

**PARA UMA HISTÓRIA PÚBLICA DA HABITAÇÃO:
O PROGRAMA «CASAS PARA FAMÍLIAS POBRES»
EM PORTUGAL DESDE 1945**
**FOR A PUBLIC HISTORY OF HOUSING:
THE «CASAS PARA FAMÍLIAS POBRES»
PROGRAM IN PORTUGAL SINCE 1945**

RICARDO COSTA AGAREZ
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa
ricardo.agarez@iscte-iul.pt
<https://orcid.org/0000-0002-1170-6661>

Texto recebido em / Text submitted on: 28/09/2024
Texto aprovado em / Text approved on: 18/12/2024

Resumo

O artigo reconstitui a história de um pouco conhecido programa de apoio estatal à habitação acessível a populações mais carenciadas, designado «Casas para Famílias Pobres», que vigorou em Portugal entre 1945 e 1979. Os bairros erguidos no seu âmbito permanecem hoje em utilização, maioritariamente, em povoações de todo o país. A sua história é relevante não apenas para uma compreensão mais completa da resposta pública à carência habitacional no século passado mas também para uma consciencialização do seu potencial como elemento de relevo no contexto atual de necessidade aguda neste campo. A metodologia proposta constrói uma base empírica consolidada em investigação aturada de fontes primárias complementares, dirigida às histórias administrativa, processual e arquitetónica do programa, sobre a qual desenvolver, com as comunidades residentes, um conhecimento co-construído e

participado sobre este edificado. Pelo estudo deste mecanismo numa geografia concreta (distrito de Faro) pretende-se testar os fundamentos de uma história pública da habitação de emergência.

Palavras-chave

Habitação Apoiada; Obras Públicas; Melhoramentos Urbanos; Algarve; Faro.

Abstract

This text reconstructs the history of a little-known public funding mechanism for low-income housing, the so-called «Homes for Poor Families» program, which was used in Portugal between 1945 and 1979. The estates built in this framework are still mostly in use today, in sites across the country. Their history is relevant not only for a more complete understanding of the State response to housing shortages in the last century but also for raising awareness of their potential as a relevant piece in addressing current urgent needs in this field. The methodology proposed builds an empirical basis strengthened through thorough research in complementary primary sources, directed at the administrative, procedural and architectural histories of the program, on which to develop, together with resident communities, a co-constructed and participated knowledge of this building stock. With the study of this mechanism in a concrete geographical context (the circumscription of Faro in south Portugal), I intend to test the premises of a public history of emergency housing schemes.

Keywords

Public Housing; Public Works; Urban Improvements; Algarve; Faro.

Introdução

Em 2016, quando o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana lançou um projeto de investigação e disseminação para assinalar, dois anos depois, o centenário das políticas de habitação apoiada em Portugal, o debate público sobre a necessidade de repensar a habitação acessível no país não se havia ainda generalizado. Aquele projeto multidisciplinar (da arquitetura e geografia às ciências políticas e história) tinha um vincado perfil académico, embora almejasse à visibilidade pública⁽¹⁾. Subjazia à

(1) Nomeadamente através de uma exposição itinerante, depois suspensa devido a alterações na direção da instituição promotora do projeto, e da publicação de um volume

iniciativa a consciência da importância de conhecer o que havia sido projetado e construído nesses cem anos – por quem, para quem, sob que premissas, onde e quando – como base para qualquer nova política; mas as (poucas) novas políticas suscitavam escasso escrutínio coletivo. O erário público português, abalado pela recessão global e espartilhado pela austeridade imposta pelo Fundo Monetário Internacional, tinha outras prioridades declaradas.

Em 2018, contudo, a habitação tornara-se já uma preocupação pública clara, e uma «Nova Geração de Políticas de Habitação» foi lançada pelo governo socialista. Em 2019, o direito à habitação acessível, consagrado na Constituição de 1976 mas até então não implementado, foi por fim vertido em lei: um direito doravante independente de vontades e estratégias variáveis, cores políticas e ciclos de governação central ou local⁽²⁾. A década de 2020 viu a habitação transformar-se em matéria urgente, com uma tempestade perfeita a atingir aqueles cujos votos determinam a agenda política: as classes média e média-baixa. A financeirização global do imobiliário chegou a Portugal juntamente com os efeitos previsíveis da dependência do turismo como motor económico do país. A procura por estrangeiros, o turismo de massas e a expansão desenfreada do alojamento local, ainda que com efeitos positivos na renovação urbana, empurram inquilinos para os subúrbios de Lisboa e Porto e impossibilitam novas famílias de atingir, ou escalar, a famigerada «real estate ladder»⁽³⁾.

Hoje, a habitação é uma prioridade nacional, pelo menos retórica. Financiamento europeu para recuperação económica pós-pandemia foi mobilizado (inicialmente, com o objetivo de disponibilizar 26.000 casas até 2026) juntamente com incentivos a rendas moderadas, parcerias público-privadas e, crucialmente, a renovação de conjuntos de habitação apoiada existentes, cronicamente desfigurados por ausência de manutenção e desleixo generalizado. Para este esforço, um conhecimento sólido do que existe será, em teoria, essencial. Contudo, além de alguns bairros icónicos para a cultura arquitetónica portuguesa, pouco tem sido

coletivo com o título do projeto: *Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018* (Agarez 2018).

