de ordenamento de toda a sociedade correspondeu neste período inicial da atividade do FFH a dois aspetos nos quais a nova entidade se concentrou: o fomento da «casa própria» urbana, em detrimento do arrendamento como solução permanente, e o controlo da extensão urbana através dos novos Planos Integrados. No entanto, como também já mencionamos, a intervenção estatal teve outros dois aspetos durante a ditadura de Caetano, que terá afetado um conjunto de sujeitos quantitativamente mais relevante: em primeiro lugar, a intervenção municipal em bairros ditos clandestinos, de modo a introduzir infraestruturas e equipamentos, processo acompanhado pelo FFH, e, em segundo, o Programa de Aldeamentos, concebido e implementado pelo Exército, no qual o FFH não teve qualquer participação. No entanto, dada a sua relevância quantitativa, uma história das políticas estatais de intervenção nas práticas sociais de alojamento neste período não pode deixar de mencionar este programa negligenciado.

### Intervenções estatais em loteamentos informalmente criados em Lisboa e programas de autoconstrução

A primeira intervenção estatal de escala relevante num loteamento informalmente criado terá sido o Plano Municipal para o Bairro da Brandoa, então dominado por habitações unifamiliares, proposto em 1962 pela Câmara Municipal de Oeiras<sup>28</sup>. O Plano previa a paragem da construção no novo bairro; existiriam então 360 edifícios incluindo cerca de 900 residências. A visão deste Plano Municipal incluía a introdução de redes públicas de infraestruturas, assim como a construção de uma escola e de um templo católico; os lotes remanescentes seriam transformados num jardim (Junta de Freguesia da Brandoa, 1988, p. 12). É importante notar que a falta de infraestruturas em bairros como a Brandoa era comum a muitas das zonas residenciais do País, urbanas ou rurais: por exemplo, um edital dos CTT de maio de 1965 obriga à instalação de recetáculos postais domiciliários na Brandoa, mas também em freguesias urbanas de cidades em todo o país, de Vera Cruz, em Aveiro, a Santa Maria, em Viseu (Edital de 5 de maio de 1965).

Após a criação do FFH, a nova entidade irá envolver-se indiretamente nas práticas de planeamento municipal nos loteamentos informalmente criados. Aconselhada pelo FFH, a Câmara de Oeiras contrata em 1970, para a realização de um novo Plano Geral de Urbanização da Brandoa-Falagueira, o Grupo de Planeamento e Arquitetura (GPA), fundado em 1968 por Maurício de Vasconcelos — que também colaborou com o FFH no PI de Almada, como vimos — e Luís Alçada Baptista (Castela, 2011, pp. 96-100). O Plano, cuja elaboração é acompanhada pelo FFH<sup>29</sup>, é publicado no *Diário do Governo* a 14 de março de 1974. A equipa de planeamento incluía jovens arquitetos, como José Charters Monteiro, Luís Bruno Soares e Helena Roseta, assim como a então estudante de Geografia Teresa Barata Salgueiro. O Plano entendia o bairro como uma das unidades do «Núcleo da Amadora» previsto no Plano Regional de 1964. Poder-se-á argumentar que se concebia a possibilidade de transformar bairros clandestinos como a Brandoa em unidades residenciais duplamente integradas — ou seja, integradas com a região urbana envolvente, e simultaneamente incluindo uma diversidade de equipamentos coletivos e espaços públicos. O bairro passaria a ser uma unidade equivalente em dimensão e potencialidades à zona criada no quadro do Plano Integrado do Zambujal, do outro lado da Amadora. Estando o Plano da Brandoa em fase de conclusão, em 1973, o GPA inicia a preparação do Plano de Casal de Cambra, tendo sido contratado pela Câmara de Sintra (Castela, 2011, pp. 107-121); tal como na Brandoa, o processo foi acompanhado pelo FFH<sup>30</sup>.

Este último Plano parece nunca ter sido publicado, ou mesmo concluído. Poderá ter sido um fator a greve dos trabalhadores do GPA de julho a outubro de 1974, apesar de as atas da então Comissão Administrativa Municipal de Sintra demonstrarem que em novembro de 1974 o município ainda esperava a apresentação do estudo por parte do GPA. Por outro lado, a criação do SAAL e a posição

<sup>28</sup> «O plano de urbanização da Quinta da Brandoa já foi entregue para apreciação do governo», *República*, 18 de outubro de 1962. Hemeroteca Municipal de Lisboa.

<sup>29</sup> FFH. 1971. *Processo privativo n.º 173/GE: Urbanização da Quinta da Brândoa, Amadora*. Cota 6239/9, SIPA/IHRU.

<sup>30</sup> FFH. Cota 5837/21, SIPA/IHRU.

de Portas em relação aos loteamentos clandestinos, argumentando que qualquer processo de «melhoria» estimularia o indesejável crescimento dos bairros, poderá ter inviabilizado para muitos arquitetos a continuação de intervenções nos moldes que então ainda estavam em ensaio<sup>31</sup>.

Como é evidente, o princípio de falta de intervenção estatal em áreas residenciais onde já habitavam em construções adequadas dezenas de milhares de cidadãos, frequentemente proprietários dos terrenos, não era sustentável, e foi rapidamente abandonado pelo I Governo Constitucional após o período revolucionário. Entre 1976 e 1979, dá-se uma viragem, já que o novo regime cria no aparelho estatal uma entidade para lidar diretamente com as intervenções em loteamentos informalmente criados. Começa a funcionar no aparelho estatal central o Comissariado do Governo para a Região de Lisboa (CGRL) – Zonas Clandestinas e Degradadas, que cria em 1977 o Gabinete da Brandoa-Falagueira<sup>32</sup>. Em julho de 1978, um dos últimos atos do governo liderado por Soares (desde janeiro em coligação com o CDS), sendo Sousa Gomes Ministro da Habitação e Obras Públicas, é a criação do Departamento de Realizações Integradas para a Área de Lisboa (DRIAL) no âmbito do Gabinete de Programas de Emergência, sob a tutela do Secretário de Estado da Habitação:

«[D]eterminadas como já estão – por concertação entre o Ministério e os municípios interessados – as ações a promover nas áreas de intervenção da Brandoa-Falagueira (Oeiras) e da Quinta do Conde (Seixal e Sesimbra). Estas áreas, inseríveis no normativo do Decreto-Lei n.º 804/76, de 6 de Novembro, carecem de recuperação e reconversão urbanística, o que coloca a urgência de proposta de soluções enquadráveis no planeamento urbanístico das zonas em que se inserem, a realização das infra-estruturas urbanísticas, do equipamento social, de áreas livres e espaços verdes adequados [...] o completamento da malha habitacional urbana onde se justifique.» (Despacho Normativo n.º 160/78.)

No entanto, com a rápida extinção de entidades como o CGRL e o DRIAL após o fim dos governos mais progressistas, torna-se evidente que num momento de governo liberal-conservador a gestão do espaço clandestino se torna exclusivamente municipal, como aliás se lamentou na época nas atas das Primeiras Jornadas Nacionais sobre Loteamentos Clandestinos, organizadas no início da década seguinte (Câmara Municipal do Seixal, 1981).

#### O Programa de Aldeamentos do Exército Português nas guerras em Angola, Moçambique e Guiné

Apesar da importância do início da construção dos Planos Integrados e das contemporâneas intervenções de reordenamento e introdução de infraestruturas em bairros clandestinos, é indubitável que a intervenção habitacional do Estado

<sup>31</sup> «O Problema da Habitação em Portugal, 2: As Urbanizações Clandestinas são Uma Consequência dos Erros da Política Habitacional do Anterior Regime», *República*, 31 de agosto de 1974. Hemeroteca Municipal de Lisboa.

<sup>32</sup> Já há muito que Abílio Cardoso chamou a atenção para o papel dos comissariados, que também foram criados no Porto e no Algarve (Cardoso, 1983).

Português que afetou uma população quantitativamente mais relevante durante a ditadura de Caetano sucede não em Portugal mas nos territórios ocupados na Guiné, Angola e Moçambique, sendo dirigida a camponeses e não a cidadãos, e sendo realizada pelo Exército sem qualquer intervenção do FFH: trata-se do já mencionado Programa de Aldeamentos.

O Programa de Aldeamentos tem início entre 1961 e 1964 no Norte de Angola, com a construção de 150 aldeamentos. Em 1966, são construídos os primeiros aldeamentos em Moçambique, e no final da década, intensifica-se a produção de aldeamentos de realojamento em Tete. A partir de 1969, existe um programa de «reordenamento rural» na Guiné, sendo 8313 casas construídas pelo Exército.

É em Angola e Moçambique que o Programa atinge dimensões impressionantes, quantitativamente muito mais relevantes que qualquer investimento direto estatal em Portugal continental: em 1974, haviam sido construídos cerca de 3000 aldeamentos em Angola, alojando mais de 1 milhão de camponeses. Em Moçambique, o número era menor (953), mas sendo a dimensão média das unidades superior, o Programa realojou à força quase 1 milhão de camponeses (Coelho, 1989; Cann, 1997). O Programa era publicamente defendido em Portugal pela imprensa portuguesa e também pela Igreja Católica em Moçambique, de um modo que mostra que entre as classes privilegiadas portuguesas existiria algum desconforto com o Programa. No verão de 1973, a revista do *Expresso* citava Costa Pereira, «chefe do departamento de promoção social de toda a zona de actuação do GPZ», ou seja, do Gabinete do Plano de Desenvolvimento do Vale do Zambeze, num momento em que a população «aldeada» apenas em Tete seria cerca de um terço da população do distrito: «É necessário criar condições de vida a toda esta gente, fazendo-lhes aldeias devidamente apetrechadas, com as infraestruturas que lhes permitam sair do tradicionalismo em que viviam.»<sup>33</sup> Já no início de 1974, face às denúncias da imprensa britânica, o bispo de João Belo (atual Xai-Xai) afirmava: «Quem quer que chame campo de concentração a um aldeamento de Moçambique, por certo nunca visitou um desses aldeamentos.»