(2) Lei n.º 83/2009 de 3 de setembro (“Lei de Bases da Habitação”), *Diário da República* n.º 168/2019, Série I.

(3) Expressão da língua inglesa para o processo de aquisição de uma casa como investimento que permita, no futuro, a venda desta e aquisição de outra, de maior valor. Para uma discussão recente desta questão, v. Mendes 2022.

investigado, escrito e disseminado sobre os conjuntos mais pequenos e modestos, construídos em todo o país por iniciativa local com apoio do Estado, de beneméritos e de fundações. É o caso do programa chamado de «Casas para Famílias Pobres» de 1945, um tema menos popular na história da habitação apoiada em Portugal, se comparado com outros instrumentos⁽⁴⁾, apesar de ter resultado na construção de mais de quinhentos conjuntos (e um número indeterminado de casas) em centros urbanos e rurais onde, frequentemente, esta foi a única habitação de interesse social concretizada⁽⁵⁾.

Quando cada fogo existente no país é crucial para enfrentar a emergência habitacional, parece indispensável conhecer a história da arquitetura e do urbanismo que materializaram as políticas nacionais. Sem um conhecimento aberto e amplamente acessível desta história, a renovação do parque edificado existente em Portugal pode implicar a perda de estruturas importantes (material e emocionalmente) para as comunidades locais, na urgência de aproveitar o financiamento dirigido à construção nova.

Para este propósito, a abordagem maioritariamente utilizada pela investigação em história da arquitetura em Portugal – com a atenção posta, por regra, na figura do arquiteto responsável pelo projeto e na aferição de quão avançada ou convencional foi a sua proposta – é insuficiente. Questões de qualidade do desenho devem ser suspensas ao mesmo tempo que a história administrativa, política, económica e social destes programas ganha relevo, exigindo tanto uma atenção pormenorizada aos arquivos da burocracia (central e local) quanto trabalho de campo exaustivo, em colaboração com moradores e agentes locais. Através de um processo de co-escrita da história – para uma «história pública da habitação», de construção partilhada entre a academia e a sociedade –, o nosso conhecimento das circunstâncias específicas de cada conjunto

(4) Por exemplo: os programas de Casas Económicas (1933), como exemplar das políticas do Estado Novo, e do Serviço de Apoio Ambulatório Local, SAAL (1974), para o período pós-revolucionário. Este último é objeto de uma série recente de publicações, *Cidade Participada: Arquitectura e Democracia* (Lisboa: Tinta da China).

(5) Programa instituído pelo Decreto-Lei n.º 34.486, de 6 de abril de 1945, *Diário do Governo* n.º 73, Série I. Este programa foi também chamado «Casas para as Classes Pobres» inicialmente, e depois «Casas de Renda Móvia» e «Casas para as Classes Modestas». Os poucos estudos publicados que abrangem este programa incluem Freire e Namorado Borges 2018; Tavares e Couto Duarte 2018; e Lameira 2021.

habitacional pode ser ampliado, completado e tornado relevante também para as comunidades.

Os bairros construídos em todo o país entre 1945 e a década de 1970 ao abrigo do programa de «Casas para Famílias Pobres» constituem um exemplo relevante do desafio que enfrentamos quando tentamos cumprir o nosso lado do contrato que subjaz a este propósito: como historiadores da arquitetura e das cidades, o nosso primeiro dever é o de reconstituir detalhadamente a história destes conjuntos, o «como, quem, quando e porquê» de cada um, para que depois a possamos partilhar, completar e enriquecer com o contributo dos membros da comunidade. O nosso esforço de investigação em fontes primárias incide tanto nos arquivos das instituições centrais quanto nos daquelas regionais e locais. Em regra, o processo de encomenda, projeto, financiamento, construção e apropriação de determinado edifício ou conjunto encontra-se documentado em diversos arquivos; tratando-se de estruturas, como aqueles bairros, que foram realizadas mediante um esforço de financiamento combinado envolvendo múltiplas agências, públicas e privadas, locais e centrais (por vezes, quatro ou cinco diferentes), tal processo estará documentado em outros tantos repositórios, e de modo diversificado (sobre um mesmo processo, cada arquivo regista um lado diferente da conversação administrativa que o configura)⁽⁶⁾. Para reconstituir o puzzle impõe-se uma investigação em equipa, nos centros de decisão e nas comunidades, que permita ultrapassar as limitações do foco metropolitano que há muito cinge a análise dos programas de habitação apoiada em Portugal.

Uma atenção especial aos arquivos e às burocracias que os produziram – que eu chamaria de «trabalho de arquivo profundo» – resulta, ainda, em informação particularmente rica quanto a um elemento essencial na história desta habitação: os diferentes modos de expressão da necessidade, da carência e pobreza, da escassez de meios, da dificuldade. Esta expressão era o cerne da realização de qualquer conjunto habitacional ou equipamento coletivo de interesse local; ela adquiria diferentes formas – locais e centrais, individuais e coletivas, genéricas e específicas – e diferentes intensidades – momentos de avanço e resistência, proponentes iniciais e vozes críticas, recorrentes transferências de responsabilidade. Da sua análise emerge um naipe

(6) A complementaridade de diferentes arquivos na construção da história da arquitetura em Portugal foi objeto de artigo de R. Costa Agarez (2009).

inédito de agentes, interações, negociações e fracassos que possibilita, por vezes, o questionamento de narrativas reducionistas que persistem na historiografia deste tema.

O que proponho aqui é, assim, contribuir para uma metodologia de investigação integrada que cruze fontes centrais, regionais e locais, relativas não apenas à arquitetura, mas também à administração e às estruturas, processos e sistemas de governo subjacentes – isto é, concorrer para uma história da burocracia da produção arquitetónica e urbana, tanto quanto do seu resultado material. Em Portugal, esta história ainda não foi escrita⁽⁷⁾. Exige-se, pois, que saibamos, em primeiro lugar, recriar o quadro administrativo e legal que sustentou estas iniciativas; que investiguemos depois os agentes individuais e institucionais que requereram, promoveram, financiaram, apoiaram, construíram e utilizaram estes conjuntos residenciais; e, em relação direta com o acima, que compreendamos as circunstâncias da criação, estruturação e fortuna dos arquivos que constituem a única fonte primária possível desta história.

Este artigo começa por focar-se no primeiro destes pontos, como um passo indispensável no percurso descrito, para depois lançar luz sobre os outros dois através de exemplos concretos de implementação do programa «Casas para Famílias Pobres».

Casas para (os mais) Pobres

Em fevereiro de 1936, Fernando Jácome de Castro, engenheiro-chefe da Repartição de Obras de Edifícios da Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN) e como tal responsável pelo programa de Casas Económicas nos serviços de Obras Públicas, redigiu um relatório confidencial de avaliação do estado de execução daquele programa, lançado em setembro de 1933 e então o único de promoção direta de habitação pelo governo português. Jácome de Castro não escondeu a sua frustração perante o balanço dos primeiros anos da nova política: as casas eram afinal «realmente destinadas a famílias cujo salário diário não [fosse] inferior a 15 ou 18\$00 nos 26 dias úteis de cada mês»; e não

(7) A história da administração pública em Portugal no século XX está largamente por escrever. Entre as exceções contam-se os trabalhos de Subtil 1996; Tavares de Almeida e Silveira Sousa 2015; e Azevedo 2021.

resolviam «o problema da habitação para as classes mais pobres», dado constituírem «apenas uma parte do muito que é preciso fazer»⁽⁸⁾.

Por todo o país, prosseguia, «a miséria de salários (...) é tal que a maior parte dos habitantes dos célebres bairros clandestinos e de barracas de lata, não pode pagar rendas comparáveis com as fixadas para as Casas Económicas nem elas realmente foram, segundo julgo, estabelecidas para eles»; de facto, o programa fora pensado para alojar, e assim recompensar, funcionários públicos que se mostrassem fiéis ao novo regime político e dispostos a contribuir para o seu «espírito de paz social»⁽⁹⁾. A expansão urbana em Lisboa, Porto, e outros centros só agravara as dificuldades dos «mais modestos trabalhadores», com o investimento imobiliário em habitação para arrendamento a transformar-se em fonte ímpar de retorno financeiro. Em consequência, os aglomerados precários cresciam «com velocidade prodigiosa». Impunha-se a necessidade de construir habitação para «muita gente que pelas suas posses não tem hoje possibilidade de ter um abrigo. Tanta gente cujo salário médio não atinge 10\$00 por dia». E concluía: «Não merecerá a atenção e a protecção do Governo, esta gente que é justamente a mais desprotegida? Não haverá [sob] todos os aspectos a maior conveniência em cuidar deste assunto?».

As famílias que não pudessem assumir as prestações e outros encargos envolvidos no regime de Propriedade Resolúvel subjacente ao programa de Casas Económicas de 1933 ficavam de fora, alimentando o crescimento dos núcleos de alojamento informal. Embora não se conheçam consequências diretas do relatório de Jácome de Castro, este terá contribuído para a primeira revisão substancial daquele programa, que em maio de 1938 compreendia apenas 1.644 casas concluídas ou em construção, em todo o país⁽¹⁰⁾. Um novo diploma publicado em agosto de 1938 detalhava a estratégia do governo para abordar o «problema de habitação das famílias menos abastadas», com três fases distintas. Na primeira fase, iniciada em 1933, o Estado e os municípios haviam tido

(8) Fernando Jácome de Castro, Relatório de 22 de fevereiro de 1936, CE-0050. Património Cultural, I.P. / Arquivo do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

(9) Pedro Theotónio Pereira, Subsecretário de Estado das Corporações e Previdência Social, discurso na inauguração do Bairro do Arco do Cego em Lisboa, em 10 de março de 1935, cit. in Tiago 2010: 271.

(10) «Fichas relativas à situação em que se encontravam os Bairros económicos construídos, em construção e a construir», CE-0048. Património Cultural, I.P. / Arquivo do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

«de fazer tudo – o financiamento, a aquisição dos terrenos, a construção, a distribuição das casas, [e] a sua administração até à completa amortização. Era preciso provar que é possível fazer e mostrar como se pode e deve fazer»⁽¹¹⁾. Estava agora o país pronto para a segunda fase:

adquirido certo grau de confiança no sistema por algumas actividades particulares, como instituições de previdência social, organismos corporativos e grandes empresas concessionárias de serviços públicos, o Estado já poder[á] limitar-se a tratar dos terrenos e da construção, deixando-lhes o financiamento e a distribuição e a administração das casas.