Segundo o repórter, acrescentava que: «mesmo em situação de paz, congregar populações parece-lhe necessário, para maiores facilidades de educação, de assistência, e até de comércio [...] Acentua ainda que não se deve aldear segundo moldes europeus, com preocupações de rua alcatroada e outros 'bonitinhos'.»<sup>34</sup>

Como Borges Coelho há muito argumentou, tanto o «reordenamento populacional» como o «discurso de desenvolvimento» que estes artigos de imprensa difundem só se podem compreender como parte de uma conceção de defesa da ocupação portuguesa perante a luta pela libertação: «Sendo essencialmente uma estratégia de defesa, o aldeamento é apresentado à população com um discurso de desenvolvimento.» (Coelho 1989, p. 39.)

De facto, como Cann nota, este Programa assemelhava-se a operações de guerra de outros Estados do Atlântico Norte no quadro da tentativa de evitar a

<sup>33</sup> Guerra em Moçambique», *Expresso*, Revista, de 28 de julho de 1973, pp. 13-14. Hemeroteca Municipal de Lisboa.

<sup>34</sup> «Em Zona de Guerra o Aldeamento Tornou-se Imprescindível», *Diário de Notícias*, de 5 de janeiro de 1974, p. 7. Hemeroteca Municipal de Lisboa.

independência política no Sul global: da França na Argélia; do Reino Unido na Malásia, e dos EUA no Vietname do Sul. Também o regime de Ian Smith na Rodésia, aliado de Portugal e da África do Sul no esforço para manter a supremacia branca na África Meridional, recorreu a um semelhante programa de realojamento forçado (Weinrich, 1977). Cann recorda como em cada aldeamento o Exército criou milícias armadas para autodefesa, tendo destacado a «insegurança social e psicológica» dos camponeses obrigados a deixarem as suas habitações (Cann, 1997, p. 163).

Formalmente, os aldeamentos eram caracterizados por uma espacialidade comum em campos militares, estando usualmente localizados em clareiras de onde toda a vegetação havia sido retirada, criando-se um grande perímetro facilmente controlável em redor das construções (Fig. 17). Por outro lado, nenhum do espaço exterior em redor das unidades habitacionais — pavilhões uniformes e regularmente dispostos — era encerrado de modo a albergar práticas de extensão do espaço interior. Finalmente, os pavilhões localizavam-se em redor de um amplo espaço central longitudinal, provavelmente para permitir a aterragem de aviões de pequeno porte e helicópteros no interior do aldeamento. Urge fazer investigação para um conhecimento aprofundado da arquitetura dos aldeamentos promovidos pelo Exército Português.

### **O FFH, o SAAL e a CAR durante o período revolucionário e pós-revolucionário (1974-1978): Modernidades espaciais alternativas**

Após o fim da ditadura de Caetano e com o fim da Guerra Colonial, termina o Programa de Aldeamentos do Exército, sendo no entanto rearticulado pelo novo Estado moçambicano através do seu Programa de Aldeias Comunitárias; e, como já vimos, o Estado Português em democratização abandona temporariamente o apoio do aparelho estatal central ao esforço municipal de urbanização de loteamentos informalmente criados. Simultaneamente, continua a gradual execução dos Planos Integrados e persiste a missão mais ampla do FFH de centralizar e sistematizar o fomento estatal da «casa própria» urbana. A política de habitação durante o período revolucionário e os subsequentes anos, anteriores ao processo de reliberalização inerente aos acordos com o FMI, é renovada acima de tudo através de dois programas experimentais: o SAAL, cuja prática se baseava na inovação de processos de projeto, e na articulação com a deliberação propriamente política a partir do conceito de «participação»<sup>35</sup>; e o programa de habitação coordenado pela CAR, que se concentra na inovação de técnicas construtivas e na experimentação de novas relações, através da prefabricação, entre o Estado central, a indústria de construção e as autarquias. Enquanto o programa SAAL é justamente celebrado enquanto momento crucial na história intelectual da



**FIG. 17** Aldeamento não identificado em Moçambique, em álbum fotográfico de 1967-1968 (Exército Português, c. 1968). Arquivo do Governo Provincial da Zambézia

<sup>35</sup> O conceito de participação havia sido trabalhado na teoria do desenvolvimento (Castela, 2011, pp. 129-138). Uma versão anterior desta secção foi publicada por um dos autores deste capítulo, no quadro de um ensaio sobre os espaços de refugiados na Europa contemporânea (Tiago Castela, «O espaço-tempo do refúgio forçado: Os aldeamentos coloniais na formação do Estado?», in *Biblos*, n.º 4, 2018, pp. 13-30).



profissão arquitetónica (Bandeirinha, 2007), o programa de prefabricação da CAR tem sido completamente negligenciado na história da habitação em Portugal, apesar de a sua importância quantitativa ser semelhante à do SAAL e de ser crucial para a compreensão do processo de migração de colonos portugueses — principalmente de Angola e Moçambique, e em particular das grandes cidades como Luanda e Lourenço Marques (atual Maputo) — para cidades e vilas em todo o território português. Note-se que não é de forma alguma um programa em que a experimentação arquitetónica estivesse ausente, mas os projetistas envolvidos não terão tido trajetórias ulteriores de destaque no discurso profissional. Em todo o caso, este é indubitavelmente um tempo de ensaios de ruturas com a espacialidade dos Planos Integrados e da paisagem habitacional produzida por privados, formal e informalmente, e de horizontes de modernidade alternativos.

#### **A participação no Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL)**

Quando surge o 25 de Abril, a crise habitacional do País era já impossível de escamotear. Mesmo se analisada sob um ponto de vista meramente estatístico, a situação era preocupante. Como já referimos, a carência cifrava-se em 600 000 fogos, com tendência para um vertiginoso agravamento. No rescaldo do golpe militar de 25 de abril, e tendo em conta as ocupações de habitação que já se haviam iniciado (Downs, 1989), Nuno Portas foi nomeado Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo do 1.º Governo Provisório a 16 de maio de 1974. Sobressaía, no seu discurso, o profundo conhecimento que tinha da realidade do País: falava na resolução imediata do problema da habitação, falava na criação de «brigadas de urbanismo activo» para descentralizar os serviços e contornar a burocracia. Mas sentia-se, também, a configuração teórica da experiência que, por todo o mundo e em contextos de maior ou menor paralelismo, fora sendo acumulada ao longo da última década. Experiências muito vivas e, nalguns casos, servidas ainda a quente, no ardor do deslumbrado quotidiano revolucionário. Portas não ignoraria também o modo como o interesse nas possibilidades da autoconstrução havia sido já explorado por industriais católicos em Portugal através da sua associação, a União Católica dos Industriais e Dirigentes do Trabalho (UCIDT, hoje ACEGE), que criou o Movimento Nacional de Auto-Construção (MONAC) em Coimbra em colaboração com o bispo local, e mais tarde a PRODAC em Lisboa em colaboração com o Ministro Baltazar Rebelo de Sousa (Castela e Bandeirinha, 2016).

Dois meses e meio depois, a 31 de julho de 1974, saía o despacho conjunto dos Ministérios do Equipamento Social e Ambiente e da Administração Interna, que instituiu o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL). Portas escolheria como instituição tutelar o FFH, organismo criado poucos anos antes, fácil de agilizar e com menos possibilidades de bloqueio burocrático. A orgânica do SAAL foi, de resto, maleável e cambiante nos anos que se seguiram, já que teve um serviço para

Lisboa, outro para o Norte e outro para o Centro e Sul. Mais tarde, o Algarve haveria de ter o seu próprio serviço, Lisboa unir-se-ia ao Centro e Sul. Só o Norte se manteve constante, ligado ao FFH através da Direção de Habitação do Norte.

Criado com o intuito de dar apoio às populações que se encontravam alojadas em situações precárias, o SAAL surgiu como um serviço descentralizado que, através do suporte projetual e técnico dado pelas brigadas que atuavam nos bairros degradados, foi construindo novas casas e novas infraestruturas, foi oferecendo melhores condições habitacionais às populações mais carentes. A manutenção, tanto quanto possível, das novas habitações nos mesmos locais era uma premissa essencial do despacho, que assim salvaguardava as tentações de realizar operações dissimuladas de especulação, que tinham como consequência inevitável a compulsiva deslocação dos moradores para áreas mais periféricas.

Parada que estava a atividade do imobiliário e da construção, um grande número de arquitetos acorreu à chamada, quer pelo trabalho em si, quer pela possibilidade de realizar uma das mais veementes e badaladas aspirações da teoria da arquitetura do século xx: a possibilidade de «trabalhar com o povo», como defendia Paulo Freire. Há, assim, muitos arquitetos desta geração que participam ativamente nas brigadas, incluindo Fernando Távora, Álvaro Siza, Manuel Tainha, Raul Hestnes Ferreira, Manuel Vicente, Alcino Soutinho, Sérgio Fernandez, Pedro Ramalho, Rolando Torgo, Gonçalo Byrne, Domingos Tavares, Alfredo Matos Ferreira, José Veloso e muitos outros.

Se, por um lado, dada a situação expectante em que se encontrava o País e a sociedade, se pode considerar a produção arquitetónica que se seguiu como a expressão mais coerente da ala mais progressista da política revolucionária, por outro, a pronta resposta dada pelos arquitetos envolvidos no SAAL correspondeu, pelos conteúdos metodológicos inovadores e pelas próprias qualidades formais e espaciais de muitos dos exemplos construídos, a um dos períodos da cultura arquitetónica portuguesa recente mais debatidos e referenciados em todo o mundo.