A estratégia cumprir-se-ia quando tais entidades «e outras», «animadas com os resultados obtidos e em plena confiança, realiz[em] por si próprias integralmente tudo e a obra das casas económicas tom[e] então a extensão e o carácter de continuidade necessários»⁽¹²⁾.

A estratégia delineada neste preâmbulo ao diploma sugere que o regime via a intervenção direta do governo no apoio à habitação como estritamente transitória: cabia-lhe facilitar as condições técnicas e financeiras para que outros, fora da sua esfera, assumissem a responsabilidade, gradualmente. O Estado português não quis transformar-se em proprietário ou senhorio de habitação acessível – daí a fórmula de Propriedade Resolúvel escolhida para o programa de Casas Económicas – e contudo, dada a escala do problema e a escassez de iniciativa privada, foi levado, conquanto relutantemente, a agir. Fica também aparente que o regime quis evitar as matrizes socialistas e coletivistas de outras abordagens à habitação apoiada (por exemplo, na Europa Central) e colocar-se solidamente no campo do individualismo (a propriedade individual da casa como prioridade da família e do governo) e do liberalismo (o Estado retirando-se para um papel regulador, com intervenção direta decrescente e, tendencialmente, nula).

Exposta a estratégia de intervenção a longo prazo, o decreto de 1938 introduziu também medidas de efeito imediato. Quando se preparavam as celebrações dos Centenários (Fundação da Nacionalidade e Restauração da Independência, 1940) e na urgência de eliminar «alguns dos piores “bairros

(11) Decreto-Lei n.º 28.912, de 12 de agosto de 1938. *Diário do Governo* n.º 186, Série I, preâmbulo.

(12) Idem.

de lata” existentes» em Lisboa, disponibilizava-se financiamento para a construção de mil chamadas Casas Desmontáveis na capital, em madeira e fibrocimento. Estas estruturas temporárias não só respondiam ao requisito de urgência como traduziam a posição do governo quanto ao futuro dos seus habitantes: uma solução definitiva tornar-se-ia necessária apenas «à medida que as suas condições sociais se transformem»; o alojamento temporário seria um laboratório para seleção dos chefes de família que, «por meio de dedicada e intensa acção social», ascenderiam depois ao programa de Casas Económicas e às suas construções em pedra-e-cal. Este seria, pois, um degrau no percurso das famílias desde o alojamento precário até à casa em propriedade plena individual.

Mas se o programa de Casas Desmontáveis de 1938 foi a primeira medida do regime dirigida a colmatar a crescente escassez de habitação acessível aos de mais baixo rendimento relatada por Jácome de Castro em 1936, o programa de «Casas para Famílias Pobres» de 1945 terá sido a consequência mais significativa e duradoura desta consciencialização na esfera governamental. O relatório recomendava uma alternativa mais barata aos conjuntos de Casas Económicas em Propriedade Resolúvel: «habitações independentes colectivas» de dimensões mínimas, de construção e urbanização menos dispendiosa. Para um casal sem filhos, somente «um quarto, com duas pequenas dependências, uma para cozinha e outra para lavagens». Quando, com este programa, o governo lançou as bases para a construção de cinco mil «casas destinadas ao alojamento de famílias pobres nos centros populacionais do continente e das ilhas adjacentes» – total duplicado logo em 1946, vista a procura⁽¹³⁾ –, os projetos dos primeiros bairros foram claramente influenciados pelo trabalho desenvolvido por Jácome de Castro e seus colegas no Ministério das Obras Públicas (MOP), na procura de formas mais eficientes de responder à necessidade de habitação acessível⁽¹⁴⁾.

A política de «Famílias Pobres» estendeu e aprofundou o processo de externalização do investimento em habitação acessível iniciado em 1938, ao canalizar para este fim os recursos de entidades terceiras,

(13) Decreto-Lei n.º 35.578, de 4 de abril de 1946. *Diário do Governo* n.º 72, Série I.

(14) Por exemplo: o «Relatório sobre a construção de alojamentos ultra-económicos, destinados às famílias pobres de Olhão incluindo projeto dos referidos alojamentos» elaborado pelo arquiteto Eugénio Correia em 1939, cit. in E. Correia, «Relação dos Trabalhos Executados Durante o Ano de 1939», 5 fevereiro 1940, DSARH-Pessoal-0041/05. Património Cultural, I.P. / Arquivos DGEMN.

públicas e privadas. Quando «não possuam recursos próprios», avançava o diploma de 1945, «é possível que as juntas de província, câmaras municipais ou juntas de freguesia disponham de donativos e oferecimentos dos particulares ou de facilidades em materiais e mão-de-obra, expressamente consignados a esse objetivo»; o mesmo quanto às Misericórdias, «não só por iniciativa que elas próprias pretendam tomar, como pela força de legados (...)». Tais entidades e «corpos administrativos» eram a partir de então elegíveis para receber apoio financeiro e técnico do MOP através do seu novo braço executor, a Direção-Geral dos Serviços de Urbanização (DGSU)⁽¹⁵⁾. Uma comparticipação tabelada (de até 10.000\$00 por casa) na construção de conjuntos habitacionais era concedível em partes iguais pelo Orçamento de Estado e pelo Fundo de Desemprego (que apoiava a realização de Melhoramentos Urbanos como estes); em troca, as rendas a cobrar pelos promotores (em regime de licença de ocupação a título precário) manter-se-iam dentro dos «limites realmente viáveis para aqueles a quem se destinam» e atentas «as condições locais»⁽¹⁶⁾.