Muito importante para todo o processo foi o percurso comum, convergente nalguns momentos, divergente em muitos outros, percorrido pelo SAAL e pelo designado movimento de moradores. Nuno Portas é exonerado a 11 de março de 1975, período de grande incidência reivindicativa das populações, protagonizado por inúmeros movimentos que envolviam comunidades de vizinhança de bairros materialmente degradados ou socialmente marginalizados, que clamavam contra desumanas condições de arrendamento ou subarrendamento, por casas decentes, pelo direito à cidade, ou pelo direito à ocupação de espaços devolutos. A todo esse vasto conjunto de ações veio a designar-se genericamente como movimento de moradores. Nascidas de reuniões de coordenação e de intercâmbio entre os vários bairros, começavam então a aparecer as estruturas centralizadoras que tentavam promover a coesão e o fortalecimento das lutas reivindicativas.

Em Lisboa, depois da criação das intercomissões de moradores, discutir-se-iam intensamente as plataformas de entendimento que culminariam com a elaboração, a 15 de fevereiro de 1975, de um caderno reivindicativo comum a apresentar ao governo. Nesse primeiro documento, entre outras decisões, era já bem patente a recusa das sugestões de autoconstrução, hipótese preponderante na génese do SAAL e muito acarinhada por Portas. A autoconstrução foi entendida por uma maioria dos moradores como uma segunda forma de exploração, a acumular com a primeira e principal — a exploração da força de trabalho<sup>36</sup>.

Em Setúbal, a primeira Assembleia Geral do Concelho realizou-se a 5 de março de 1975. Aí se discutiram estratégias de ocupação de casas vagas e se condenou o oportunismo dos casos isolados. Gradualmente, o movimento ampliava as possibilidades de coordenação e começava também a transcender os limites da cidade. A 9 de março realizar-se-ia a primeira reunião conjunta de comissões de moradores de Setúbal e dos arredores de Lisboa.

Mas seria no Porto que a aliança entre o movimento de moradores e o triângulo operacional do SAAL — a tutela, que era a Direção de Habitação do Norte, as brigadas, compostas pelos arquitetos e outros técnicos, e os moradores — estabeleceu um intenso diálogo de aliança estratégica com o movimento. A coordenação das comissões de moradores estava também polarizada, logo desde o início, em torno do SAAL-Norte e, do mesmo modo, a luta dos bairros camarários era já coordenada por uma comissão central. O SAAL no Porto aprofundou e estreitou o relacionamento com os movimentos. As alterações do poder municipal aproximaram o SAAL e as organizações de moradores da Câmara, levando a que, num período limitado, entre julho e agosto de 1975, se institucionalizasse a estratégia, ou seja, almejou-se a possibilidade de opor ao legado do planeamento autoritário as intenções projetuais latentes, as quais pressupunham também a municipalização de uma quantidade significativa de solo urbano.

Em Lisboa nunca se chegou a esta vertigem de proximidade com o poder. A escala da cidade não permitia uma articulação tão inteligível das áreas envolvidas nas operações. Grande parte dos terrenos em causa, esquecidos nas pregas topográficas e afastados das infraestruturas, também não se expunham, de um modo tão óbvio, aos apetites da especulação. O próprio aparelho camarário não era um alvo tão monolítico, era grande, disperso e tinha já uma certa tradição de renovação técnica e administrativa. No Algarve, por seu turno, foi este o tempo de mobilização e de organização dos moradores, durante o qual se desencadeou grande parte dos processos. Perante o número crescente de operações houve também a necessidade de propor a adequação orgânica e criar um serviço regional próprio, que nunca chegaria a funcionar em pleno.

Dado o envolvimento aprofundado neste período, no rescaldo dos incidentes de 25 de novembro de 1975, o SAAL já estava inevitavelmente conotado com o sistema de organização cidadã que se reproduzia por todo o país e ao qual se opu-

36 «A autoconstrução, que significa ser os próprios moradores a construírem as novas casas, não passa de uma forma de dupla exploração. Depois de um dia inteiro de trabalho a encher os bolsos aos capitalistas, tínhamos de ficar até às tantas a trabalhar na construção das casas. Se existem mais de 400 000 desempregados postos na rua pelos capitalistas e na miséria, há que dar emprego a esses camaradas. Por que não empregá-los na construção social?» (Conselho Nacional do SAAL, 1976, p. 119).

nham vivamente as forças políticas empenhadas na implantação de um modelo democrático mais formal, centrado em partidos e inspirado na social-democracia europeia e ocidental. Direta ou indiretamente, a estigmatização, e posterior condenação, desses módulos de democracia local, que tinham sido consagrados pelo Documento-Guia da Aliança Povo-MFA, significava também a marginalização do SAAL. Numa primeira fase, até ao início de 1976, sem ser propriamente atacado, o SAAL era remetido à insignificância política de uma medida herdada dos governos anteriores. Numa fase posterior, perante a persistência reivindicativa dos moradores que viam as suas operações suspensas e bloqueadas pela oposição burocrático-administrativa, o governo decide passar à ofensiva e questionar o processo pela via da operatividade e dos resultados conseguidos. Se, ao SAAL, lhe fosse reconhecida a sua especificidade metodológica e o seu experimentalismo situado, o mínimo que se pode dizer daquela atitude é que era perversa, mas a questão não era essa. Toda a política económica era então reconduzida para a via da abertura aos mercados internacionais e para a reconquista das posições-chave da esfera privada. Numa economia de débil incidência produtiva, o mercado de solos urbanos, enquanto atividade fácil, segura e altamente lucrativa, constituía, amiúde, a base de sustentação dos grupos económicos e não podia ficar de fora. A continuar a iniciar operações ao ritmo que o vinha fazendo, o SAAL tornava-se uma ameaça para esse mercado e, sobretudo, para o sistema especulativo fundado nas relações de centralidade urbana; os grandes agentes do negócio imobiliário não tinham desaparecido, estavam em suspensão, perscrutando melhores oportunidades.

O SAAL, enquanto serviço público tutelado pela administração central, foi extinto a 27 de outubro de 1976, de igual modo através de um despacho ministerial, que salvaguardava, porém, a hipótese de deslocar a tutela para a embrionária democracia municipal. Estavam então em atividade por todo o país 169 operações, que envolviam 41 665 famílias. Em construção, estavam 2259 fogos e estava iminente o arranque de mais 5741. Sintomaticamente, contudo, só 13% da totalidade dos solos necessários para essas intervenções estava disponível, cedido ou expropriado. Objetivamente, não houve nenhuma operação que tivesse sido finalizada no período de vigência do SAAL, enquanto serviço da administração central, ou seja, entre agosto de 1974 e outubro de 1976. Todas foram, portanto, alvo de métodos de adaptação administrativa e processual que, nalguns casos, chegaram mesmo a inverter, ou a anular, as formulações anteriores. Muitas operações mudaram o local de intervenção, outras mudaram de equipa e de projeto, ou seguiram os mesmos projetos sem o acompanhamento das equipas que os tinham elaborado. Algumas, pura e simplesmente, acabaram.

A arquitetura produzida no âmbito do processo SAAL deve ser entendida à luz de toda a sua dinâmica processual e, para além disso, pressupõe que o próprio ponto de vista do observador não seja estático, ou seja, não se vincule demasiado a

qualquer dos esteios socialmente instituídos da crítica arquitetónica para, desde esse ponto, estabelecer coordenadas. Tal como o próprio SAAL, a arquitetura produzida no seu seio deve também ser compreendida como um processo inclusivo, que contém modelos, conceção, participação, construção, revezes, oposições, ataques, louvores, divulgação internacional, apropriações, transformações, integração urbana e, porque não, o desaparecimento.

Apesar disto, podemos ler neste programa habitacional um elenco específico, enquanto variado, de arquiteturas (Figs. 18-19). Devido a ter sido das poucas iniciativas de construção pelo Estado logo após o golpe militar que terminou a ditadura, período de suspensão para o mercado imobiliário, o SAAL incorporou e traduziu as várias vertentes do setor da construção e das atitudes profissionais de arquitetura, ativas então. Houve bairros autoconstruídos, prefabricados, construídos tradicionalmente, e também de forma mista, misturando prefabricação com construção em estaleiro de obra. Quanto às atitudes profissionais, promoveu processos muito e pouco dialogados com os moradores; projetos mais e menos intelectualizados; mais e menos politizados; variando entre arquiteturas reminiscentes do funcionalismo moderno alemão do entre-Guerras, de tendência revisionista à italiana e inglesa do pós-Guerra, de aproximação pós-moderna, e de feição neovernacular. Aliás, e como dito anteriormente, esta última prioridade profissional — a de produzir a integração urbana dos moradores através de uma arqueologia inventada do «tradicional» — foi a mais comum e transversal à maioria do trabalho de arquitetura mobilizado pelo SAAL. Foi na construção de vários tipos de «comunidades» urbanas que as boas intenções do programa e seus coordenadores encontraram o ponto comum entre praticar uma cidade «integrada», uma arquitetura «para o povo» e o suprir da revolta urbana.

**FIG. 18** Bairro SAAL do Alvor, Portimão (equipa do arquiteto José Veloso para o FFH, 1975-1976). Fotografia e arquivo de José António Bandeirinha

**FIG. 19** Bairro SAAL do Leal, Porto (equipa do arquiteto Sérgio Fernandez para o FFH, 1975-1976). Fotografia e arquivo de José António Bandeirinha



### A Prefabricação na Comissão para o Alojamento de Refugiados (CAR)

O regresso de colonos portugueses — muitos deles recentes, estimulados durante as guerras a migrar para as cidades portuguesas nos territórios ocupados de Angola e Moçambique —, acelerado pela organização da «ponte aérea» em 1975, criou um problema de alojamento de milhares de famílias, ao qual era necessário dar uma resposta de emergência. O Instituto de Apoio ao Retorno de Nacionais (IARN) foi criado em março do mesmo ano com o intuito de promover a integração na vida nacional dessas famílias (Decreto-Lei n.º 169/75). O IARN recebia os retornados e, após minuciosas entrevistas, estabelecia a necessidade de auxílio, distinguindo aqueles que poderiam recorrer ao apoio de familiares dos que se encontravam totalmente desprotegidos.

Numa primeira fase, muitos foram alojados em hotéis com despesas a cargo do Estado, mas também recebidos em mosteiros, conventos, seminários, casas de acolhimento e, por vezes, em edifícios públicos devolutos ou com pouca utilização. É o caso, por exemplo, da antiga Cadeia Civil de Braga e, na mesma cidade, do Seminário de Santiago (Vieira, 2013). Relativamente a este último caso, é de salientar que houve desigualdade de tratamento entre desalojados «brancos» e «mestiços», sendo a maioria dos primeiros alojados no Seminário e muitos dos «mestiços», na prisão. Para além destes vários espaços, o Estado Português também se serviu de parques de campismo, como o de Melides, e da aquisição de autocaravanas. Rapidamente, em maio de 1976, o montante da despesa acumulada leva o Conselho de Ministros a rescindir o pagamento de alojamento em hotéis de 5 estrelas, prolongando-se o prazo para hotéis das categorias inferiores (Resolução do Conselho de Ministros de 5 de maio de 1976).

Tornou-se então imprescindível a criação de um programa de construção de habitação rápido e desburocratizado. Por despacho conjunto do Ministério da Habitação, Urbanismo e Construção (MHUC) e do Ministério dos Assuntos Sociais (MAS), a 3 de março de 1976, é criada a Comissão para o Alojamento de Refugiados (CAR), para a qual são nomeados dois representantes de cada um dos Ministérios. Este grupo interministerial estava incumbido de «coordenar e desenvolver as ações que, dentro da problemática geral da habitação, permitam encontrar as soluções indispensáveis para a devolução das unidades hoteleiras à sua função específica» (Despacho de 3 de março de 1976). A CAR foi «incumbida de realizar um programa habitacional extraordinário para as populações desalojadas das ex-colónias», que resumidamente consistia na encomenda de habitações individuais e coletivas prefabricadas. O entusiasmo em torno deste programa de construção prefabricada levou à sua extensão a nacionais já residentes, totalizando, as duas iniciativas, 11 700 fogos (Resolução do Conselho de Ministros de 6 de dezembro de 1976). Este programa de alojamento, que já não era apenas para

retornados, mantém a designação de programa CAR até à sua integração no FFH em 1978, quando passou a ter a designação Ex-CAR.

A origem deste programa poderá relacionar-se com ofertas externas que visavam aplicar soluções para a construção de bairros que já tinham sido postas em prática no Norte de África e no Médio Oriente. Em 1975, o arquiteto dinamarquês Claus Bremer envia ao Governo Português uma proposta de construção de casas prefabricadas, replicando a solução que tinha implantado na Tunísia. Outro exemplo é a proposta da BANUS Internacional, que servia de intermediária da empresa suíça Soltex-Isomag<sup>37</sup>, sugerindo o fornecimento de 1600 habitações prefabricadas e um financiamento de meio milhão de contos da banca suíça para a sua aquisição. O sistema Soltex-Isomag já tinha sido implantado na Jordânia pela United Nations Refugee Aid, e na Arábia Saudita em alojamento financiado pela Nestlé<sup>38</sup>. No âmbito da Cooperação Holandesa, são sugeridos fogos prefabricados da empresa Prinz N-V Dokkum, evocando as ilustrações uma paisagem supostamente africana.

Tais propostas eram vistas no FFH como um contributo para a degradação da economia nacional, pela saída de divisas e prejuízo da indústria:

«É de facto verdadeiramente enervante verificar que um país disponha de meios técnicos [...] e não consiga neste campo resolver as suas necessidades mais prementes por obstrução da máquina encarregada de os resolver, entretanto e paradoxalmente ‘ad latera’ desta mesma máquina, a construção clandestina prolifera com grande rapidez [...] a Sul do Tejo a área ocupada por construção clandestina é muito próxima da área ocupada pela cidade de Lisboa.»<sup>39</sup>

A opção de proteger a economia nacional torna-se evidente com a formulação do objetivo da CAR de «assegurar, no mais curto prazo, a disponibilidade de alojamentos destinados às famílias retornadas do ex-Ultramar, em condições de carência absoluta, no período da ponte aérea Lisboa-Luanda-Lourenço Marques» com recurso à capacidade de prefabricação existente no País e conseqüente «prejuízo do recurso a contratação de empresas Estrangeiras»<sup>40</sup>. Encomendaram-se habitações prefabricadas a 42 empresas de construção nacionais, dispensando concursos e muitas vezes sem haver a indicação dos terrenos onde iriam ser implantadas de norte a sul do País e ilhas. Houve mesmo casos em que os fogos previstos para uma localidade foram transferidos para outra. O próprio modelo do programa pressupôs esta forma de flexibilidade entre habitação e disponibilidade de terra, não criando à partida uma forma de correspondência e controlo entre necessidades de alojamento, encomenda de fogos prefabricados e aquisição de terras. Os terrenos eram postos à disposição pelas câmaras municipais e juntas de freguesia, depois de um levantamento feito junto da população das necessidades e tipologias pelos respetivos serviços de urbanização<sup>41</sup>. Com as plantas de localização, as câmaras solicitavam, então, as casas prefabricadas. Houve, no entanto, casos de compra

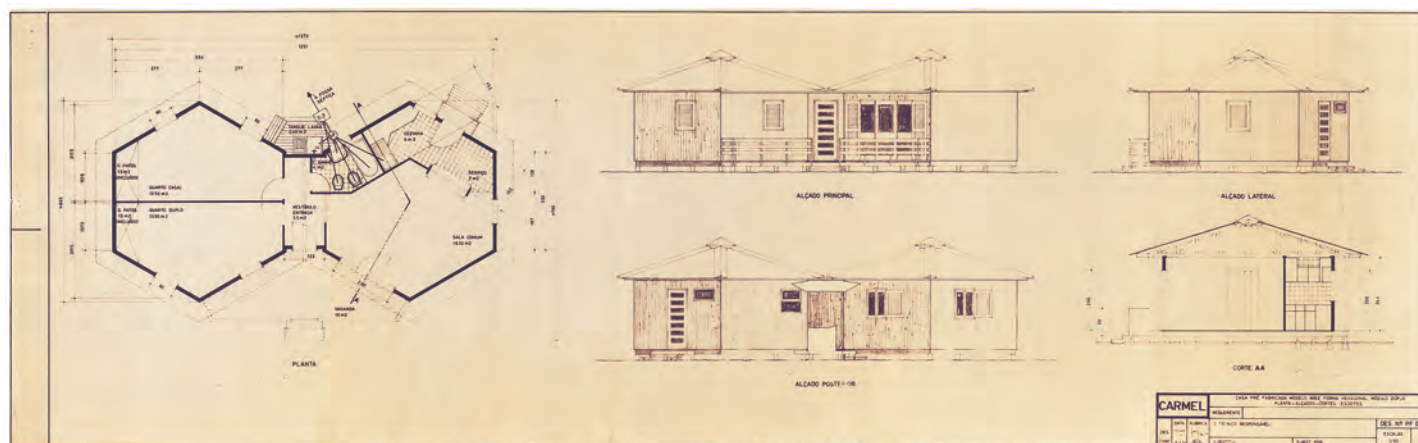
<sup>37</sup> Carta endereçada ao Ministro dos Assuntos Sociais, assinada por Henrique Lobato Faria, gerente da Banus Internacional, de 23 de fevereiro de 1977. Cota 5845/1, SIPA/IHRU.

<sup>38</sup> Proposta de E. Widmer, gerente da Soltex em Genebra, de 4 de fevereiro de 1976. Cota 5845/1, SIPA/IHRU.

<sup>39</sup> Manuel Crespo, informação interna do Gabinete de Estudos e Planeamento do FFH, «Proposta Banus Internacional Soltex Isomag», de 7 de março de 1977.

<sup>40</sup> Texto do contrato-tipo de 1978 assinado pelas diversas empresas com o FFH. Cota 10717, Arquivo do IHRU.

<sup>41</sup> Processo da Covilhã. Cota 10933, Arquivo do IHRU.



de terrenos pela CAR, como se vê no relatório dos custos globais do programa<sup>42</sup>. Assim, sendo conhecidos os catálogos das diferentes empresas, os projetos da CAR resumem-se a plantas de implantação (arruamentos e alguns arranjos exteriores) e infraestruturas (águas e esgotos), com indicação das tipologias. As unidades eram frequentemente de prefabricação leve, em madeira e metal, mas por vezes de prefabricação pesada em betão. A volumetria e a implantação eram também diversas.

A maioria dos modelos procurou replicar a imagem icónica da habitação individual de cobertura inclinada com porta ao centro e janelas nas laterais, independentemente do tipo de material de construção. Houve, porém, algumas habitações de carácter experimental como a habitação em duplo hexágono da Carmel (Fig. 20), ou modelos de cobertura plana com fachadas em painéis como foram as unidades propostas pela Intermobel, que não terão sido construídos. Na habitação coletiva, destaca-se a empresa ICESA, empresa de referência na prefabricação e que continuará a desenvolver habitação social no âmbito dos CD. Os projetos de habitação coletiva implicavam um maior cuidado com os arranjos exteriores como são exemplos os projetos Turcopol para Vale Figueira e Arrentela, que foram construídos e subsistem (Figs. 21-22).

A originalidade do programa levou a que a orgânica da Comissão previsse a monitorização e investigação das realizações por um grupo de análise experimental, cuja missão era a «recolha de importante informação básica que clarifique as objectivas deficiências do programa, mas também a obtenção de dados que venham a contribuir de forma clara à formulação de propostas e directivas gerais a aplicar em programas futuros, muitas delas de aplicação a qualquer tipo de programa de construção de habitações»<sup>43</sup>.