Na distribuição dos fogos pelas famílias candidatas, seria dada prioridade às despejadas em consequência de operações de renovação urbana então potenciadas por legislação de 1944 que tornou obrigatória a figura do plano de urbanização em todo o país⁽¹⁷⁾. Gizava-se assim um duplo propósito: criar condições para a eliminação dos aglomerados informais das periferias urbanas e, simultaneamente, para a remoção de residentes antigos em áreas centrais de alto valor fundiário, a remodelar, em intervenções típicas da conjugação de princípios do urbanismo modernista com o autoritarismo processual dos regimes ditatoriais⁽¹⁸⁾. Uma vez mais, esta não era vista como a solução definitiva: tal como em 1938, as casas planeadas em 1945 seriam alojamento transitório para famílias oriundas de núcleos informais e destinadas a instalação definitiva em conjuntos de Casas Económicas

(15) Criada pelo Decreto-Lei n.º 34.337, de 27 de dezembro de 1944. *Diário do Governo* n.º 286, Série I.

(16) Decreto-Lei n.º 34.486, preâmbulo.

(17) Decreto-Lei n.º 33.921, de 5 de setembro de 1944. *Diário do Governo* n.º 197, Série I.

(18) Podemos encontrar paralelos, por exemplo, entre o programa de Casas para Famílias Pobres em Portugal e o plano das *Borgate* gizado por Mussolini para Roma nos anos 1930, discutido por Anna Mascarella (2019) na sua tese de doutoramento *Restore, Displace, Appropriate: Negotiating the Baroque Legacy in Fascist Rome*.

(para o que teriam direito de preferência) ou do recém-criado programa Casas de Renda Económica⁽¹⁹⁾.

Até 1979, quando a fórmula de financiamento dos conjuntos de Casas para Famílias Pobres – o mecanismo Melhoramentos Urbanos, que canalizou verbas do Fundo de Desemprego para obras de interesse local – foi suspensa com a entrada em vigor da Lei de Finanças Locais⁽²⁰⁾, o programa deu origem a intervenções em cidades, vilas e aldeias portuguesas: se em centros maiores estas foram conjugadas com operações de regeneração urbana, em núcleos mais pequenos elas foram efetivamente, e mais simplesmente, as primeiras e muitas vezes únicas iniciativas de apoio à habitação acessível aos mais carenciados. A sua associação às Misericórdias e à boa vontade de agentes locais foi uma forma de o governo alargar a resposta ao problema da habitação ao mesmo tempo que transferia para terceiros o ónus da propriedade (e as suas responsabilidades, a longo prazo, como senhorio).

Seguindo o processo de retirada do Estado português da promoção e posse direta de habitação acessível, em preparação para a entrada na Comunidade Europeia (1986), uma série de medidas de política estabeleceram opções de direito de compra destinadas aos moradores dos bairros erguidos através deste programa. Em 1977, foi autorizada a aquisição dos fogos por moradores em conjuntos erguidos por iniciativa de entidades não municipais⁽²¹⁾. Em 1988, a possibilidade foi alargada aos bairros de iniciativa municipal, face aos custos de manutenção crescentes e considerando a incoerência do seu regime jurídico perante a «realidade sócio-económica» dos residentes, que dada a perene escassez de alternativas não conseguiam transferir-se para outras casas e deixar aquelas vagas, «frustrando-se, deste modo, a finalidade que visavam»⁽²²⁾. Esta medida sugere que o propósito declarado do programa Casas para Famílias Pobres de 1945 – de atuar com um trampolim para a mobilidade social e habitacional dos usufrutuários – terá em geral falhado, ao perpetuar-se uma solução que fora pensada inicialmente como temporária.

(19) Lei n.º 2.007, de 7 de maio de 1945. *Diário do Governo* n.º 98, Série I. Sobre este programa, ver Glendinning 2021: 291-94; e Tavares 2021.

(20) Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro de 1979. *Diário da República* n.º 1, Série I. Sobre o mecanismo Melhoramentos Urbanos, ver Agarez 2019.

(21) Decreto-Lei n.º 419/77, de 4 de outubro. *Diário da República* n.º 230, Série I.

(22) Decreto-Lei n.º 310/88, de 5 de setembro, *Diário da República* n.º 205, Série I.

Está por determinar o número exato de bairros de Casas para Famílias Pobres que foram erguidos e/ou que ainda existem em Portugal. Um levantamento recentemente publicado regista apenas cerca de 90⁽²³⁾, ao passo que, segundo dados oficiais, até 1972 foram construídos 536 conjuntos, de dimensão variável⁽²⁴⁾. Esta diferença gritante mostra quão pouco trabalhado tem sido este programa na história da habitação acessível em Portugal, em contraste com a sua ubiquidade no território (para referência: existiam 304 municípios em Portugal em 1974). Tão-pouco se conhecem o número, a localização e as condições dos fogos atualmente em propriedade pública, institucional (por exemplo, misericórdias) e privada.