Para a atribuição dos fogos e distribuição das tipologias por família foi necessário criar um sistema próprio em articulação com o IARN (Portaria n.º 327/75). Abria-se um concurso no qual se inscreviam os interessados que previamente respondiam a um questionário sobre as condições em que habitavam, a situação familiar e o vencimento, assim como a um minucioso inquérito médico que

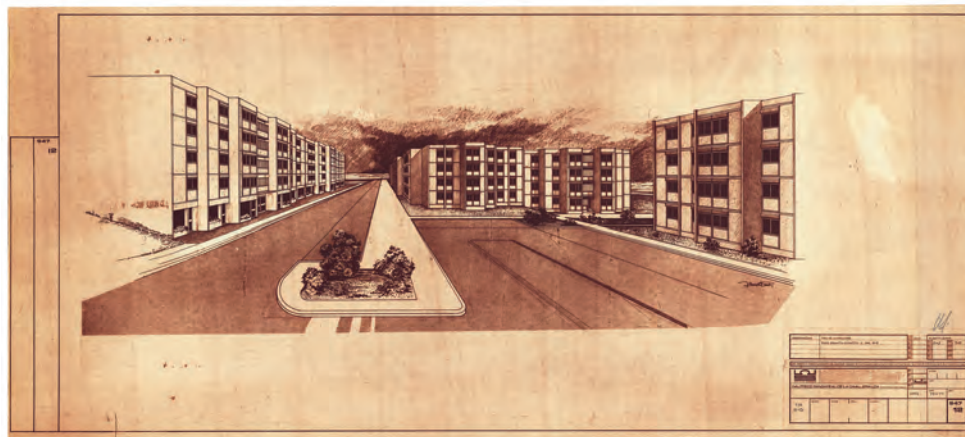
**FIG. 20** Programa CAR, «Casa prefabricada modelo MD2, forma hexagonal, módulo duplo», 1976 (CARMEL para o CAR). SIPA/IHRU

<sup>42</sup> Dossier relativo aos custos globais do Programa CAR, 1978. Cota 10938, Arquivo do IHRU.

<sup>43</sup> Bernardo Moreira, João Alves de Sousa e Maria Eugénia Cosmelli, informação interna CAR/MHUC, «Os Programas de Habitação de Emergência — CAR e Habitacional Extraordinário — CAR/FFH e a sua utilidade possível no campo da construção experimental», de 31 de janeiro de 1977. Cota 5845/1, SIPA/IHRU.



**FIG. 21** Bairro CAR de Vale Figueira, Almada, perspectiva do loteamento da 2.ª fase, 1976 (TURCOPOL para o CAR). SIPA/IHRU



**FIG. 22** Bairro CAR de Vale Figueira, Almada, 2018 (TURCOPOL para o CAR). Arquivo do IHRU



despistava doenças dos vários órgãos, alcoolismo ou tabagismo. Inquiria-se ainda se o candidato tinha feito serviço militar ou se aparentava a idade que dizia ter. As casas seriam então atribuídas em regime de propriedade resolúvel, seguindo a política herdada das CE.

A montagem financeira do programa CAR contava com os acordos de cooperação internacional do Estado Português, muitos deles veiculados pela EFTA<sup>44</sup>. No caso holandês, foi concedido um empréstimo de 9 milhões de florins, destinados genericamente ao desenvolvimento, como o investimento nos Institutos Politécnicos de Vila Real e dos Açores, dos quais um terço seria destinado a financiar a aquisição de casas prefabricadas. No caso da Noruega e da Bélgica, foram oferecidas habitações, cuja construção foi posteriormente acompanhada, nomeadamente pelo Institut National du Logement belga. O caso sueco é excepcional pois a ajuda consistiu na partilha de saber-fazer através da organização de seminários em Portugal sobre «estruturas de ordenamento urbano», regulamentos urbanos, ou planeamento, e financiando a publicação de um manual para gestão de cooperativas<sup>45</sup>. É possível observar que a ajuda foi canalizada regionalmente: a da Holanda foi utilizada sobretudo para o distrito de Vila Real, enquanto a ajuda da Bélgica serviu o Algarve.

<sup>44</sup> EFTA, Portuguese Requests, Processo n.º 149/P. Cota 5821/20, SIPA/IHRU.

<sup>45</sup> Carta de João Alves de Sousa (GIPRE/MHUC) endereçada à embaixada da Suécia, Ações com referência aos acordos Novº77-Habitação, Of. 140/RE, Prc. 11.1, de 23 de janeiro de 1978. Cota 5821/8, SIPA/IHRU.

Mesmo com o auxílio internacional, a precipitação com que foi executado o programa levou ao desequilíbrio das contas, e a falta de pagamentos às empresas levou a que muitas hesitassem. No diploma de 17 de junho de 1978, a CAR é integrada no FFH, e autoriza-se um empréstimo de 3 milhões de contos da Caixa Geral de Depósitos ao FFH para fazer «face ao volume de responsabilidades por satisfazer» (Resolução n.º 99/78). A situação era caótica. Muitas das empresas ainda nem tinham começado os trabalhos; outras, com a construção iniciada, decidiam suspender os trabalhos, deixando as construções deteriorarem-se<sup>46</sup>; outras ainda reclamavam custos de armazenagem e deslocação atualizados<sup>47</sup>. Caberia ao FFH reorganizar todo o processo, «proceder à análise e avaliação das adjudicações de fornecimentos e montagens» e emitir ordens de pagamento. É nesta altura que os processos são todos sistematizados no FFH, desde logo pela assinatura de um contrato idêntico com cada uma das cerca de 40 empresas. A análise da situação contratual com cada uma das empresas, a fiscalização e a avaliação da situação caso a caso obrigaram à revisão de preços de muitos dos contratos anteriormente estipulados e, frequentemente, da redução dos contratos. As reivindicações das empresas e as alterações de contratos foram conseqüentemente tratadas em processos judiciais.

Um parecer jurídico de Rui Galvão de Melo é particularmente esclarecedor do que foi a execução do programa CAR, um programa «à margem de toda a normalidade legal e que foi até para corrigir esta situação que o mesmo transitou para este FFH, onde se começou logo por provocar a emissão de despachos ministeriais a todos os níveis, a aprovar, com efeitos retroactivos, as 'situações aparentemente contratuais' entre o Estado e as diversas empresas». Para este jurista, o caso da Intermobel seria «o mais escandaloso» pela «imensa quantia de dinheiro» entregue pelo Estado à empresa quando comparada com «a magríssima contrapartida». O parecer referiu-se ainda ao alegado «colapso financeiro da CAR», respondendo com «a constatação evidente de que o acontecido com a CAR foi muito simplesmente isto: gastou os dinheiros e descurou a execução da obra»<sup>48</sup>.

Em 1980, o Conselho de Ministros determinou a conclusão do programa CAR no mais breve prazo (Resolução n.º 129/80), ano em que é realizado um levantamento nacional de todos os fogos contratualizados e do seu estado — concluído, paralisado ou por iniciar. Na sequência deste estudo, José Carlos Viana Baptista, Ministro da Habitação, Obras Públicas e Transportes, a 6 de novembro de 1981, determina por despacho o levantamento do programa; os procedimentos legais aos adjudicatários em incumprimento e os fogos por iniciar são «rescindidos ou reduzidos no seu volume conforme a supressão destes atinja ou não 1/5 do preço da adjudicação». No despacho resume-se a situação gritante do desenvolvimento do programa. Dos 11 938 fogos contratados apenas 5349 se encontravam concluídos, embora com os custos não totalmente satisfeitos; 1626 fogos estavam com os trabalhos paralisados e 2227 fogos estavam por iniciar: «esta situação já custou ao País cerca de 6 milhões de contos, apresenta contornos menos claros

<sup>46</sup> Renato Figueiredo, Informação interna do FFH n.º 33/NAP/CAR982, de 7 de abril de 1982. Cota 10697, Arquivo do IHRU.

<sup>47</sup> Carta da SOPREM ao FFH, de 20 de outubro de 1980, com os totais calculados do valor de armazenagem. Cota 10775, Arquivo do IHRU.

<sup>48</sup> Parecer jurídico n.º 51/NAJP/82, de 23 de dezembro, de Rui Galvão de Melo. Cota 10891, Arquivo do IHRU.

no que respeita à execução técnica e cobertura financeira dos empreendimentos, elevando os seus custos a níveis tecnicamente inaceitáveis»<sup>49</sup>. É então criada a Comissão Liquidatária, que determina a resolução da maioria dos contratos e torna-se responsável por fazer cumprir os compromissos assumidos.

Muitos dos bairros ou conjuntos de unidades construídos ao abrigo do programa persistem por todo o país, como por exemplo o chamado Bairro da Car, em Camarate, cujas unidades na sua maioria foram substancialmente transformadas pelos residentes ao longo dos anos. Entre os bairros de habitação de promoção pública desta época, os espaços criados em conjunto pela CAR e pelos residentes destacam-se por escalas e volumetrias mais ordinárias, semelhantes à dos bairros «clandestinos», por contraste com a austera monumentalidade de muitos Planos Integrados, e a reserva delicada de muitos bairros da SAAL. São experiências que rapidamente foram desprezadas quando o Estado se orienta de novo para o fomento público da mercantilização do espaço como meio de assegurar que a difusão da «casa própria» suportaria uma indústria da construção exportadora, com efeitos benéficos para setores de serviços como a banca e os seguros. No momento atual, importaria considerar as modernidades alternativas propostas pelo SAAL e pela CAR.

### **O FFH entre os dois acordos com o FMI (1978-1982): Inventar um mercado da habitação**

Nos últimos anos do FFH, continua a execução de Planos Integrados, bairros SAAL e bairros CAR. No entanto, com os governos de iniciativa presidencial, e mais tarde com os governos da Aliança Democrática, o FFH concentra-se no fomento de uma indústria privada da construção exportadora, como já referimos, através dos contratos de desenvolvimento, figura criada ainda em 1973; assim como em novas políticas para a massificação da propriedade através do crédito. Se nos dois períodos anteriores a atividade do FFH se caracteriza por uma imaginação de formas de intervenção direta na produção de habitação, nestes anos o FFH irá estar acima de tudo atento à tarefa de reinventar o mercado da habitação através de modos de financiamento de consumidores e de produtores privados que tornavam menos perceptível para os cidadãos mais privilegiados o modo como as suas novas residências eram adquiridas com o apoio do Estado como um todo. Este é também um momento de aceitação de um modelo dual de intervenção na paisagem da habitação urbana: se as classes mais privilegiadas recebem apoios indiretos para a sua participação no mercado da habitação, para os cidadãos de mais baixa remuneração, incapazes de participar nesse mercado tendo em conta a forma como o Estado o havia constituído, continua a existir habitação diretamente produzida pelo Estado.

<sup>49</sup> Despacho MHOPT n.º 52/81, de 6 de novembro de 1981. Cota 756, Arquivo do IHRU.

## Fomento de uma indústria privada da construção exportadora:

### Os contratos de desenvolvimento

Os CD para a habitação nascem da conjugação de duas circunstâncias conjunturais da sociedade portuguesa no final da década de 1960. Por um lado, e por esta ordem, as pressões internacionais, particularmente as exercidas pela Comunidade Económica Europeia (CEE). Por outro lado, o enorme desajustamento do mercado interno da habitação à realidade económica do tecido social, já devidamente constatado pelas conclusões do Colóquio de 1969. Face a uma procura dominada por gritantes carências habitacionais, a oferta continuava a insistir em exclusivo nos *standards* mais elevados, decididamente inacessíveis à maioria da população.

A regulamentação legislativa desta figura de promoção habitacional foi iniciada, ainda em 1973, por uma portaria que, entre outras medidas, visava o incentivo à «execução de projectos destinados a ajustar a gama e as características dos produtos às preferências e à evolução dos mercados de colocação» (Portaria n.º 88/73). Mais tarde, já no período posterior ao 25 de Abril, procedeu-se à adequação deste sentido genérico à questão habitacional em si mesma, através do Decreto-Lei n.º 663/74, de 26 de novembro, que consignou as condições — os incentivos económicos e fiscais — para que a iniciativa privada se sentisse atraída pela construção de alojamento de interesse social. As circunstâncias muito específicas do setor da construção civil em Portugal não são facilmente adaptáveis a um regime jurídico com estas características e assim todo este edifício regulamentar vai sofrendo sucessivas adequações ao longo dos anos seguintes<sup>50</sup>.

Com efeito, foi desencadeada uma nova tipologia processual para a construção de habitação. Ao longo da década de 1970, os seus resultados, no plano quantitativo, foram assinaláveis<sup>51</sup>. No plano qualitativo, porém, não faltavam razões para que os possíveis êxitos soçobrassem. As possibilidades de inserção urbana e de ordenamento territorial que os PI tinham aberto estavam agora mais longínquas, uma vez que as empresas envolvidas procuravam escolher os terrenos mais acessíveis, nem sempre os melhores para esse propósito, e as autarquias ainda não tinham, na altura, os instrumentos de planeamento necessários à compreensão das respetivas estratégias de desenvolvimento urbano. Por outro lado, a qualidade técnica e arquitetónica dos projetos estava, na maior parte dos casos, dependente do que era mais acessível às empresas contratualizadas. Essas condições redundariam, então, numa produção algo desequilibrada, quer no plano da inserção urbana, quer no da qualidade da obra produzida. Os projetos, na sua maioria assinados por equipas ligadas às construtoras, conduziram a alojamentos executados ao abrigo de alguma qualidade construtiva, mas deram também origem a conjuntos que se alheavam do potencial de inserção nos tecidos urbanos existentes, ou mesmo das possibilidades de geração de novos caminhos para o desenvolvimento territorial e ambiental. Não deixam de constituir uma parte significativa da paisa-

<sup>50</sup> Só a título de exemplo, o Decreto-Lei n.º 558/75, de 1 de outubro, que se adequa a algumas especificidades do setor da construção civil em Portugal; o Decreto-Lei n.º 412-A/77, de 29 de setembro, que estabelece o regime jurídico próprio para os contratos de desenvolvimento para a habitação; o Decreto-Lei n.º 344/79, de 28 de agosto, que vem substituir o anterior, e o Decreto Regulamentar n.º 51/79, de 28 de agosto, que introduz medidas de disciplina para o funcionamento desse mesmo regime.

<sup>51</sup> De acordo com um relatório de final do ano de 1975, estavam em curso 11 empreendimentos e iniciados 6441 fogos, para um valor total de 2 740 385 contos. FFH, Processo n.º 2339, Nota de Serviço n.º 170/SCDC/75, Assunto: Fiscalização das Obras dos Contratos de Desenvolvimento. Num outro relatório, cerca de um ano e meio depois, estavam já em curso 77 empreendimentos e iniciados 12 092 fogos e um valor de 5 025 771 contos, sendo que estava ainda previsto iniciar até final do ano de 1977 mais 3787 fogos. FFH, Direção dos Serviços de Coordenação e Desenvolvimento da Construção, Contratos de Desenvolvimento — Situação, abril de 1976. Cota 5684/6, SIPA/IHRU.

gem urbana ordinária construída na época, sendo devido à natureza do programa praticamente indistinguíveis de outros conjuntos de extensão urbana (Fig. 23).

Tendencialmente, a promoção direta de habitação agora dita «social» é progressivamente transferida para as autarquias. O Decreto-Lei n.º 658/74, de 23 de novembro, lança um programa de apoio financeiro às autarquias com o objetivo principal de incrementar a construção de habitação, combatendo a crise do setor da construção civil:

«A fim de corrigir as consequências de uma reconhecida retração da procura privada que podem advir para o nível de emprego no sector da construção civil de habitações, vai o Governo habilitar o Fundo de Fomento da Habitação com uma dotação orçamental no montante de 1,2 milhões de contos, destinada a adquirir à indústria edifícios com níveis de habitabilidade e custos dentro de parâmetros a determinar, por forma a conjugar os objectivos económicos emergentes com a utilidade social que se terá de garantir a um investimento público.»

**FIG. 23** Anúncio de contrato de desenvolvimento (CD) do FFH para uma urbanização na Amora, Seixal, 11 de novembro de 1978 (de E. M. Collares para o FFH). *Expresso*, Hemeroteca Municipal de Lisboa

Essencialmente, este é um sistema de crédito destinado ao financiamento da construção pela indústria privada. Pretendia cumprir com o seguinte, segundo o GEP do FFH: atenuar a retração da procura privada de fogos para habitação própria; relançar a pequena indústria da construção civil, assegurando a fixação da população ativa, e assegurar uma correta distribuição territorial das habitações com melhor ajustamento dos seus níveis de preços.

Em 1978, segundo o GEP, lançaram-se 112 empreendimentos, com cerca de 3556 fogos (FFH-GEP, 1978). Afirmara o mesmo Gabinete que os resultados positivos do programa permitiram lançar um novo programa, através do Decreto-Lei n.º 817/76, de 11 de novembro, de 1 500 000 contos, a contrair pelo FFH a estabelecimentos de crédito.

#### Consolidação da massificação da propriedade através do crédito: Novas políticas

A par da entrada do FMI em Portugal e consequentes cortes orçamentais, a política de habitação é progressivamente reconfigurada. Os recursos do Estado no domínio da habitação passam a ser sobretudo canalizados para o financiamento de juros bonificados pagos à banca pelo Estado para aquisição de casa própria (Resolução do Conselho de Ministros de 24 de fevereiro de 1976; Decreto-Lei n.º 515/77), e para mecanismos de empréstimo a entidades públicas e sem fins lucrativos. Para além da dinamização do mercado e da indústria de construção, era intenção clara aliviar o peso das responsabilidades do Estado no campo da habitação, na figura centralizadora do FFH, transferindo-as para as autarquias (Decreto-Lei n.º 817/76), e também para o setor privado (Decreto-Lei n.º 515/77). É apresentado o Plano de Médio Prazo 1977-1980 pela Secretária de Estado do Planeamento Manuela Silva,

Valorize as suas economias adquirindo a sua habitação na...

# URBANIZAÇÃO DA AZINHAGA DAS PAIVAS

CONTRATO DE DESENVOLVIMENTO COM O FUNDO DE FOMENTO DA HABITAÇÃO

MOBILADO POR RUPE MOVEIS

Assenhadas	ÁREA BRUTA (m <sup>2</sup> ) Fogos	Arrendação	PREÇO TOTAL
3	87		830 000,00
4	104		966 000,00
4	104	34,225	1 103 000,00
4	104	25,725	1 069 000,00
4	104	20,825	1 049 000,00
4	104	23,112	1 058 000,00

Bornes e sapdos transportes • Alcatifadas • Aluminis anodizados  
(Inclui: de emprestio (taxa de venda limitada).  
Emprestio com taxa de juro bonificada ate 10% do preço de venda

**E.M. COLLARES** SOCIEDADE DE CONSTRUÇÃO CÍVIL, LDA.  
Visite no local - Todos os dias - Escritório: Av. General Roçadas, 28 - B - Tel. 825836 - Lisboa

do governo de Mário Soares, que dedica uma secção à habitação, tendo como estratégias: o estímulo à iniciativa privada através da promoção do investimento da habitação para rendimento; o crédito para aquisição de casa própria e o financiamento dos setores de produção, e a promoção da habitação «social» pelo investimento direto por parte do Estado e autarquias, pelos contratos de desenvolvimento, e pelo fomento das cooperativas de habitação económica.