Contudo, estes conjuntos persistem «ao virar da esquina» em inúmeras cidades, vilas, aldeias e lugares em Portugal, quase invisíveis à cultura, história e prática da arquitetura, e a quem se debruça sobre o problema da habitação no país. A sua localização tornou-se, com frequência, privilegiada; a sua densidade é baixa e a sua escala, humana; a sua componente exterior (hortas, pátios) é valorizada ainda hoje; a sua capacidade de resistência ao tempo varia. Muito embora tenham hoje distribuição desigual (nem sempre localizados onde as necessidades de habitação são mais agudas), a sua manutenção e modernização parece ser a abordagem mais sustentável e menos perturbadora para as comunidades. Ao reconstruir a história destes bairros, a investigação procura capacitar estas comunidades com informação essencial para um envolvimento participativo em processos de decisão sobre o seu devir.

Neste sentido, passarei agora a analisar a implementação do programa Casas para Famílias Pobres numa região específica do país, o Algarve, a partir de documentação inédita de origem local. O Algarve, que ocupa a faixa extrema sul de Portugal e tem correspondência exata, no período em estudo, com o distrito de Faro, é o que se chama em Geografia uma região histórica: cultural e fisicamente distinta, governada pelo califado omíada de Córdoba até ao século XIII e constituindo uma entidade administrativa separada até ao século XIX, caracterizou-se no primeiro terço do século XX por uma pujante atividade piscatória e conserveira, cuja indústria ditou um crescimento populacional intenso em centros como Vila Real

(23) G. Lameira 2021: 387.

(24) Ministério das Obras Públicas, *Comissariado do Desemprego: Boletim n.º 49*: 1972 (1974).

de Santo António, Olhão, Portimão e Lagos. Tal particularidade originou carências habitacionais gritantes que forçaram o Estado Novo a avançar no Algarve com as primeiras aplicações do programa Casas Económicas (1933) a nível nacional, aproveitando iniciativas lançadas pela indústria conserveira em Olhão e Portimão, e mantiveram a região nas prioridades governamentais em políticas subsequentes.

Com este breve inquérito, pretendo testar a capacidade de aprofundarmos o nosso conhecimento sobre uma relevante política nacional de apoio à habitação acessível mediante o exame detalhado da sua aplicação local, concreta e circunstanciada. Proponho, assim, explorar a possibilidade de ampliar o nosso entendimento de processos históricos complexos a partir da minúcia e escala locais e quotidianas, adotando algumas das premissas, e promessas, da micro-história⁽²⁵⁾.

«Famílias Pobres» no Distrito de Faro, via Arquivo

O que este corpo administrativo pretende é a utilização das casas, com ou sem inauguração, com ou sem entrega formal. (...) V. Exa. sabe das angústias financeiras em que este Município se debate; sabe dos encargos que sobre ela pesam derivados dos juros e amortizações do empréstimo de 2000 contos contraído para construção do Bairro; sabe pois da necessidade absoluta que a Câmara tem de aproveitar todos os rendimentos para ir resolvendo as suas dívidas e completando o que iniciou.

Mais de sessenta casas estão prontas, mas, em vez de servirem o fim a que se destinam, albergando famílias pobres, que tanto precisam de alojamento, e dando ao Município o rendimento a que ele tem direito e de que também precisa, estão sujeitas a todos os inconvenientes e prejuízos que a sua não utilização representa⁽²⁶⁾.

(25) Para uma discussão do potencial metodológico da micro-história aplicada à história da habitação, v. Caramellino, De Pieri e Renzoni 2015; e De Pieri 2022. Para um texto fundador do seu interesse para a história urbana, v. Stieber 1999.

(26) Câmara Municipal de Portimão, carta dirigida à Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, 5 de maio de 1951, in «Construção de 90 Casas de Habitação para Classes Pobres, em Portimão», 241/MU/45. Documentação depositada no Arquivo Geral da Universidade do Algarve / Fundo Direcção de Urbanização de Faro, doravante AGUAlg/DUF. Cotas dos processos originais.

Urgência, necessidade básica, atrasos e pragmatismo financeiro: a citação acima, de uma exposição dirigida pela autarquia de Portimão à DGSU, exprime claramente os quatro temas que emergem recorrentemente numa análise do processo de produção de conjuntos de Casas para Famílias Pobres no distrito de Faro entre 1946 e 1971. Portimão, aliciada pela possibilidade de comparticipação estatal aberta em 1945, investira na construção de 202 unidades e, após cinco anos de obra, pretendia tanto alojar famílias desesperadamente necessitadas de habitação quanto começar a cobrar as respetivas rendas. Que um bairro deste tipo representasse simultaneamente o suprir de necessidades básicas da comunidade e a oportunidade de criar uma fonte de rendimento regular para o promotor municipal não foi, até agora, notado: por regra, estes conjuntos são vistos hoje como problemas pelas autarquias, deficientemente mantidos, por vezes com fogos devolutos e objeto de planos para demolição e substituição. Contudo, a sua realização concentrou esforços significativos pelo Estado, autarquias e misericórdias, que esperavam ter retorno do seu investimento, a longo prazo. Em Vila Real de Santo António, a urgência de ocupação das casas era tal que a câmara municipal inaugurou oficialmente o seu segundo bairro, comparticipado pelo Estado, em setembro de 1961, sem o conhecimento do MOP ou dos seus representantes no distrito⁽²⁷⁾.

Revelações como esta são possíveis apenas mediante um estudo consistente do arquivo do serviço regional da DGSU no Algarve, a Direção de Urbanização de Faro (DUF), que sobreviveu e está disponível à investigação na Universidade do Algarve⁽²⁸⁾. O arquivo da DUF permite-nos documentar práticas burocráticas fundamentais na produção do ambiente construído na região, que iluminam de modo ímpar processos e procedimentos quotidianos – justamente aqueles que mais importam quando investigamos e discutimos mecanismos de

(27) 235/GEH [1956]. AGUAIG/DUF.

(28) O arquivo (fundo) da DUF, incluindo documentação produzida pelos serviços antecessores e sucessores deste, encontra-se em depósito no Arquivo Geral da Universidade do Algarve desde 2008. Em 1948, 20 distritos de Portugal continental foram dotados de uma Direção de Urbanização cada, como serviço desconcentrado da DGSU na respetiva capital. Em 2024, conhecemos o paradeiro dos fundos documentais de apenas três destas direções – Faro, Bragança e Viana do Castelo – sendo Faro aquele que parece estar mais completo.

apoio à habitação, e sua concretização, na segunda metade do século passado em Portugal, indo além do que os diplomas que instituíram determinada política conseguem veicular.

Os onze bairros construídos sob a égide do programa «Casas para Famílias Pobres» em oito municípios do distrito de Faro entre 1946 e 1971, totalizando 908 casas, parecem distribuir-se por três fases principais de implementação: uma fase de arranque da política, com um impulso significativo; uma segunda fase de realização, de menor ímpeto, entre 1953 e 1966; e o final de vida do programa, em curva decrescente, com poucas iniciativas nos últimos cinco anos daquele período. Apenas uma investigação à escala nacional permitiria determinar se este ciclo, verificado à escala regional, teve correspondência em outros pontos do país, e/ou no seu todo.

No Algarve, os primeiros cinco bairros comparticipados pelo MOP ao abrigo deste programa foram-no logo nos primeiros meses de vigência do diploma que o instituiu (abril de 1945) e daquele que, um ano depois, duplicou a sua extensão: foi então concedido financiamento à construção de conjuntos em Olhão (portaria ministerial de 11 de março de 1946, para 300 fogos, concluídos em maio de 1949); Portimão (primeiro grupo autorizado por portaria de 16 de março de 1946, 90 fogos, concluídos em dezembro de 1952; segundo grupo com portaria de 10 de outubro de 1946, 110 casas, concluídas em fevereiro de 1958); Lagos (portaria de 4 de abril de 1946, 78 casas, concluídas em abril de 1958); Loulé (portaria de 19 de junho de 1946, 50 fogos terminados em dezembro de 1950); e Vila Real de Santo António (primeiro conjunto com portaria de comparticipação em 26 de julho de 1946, 20 unidades, concluído em maio de 1952)⁽²⁹⁾. Quase simultaneamente, os cinco municípios mais prósperos do Algarve (onde a atividade piscatória, a indústria conserveira e o comércio frutícola se concentravam) apresentaram pedidos de comparticipação; pouco depois, as primeiras 350 casas estavam em construção na região, embora fossem concluídas somente na década seguinte.

(29) «Construção de um Bairro de Casas de Habitação das Classes Pobres, em Olhão», 76/MU/45; «Construção de 90 Casas de Habitação para Classes Pobres, em Portimão», 241/MU/45; «Construção de 80 Casas de Habitação para Classes Pobres, em Lagos», 341/MU/45; «Construção de Casas de Habitação para as Classes Pobres, em Loulé», 183/MU/45; e «Construção de 20 Casas de Habitação para as Classes Pobres, em Vila Real de Santo António», 86/MU/45. AGUAlg/DUF.

Em 1953, foi lançada uma segunda fase de implementação com os bairros de Silves (portaria do ministro das Obras Públicas de 9 de setembro de 1953, para 8 fogos concluídos em abril de 1955, seguidos de mais 12 casas terminadas em maio de 1959); Vila Real de Santo António (segundo conjunto, 24 casas, com portaria de 11 de agosto de 1958 e concluídas em setembro de 1961); e os primeiros dois bairros em Faro, designados Bom João e Atalaia I, que avançaram depois de uma primeira tentativa, em 1946, ter falhado em 1948 (portarias de 30 de junho de 1958, para 48 fogos terminados em abril de 1960, e de 22 de novembro de 1962, para 112 casas concluídas em maio de 1971)⁽³⁰⁾.

Por último, em 1966 foram lançados planos para os bairros de Tavira (portaria de 27 de março de 1967, 24 fogos concluídos em julho de 1969, após o cancelamento de uma primeira iniciativa em 1955) e Faro (terceiro e último conjunto, Atalaia II, 30 casas com portaria de 4 de novembro de 1969 e data de conclusão desconhecida)⁽³¹⁾.

Embora marcado por momentos de avanço e aparente arrastamento, este período de 25 anos apresenta ao longo do seu desenvolvimento alguns temas recorrentes. O primeiro destes está relacionado com os processos de projeto e administração das obras, com os correspondentes percalços financeiros a afetar a encomenda e realização dos conjuntos.