Em fevereiro de 1982, durante o governo da coligação liberal-conservadora liderada por Balsemão e já durante o período de negociação da adesão de Portugal à CEE, é anunciado o início do processo de venda de habitações da Segurança Social a atuais arrendatários<sup>52</sup>. Nos anos precedentes, havia sido formado um grupo de trabalho do FFH «encarregado de estudar a viabilidade de transferência dos fogos, património do Fundo de Fomento da Habitação para os arrendatários que manifestarem interesse na sua aquisição». O processo para o estabelecimento do valor de venda dos imóveis foi moroso, devido à necessidade de avaliação do valor das casas, que entretanto havia transitado do FFH para os serviços municipais, e à necessidade de se estabelecerem critérios diferenciados na estipulação do valor de venda consoante o contexto económico-social dos arrendatários. Em 1979, perante a dificuldade de estabelecer os procedimentos, julgava este grupo de trabalho necessário «reflectir sobre os problemas decorrentes do elevado número de fogos do FFH»<sup>53</sup>.

Os termos da venda do Património Habitacional do Estado e da Segurança Social são finalmente fixados em 1982: «não estando em causa a imposição de um regime obrigatório de compra e venda [...] concedem-se facilidades de acesso ao crédito pelos adquirentes» (Decreto-Lei n.º 31/82). Esse mesmo diploma prevê que as receitas das alienações efetuadas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e outros institutos públicos fossem aplicadas na construção de novas habitações para arrendamento a agregados de fracos recursos económicos. (Fig. 24)

Estavam assim criadas as condições para a extinção do FFH e do Instituto de Apoio à Construção Civil, que se fez por meio da nomeação de uma comissão liquidatária, que tentaria alienar o património que fosse possível vender, extinguir definitivamente o programa Ex-CAR e dar cumprimento aos contratos estabelecidos, transferindo as competências de gestão e manutenção do património para serviços na área da habitação e urbanismo do Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes (Decreto-Lei n.º 214/82). A centralização progressiva de todos os programas habitacionais públicos no FFH, tendo por objetivos a eficiência, rapidez e economia dos mais variados programas, resultaria na rutura da instituição em termos organizacionais e financeiros, dado o volume de unidades habitacionais que tinha para gerir e manter com uma estrutura cada vez mais complexa.

O Fundo de Apoio ao Investimento para a Habitação (FAIH) surge em 1983 como solução para o financiamento de entidades públicas, nomeadamente liga-

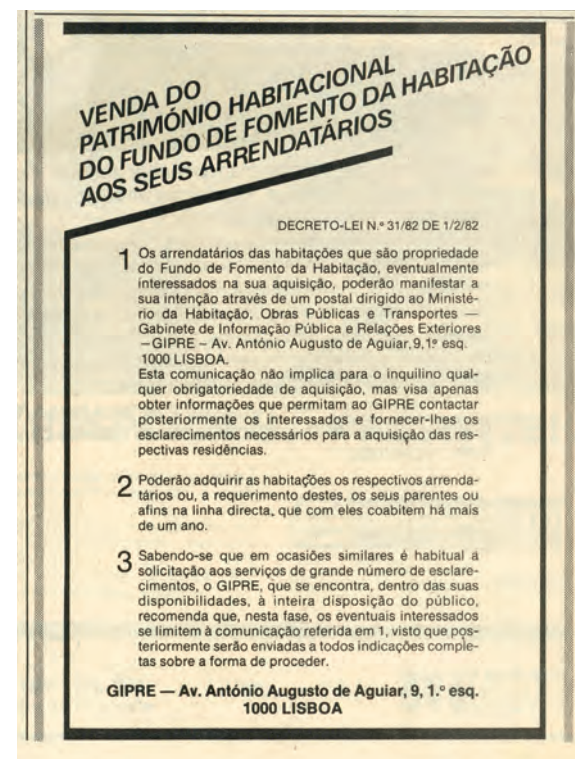


FIG. 24 Anúncio do programa de aquisição pelos arrendatários do FFH, 13 de março de 1982 (MHOPT). *Expresso*, Hemeroteca Municipal de Lisboa

52 «Venda do Património Habitacional da Segurança Social», *Expresso*, de 20 de fevereiro de 1982. Hemeroteca Municipal de Lisboa.

53 Almeida e Silva, Nuno dos Santos *et al.* 1979. Informação interna FFH do Processo n.º 388/GE. Cota 5840/10. SIPA/IHRU.

das aos municípios e outras instituições sem fins lucrativos. A par do FAIH, surgem outras instituições financiadoras como a Caixa Geral de Depósitos, Crédito Predial Português e Caixa Económica de Lisboa – Montepio Geral, as mesmas que continuavam a financiar o crédito bonificado para aquisição de casa própria (Decreto-Lei n.º 220/83).

Três anos decorridos sobre a implementação do crédito bonificado e apesar de observar a reanimação do setor da construção civil, concluía-se que o mesmo «não conseguiu resolver satisfatoriamente as dificuldades das famílias de mais baixos recursos, as quais, por efeito de uma inflação particularmente acentuada nos custos da habitação e da subida das taxas de juro, têm de sujeitar-se a um esforço financeiro praticamente incomportável em especial no primeiro ano de vida do empréstimo e nos anos imediatamente subsequentes» (Decreto-Lei n.º 435/80).

### **Conclusão: O legado diverso do FFH e a generalização da propriedade**

Examinou-se neste capítulo a dimensão arquitetónica e urbanística da história do Fundo de Fomento da Habitação, que existiu entre 1969 e 1982. Mencionou-se também a história mais ampla das políticas públicas de habitação durante esse período, que abrange a ditadura de Caetano (1968-1974), o período revolucionário (1974-1975), os dois primeiros governos constitucionais de Soares (1976-1978), e finalmente o período entre os dois acordos com o FMI (1978-1982), que teve três governos de iniciativa presidencial, e de seguida os governos liberais-conservadores da Aliança Democrática (AD). É portanto um período curto, de regulares transformações na orientação ideológica dominante do Estado, e em particular de mudanças na forma como os sucessivos governos foram concebendo a relação entre o Estado e a produção de habitação. É particularmente relevante compreender que a mesma entidade no seio do aparelho estatal, o FFH, inicialmente centraliza e intensifica a ação estatal, que anteriormente estava dispersa por diversos organismos, o que mais tarde vai permitir que a municipalização e a privatização da política da habitação sejam muito mais eficientes. Devemos especialmente ter em conta que a nacionalização do setor bancário e segurador durante o período revolucionário também vai permitir colocar esses setores ao serviço de uma política de estímulo da propriedade através do crédito de um modo rápido, e em coordenação com o FFH.

Esta é a primeira conclusão que consideramos de maior importância: o reconhecimento da formação contingente da política pública de habitação neste período, sendo actantes espaços sociais de várias escalas tão díspares como os bairros clandestinos, as ocupações de habitações imediatamente a seguir ao 25 de Abril, o movimento associativo de moradores, o fluxo de colonos portugueses a partir de cidades em Angola e em Moçambique, a CEE, ou o FMI. A forma

como o FFH foi procurando cumprir a sua missão, a de «inserir o fomento da habitação social numa política de equipamento» (Decreto-Lei n.º 49 033, 1969), deixou um legado diverso — em termos legais, discursivos, processuais e espaciais —, que este tempo de transição deixou à contemporaneidade.

Simultaneamente, existe outro ponto que consideramos crucial: apesar da diversidade de programas de construção, e das correspondentes filosofias de intervenção, durante este período em Portugal — Planos Integrados (PI), Serviço Ambulatório de Apoio Local (SAAL), Comissão para o Alojamento de Refugiados (CAR), e contratos de desenvolvimento (CD) — é notável que nenhum dos programas tenha sido concebido para articular «o fomento da habitação social» com uma reforma do mercado do arrendamento. É aliás possível argumentar que todos os programas contribuem para o fomento estatal da «casa própria» urbana, privilegiando a propriedade em relação ao arrendamento, e — tendo em conta a longa duração — intensificando a implementação de uma ambição do regime desde os anos 30: a harmonia social através da generalização da propriedade habitacional, discurso situado mas semelhante a discursos contemporâneos nos Estados atlânticos, como a Espanha, o Brasil e os Estados Unidos da América. Se no início o FFH opta pela renda resolúvel como meio, a partir do I Governo Constitucional o Fundo concentra-se crescentemente no crédito à habitação, opção do Estado, que aliás persistiu após a extinção do Fundo, até à atualidade.

## Referências bibliográficas

- ALEXANDRE, Álvaro, Gastão RICOU, João Braula REIS, Nuno Teotónio PEREIRA e Paulo NUNES, 1962. «Problemas de base postos pelo estudo da habitação económica», in *Arquitectura*, n.º 76, pp. 47-50.
- ALMEIDA, Pedro Vieira, 1969. «Conceitos provisórios acerca da habitação», in *Seara Nova*, agosto, pp. 266-8.
- AMARAL, Francisco Keil do, 1945. *O Problema da Habitação*. Porto: Livraria Latina Editora.
- BAÍÁ, Pedro, 2014. «Da recepção à transmissão: Reflexos do Team 10 na cultura arquitectónica portuguesa 1951-1981». Tese de Doutoramento. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- BANDEIRINHA, José António, 2007. *O Processo SAAL e a Arquitectura no 25 de Abril de 1974*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Câmara Municipal do Seixal. 1981. *1.ªs Jornadas Nacionais sobre Loteamentos Clandestinos: 25/26 Maio 81*. Seixal: Câmara Municipal do Seixal.
- CANN, John, 1997. *Counterinsurgency in Africa: The Portuguese Way of War, 1961-1974*. Westport: Greenwood Press.
- CARDOSO, Abílio, 1983. «State Intervention in Housing in Portugal 1960-1980». Tese de Doutoramento. Reading: Universidade de Reading.
- CASTELA, Tiago, 2011. «A Liberal Space: A History of the Illegalized Working-Class Extensions of Lisbon». Tese de Doutoramento. Berkeley: Universidade da Califórnia, Berkeley.
- , e José António BANDEIRINHA, 2016. «Knowledge Formation by Architects and Workers in Assisted Self-Help: Recalling the Fractured History of Portuguese Experiments from the Dictatorships to Political Democracy, 1950-1980», in Kathleen James-Chakraborty, Ed. *Proceedings of the Fourth International Conference of the European Architectural History Network*. Dublin: University College Dublin.
- COELHO, João Paulo Borges, 1989. *O Início da Luta Armada em Tete, 1968-1969: A primeira fase da guerra e a reacção colonial*. Maputo: Arquivo Histórico de Moçambique.



- Conselho Nacional do SAAL, 1976. «3. Documento de apoio e fundamento do Caderno Reivindicativo Comum ao Governo», in *Livro Branco do SAAL 1974-1976*. Vila Nova de Gaia: Conselho Nacional do SAAL.
- DEUBNER, Christian, 1984. «The Paradox of Portugal's Industrialization: Emigrant Labor, Immigrant Capital and Foreign Markets», in Thomas Bruneau, Victor da Rosa e Alex McLeod. Eds. *Portugal in Development: Emigration, Industrialization, the European Community*. Ottawa: University of Ottawa Press.
- DOWNS, Charles, 1989. *Revolution at the Grassroots: Community Organizations in the Portuguese Revolution*. Albany: State University of New York Press.
- FERNANDES, Ignácio Peres, A. Celestino da COSTA, J. M. Ferreira da CUNHA, Ruy José GOMES, Nuno PORTAS e J. M. Alves de SOUSA, 1969a [junho]. *Colóquio sobre Política de Habitação: Texto de Base*. Lisboa: Ministério das Obras Públicas.
- , 1969b [setembro]. *Colóquio sobre Política de Habitação: Texto de Base*. Lisboa: Ministério das Obras Públicas.
- , 1969c. *Colóquio sobre Política de Habitação: Relato Final*. Lisboa: Ministério das Obras Públicas.
- FERREIRA, António Fonseca, 1987. *Por Uma Nova Política de Habitação*. Porto: Edições Afrontamento.
- FFH-GEP, 1978. *Os Programas do Fundo de Fomento da Habitação e Síntese de Medidas Legislativas*, 2.<sup>a</sup> ed. Lisboa: MHOP-SEH e FFH.
- GONÇALVES, Fernando, 1972. *Urbanizar e Construir para Quem?* Porto: Edições Afrontamento.
- GROS, Marielle Christine, 1982. *O Alojamento Social sob o Fascismo*. Porto: Edições Afrontamento.
- HALL, Peter, 2002. *Cities of Tomorrow*. Malden: Blackwell Publishing.
- HERVO, Monique, 2001. *Chroniques du Bidonville: Nanterre en Guerre d'Algérie*. Paris: Éditions du Seuil.
- Instituto Nacional de Estatística, 1970. *11.º Recenseamento da População: Dados Preliminares*.
- Junta de Freguesia da Brandoa, 1988. *Brandoa, de Bairro Clandestino a Freguesia em Evolução: Trabalho de Levantamento Histórico*. Brandoa: Junta de Freguesia da Brandoa.
- KWAK, Nancy, 2015. *A World of Homeowners: American Power and the Politics of Housing Aid*. Chicago: The University of Chicago Press.
- LEONTIDOU, Lila, 1990. *The Mediterranean City in Transition: Social Change and Urban Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MASPERO, François, 2001. «Préface», in Monique Hervo, *Chroniques du Bidonville: Nanterre en Guerre d'Algérie*. Paris: Éditions du Seuil.
- MENDES, Maria Clara, 1984. «A habitação em Portugal: Caracterização e políticas», in *Seminário 25 de Abril 10 Anos Depois*. Lisboa: Associação 25 de Abril.
- Ministério da Educação e Investigação Científica, s. d. [1976-1978]. *Cadernos Juventude e Cultura n.º 13: Bairro de Lata*.
- MONIZ, Gonçalo Canto, 2011. «O ensino moderno da Arquitectura, A Reforma de 57 e as Escolas de Belas-Artes em Portugal (1931-69)». Tese de Doutoramento. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- PEREIRA, Nuno Teotónio, 1965. «A política de habitação nos Planos de Fomento», *Diário Popular*, de 15 de fevereiro.
- , [1969] 1996. «O Colóquio da Habitação», in *Escritos (1947-1996, selecção)*. Porto: FAUP Publicações.
- PEREIRA, Raul da Silva, 1963. *Problemática da Habitação em Portugal*. Lisboa: edição de autor.
- PORTAS, Nuno, 1968. «Ideias para a Zona Central de Olivais, Lisboa», in *Arquitectura*, n.º 103, p. 110.
- Presidência do Conselho, 1964. *Plano Intercalar de Fomento para 1965-1967: Volume I*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- , 1969. *III Plano de Fomento para 1968-1973: Volume II*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- REIS, António, 1996. «Marcelismo», in Fernando Rosas e J. M. Brandão de Brito. Eds. *Dicionário de História do Estado Novo: Volume II*. S. l.: Círculo de Leitores.
- RIBEIRO, Sérgio, 1969. «A política da habitação: A propósito de um colóquio recente», in *Seara Nova*, agosto, pp. 265-6.
- RODRIGUES, Carlos Farinha, 1996. «Planos de Fomento», in Fernando Rosas e J. M. Brandão de Brito. Eds. *Dicionário de História do Estado Novo: Volume II*. S. l.: Círculo de Leitores.
- ROSAS, Fernando, 1994. *Sétimo Volume: O Estado Novo, 1926-1974*, in José Mattoso, Ed. *História de Portugal*. S. l.: Círculo de Leitores.

Sindicato Nacional dos Arquitectos, 1988 [1961]. *Arquitectura Popular em Portugal*. Lisboa: Associação dos Arquitectos Portugueses.

TOPALOV, Christian, 1976. «La politique du logement dans le processus révolutionnaire portugais (25 avril 1974-11 mars 1975)». *Espaces et Sociétés*, n.º 17-18, pp. 109-36.

VIEIRA, Susana, 2013. «Vindos de África: 'Retornados' e 'Desalojados' em Braga (1974-1977)». Dissertação de Mestrado. Universidade do Minho.

WARD, Colin, 2002. *Cotters and Squatters: Housing's Hidden History*. Nottingham: Five Leaves Publications.

WEINRICH, Anna, 1977. «Strategic Resettlement in Rhodesia», in *Journal of Southern African Studies*, n.º 3 (2), pp. 207-29.

## Legislação

Constituição Política da República Portuguesa. Decreto n.º 22 241, de 22 de fevereiro de 1933. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 43 (suplemento). Presidência do Ministério.

Edital de 5 de maio de 1965. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 107, de 14 de maio de 1965. Ministério das Comunicações — Administração-Geral dos Correios, Telégrafos e Telefones.

Decreto-Lei n.º 49 033, de 28 de maio de 1969. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 126. Ministério das Obras Públicas — Gabinete do Ministro.

Portaria n.º 88/73, de 10 de fevereiro. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 35. Ministérios das Finanças e da Economia — Secretarias de Estado do Tesouro e do Comércio.

Decreto-Lei n.º 658/74, de 23 de novembro. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 273. Ministérios das Finanças e do Equipamento Social e do Ambiente.

Decreto-Lei n.º 663/74, de 26 de novembro. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 275. Ministérios das Finanças e do Equipamento Social e do Ambiente.

Decreto-Lei n.º 169/75, de 31 de março. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 75. Ministério da Coordenação Interterritorial — Gabinete do Ministro.

Portaria n.º 327/75, de 27 de maio. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 122. Ministério do Equipamento Social e do Ambiente — Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo.

Resolução do Conselho de Ministros de 24 de fevereiro de 1976. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 67 (2.º suplemento), de 19 de março de 1976. Presidência do Conselho de Ministros — Gabinete do Ministro.

Despacho de 3 de março de 1976. *Diário do Governo*, 2.ª série, n.º 60, de 11 de março de 1976. Ministérios da Habitação, Urbanismo e Construção e dos Assuntos Sociais.

Resolução do Conselho de Ministros de 5 de maio de 1976. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 114, de 15 de maio de 1976. Presidência do Conselho de Ministros — Gabinete do Ministro.

Decreto-Lei n.º 817/76, de 11 de novembro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 264. Ministérios do Plano e Coordenação Económica, da Administração Interna, das Finanças e da Habitação, Urbanismo e Construção.

Resolução do Conselho de Ministros de 6 de dezembro de 1976. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 303 (suplemento), de 31 de dezembro de 1976. Presidência do Conselho de Ministros — Gabinete do Primeiro-Ministro.

Decreto-Lei n.º 515/77, de 14 de dezembro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 287. Ministérios das Finanças e da Habitação, Urbanismo e Construção.

Resolução n.º 99/78. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 137, de 17 de junho de 1978. Presidência do Conselho de Ministros — Gabinete do Primeiro-Ministro.

Despacho Normativo n.º 160/78, de 22 de julho. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 167. Ministério da Habitação e Obras Públicas — Gabinete do Ministro.

Resolução n.º 129/80, de 1 de abril. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 85, de 11 de abril de 1980. Presidência do Conselho de Ministros — Gabinete do Primeiro-Ministro.

Decreto-Lei n.º 435/80, de 2 de outubro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 228. Ministério das Finanças e do Plano — Secretaria de Estado do Tesouro.

Decreto-Lei n.º 31/82, de 1 de fevereiro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 26. Ministérios dos Assuntos Sociais e da Habitação, Obras Públicas e Transportes.

Decreto-Lei n.º 214/82, de 29 de maio. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 122. Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes.

Decreto-Lei n.º 220/83, de 26 de maio. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 121. Ministérios das Finanças e do Plano e da Habitação, Obras Públicas e Transportes.