Por regra, os bairros foram desenhados por arquitetos e urbanistas em serviço nas repartições da DGSU em Lisboa (especificamente, a sua Repartição de Melhoramentos Urbanos, RMU, e, a partir de 1957, o seu Gabinete de Estudos da Habitação) através da fórmula de Assistência Técnica (gratuita) às entidades peticionárias; no Algarve, uma exceção notável a esta regra foi o conjunto de Loulé, concebido por Manuel Laginha enquanto estagiário do Curso de Arquitetura da Escola de Belas Artes do Porto, por este ali apresentado ao Concurso para Obtenção do Diploma de Arquiteto em 1947 e desenvolvido para

(30) «Construção de um Bairro para Classes Pobres, em Silves», 267/MU/46; «Construção de Casas de Habitação para as Classes Pobres, em Vila Real de Santo António», 235/GEH [1956]; «Construção do Bairro de Casas para Famílias Pobres [em Faro]», 306/GEH [1956]; e «Construção de Casas para Famílias Extremamente Pobres, Vivendo em Barracas», 614/GEH [1959]. AGUALg/DUF.

(31) «Construção de Casas para Famílias Pobres, em Tavira», 886/GEH [1966]; e «Construção de um Bairro para Famílias Pobres, em Faro – 2.ª Fase», 17/GEH/69. AGUALg/DUF.

execução, por Laginha e Rogério Martins, sob encomenda da câmara municipal do concelho.

Uma vez elaborado o projeto, este era enviado pela DGSU à sua delegação regional (sediada em Évora entre 1945 e 1948; sediada em Faro, como Direção de Urbanização, a partir de 1949) e simultaneamente à entidade peticionária e promotora da iniciativa (geralmente, uma autarquia ou misericórdia), que havia previamente selecionado os projetos-tipo de fogo a adotar em cada caso⁽³²⁾. As misericórdias e outras entidades de «beneficência» e solidariedade social, sob o controle apertado do Ministério do Interior, eram obrigadas a obter a permissão deste antes de embarcar em tais iniciativas⁽³³⁾.

As plantas, os cortes e os alçados das casas correspondiam a tipos estandardizados cujo número de quartos variava em função do agregado familiar a acolher: em Lagos, por exemplo, foram aplicados os tipos de fogo A (dois quartos de dormir para quatro moradores, 30 m²), B (três quartos para seis habitantes, 41 m²; figura 1) e C (quatro quartos para oito pessoas, 70 m²)⁽³⁴⁾. Em 1947, o MOP determinou que estes tipos não poderiam exceder os 35, 45 e 60 metros quadrados, respetivamente, e que o último deles seria permitido apenas excecionalmente; estabeleceu também que cada fogo fosse implantado em lote com o mínimo de 100 m²⁽³⁵⁾. Em alojamentos de área mínima como estes eram, toda a economia era relevante: como os arquitetos do conjunto de Bom João em Faro referiram em 1958, a distribuição do fogo e seu «cuidadoso estudo» visaram «reduzir ao mínimo as áreas destinadas à circulação e serviço»⁽³⁶⁾ (figura 2).

(32) Foi o caso, por exemplo, em Tavira. 886/GEH [1966]. AGUAlg/DUF.

(33) Semelhante pedido de autorização, completo com o projeto do bairro, foi por exemplo submetido em 1954 pela Santa Casa da Misericórdia de Silves, promotora do conjunto de Casas para Famílias Pobres da povoação. 267/MU/46. AGUAlg/DUF.

(34) 241/MU/45. AGUAlg/DUF.

(35) Regras estabelecidas por despacho do ministro das Obras Públicas, citadas em «Construção de Casas de Habitação para as Classes Pobres, em Loulé», 183/MU/45. AGUAlg/DUF.

(36) Projeto dos arquitetos Rui Silveira Borges e Ferreira David. 306/GEH [1956]. AGUAlg/DUF.

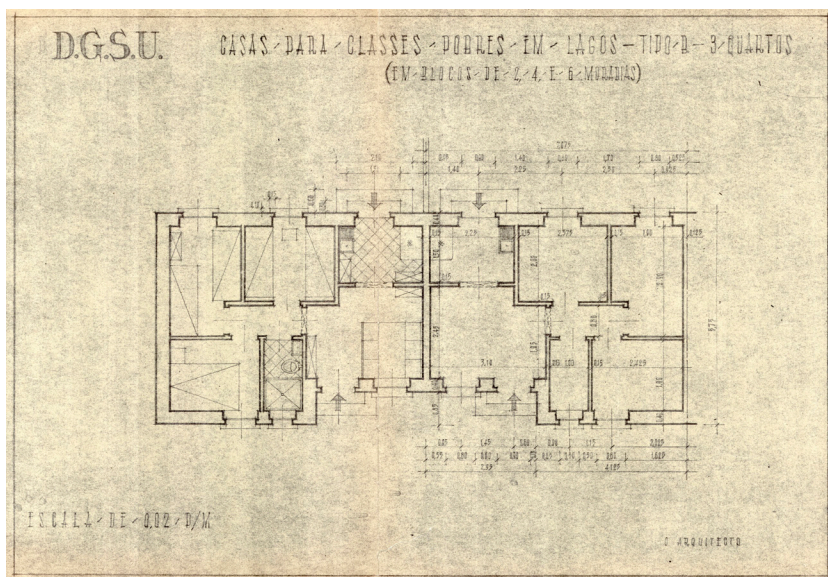


Figura 1 – «Casas para Classes Pobres em Lagos – Tipo B – 3 Quartos», planta, 1946. AGUAlg/DUF. ©CCDRAlg. A exiguidade das áreas dos compartimentos, a otimização funcional e a predeterminação na distribuição do mobiliário destas casas, destinadas a famílias com até quatro filhos, sugerem a adoção de princípios do chamado *Existenzminimum* habitacional aperfeiçoado em estudos da década de 1920 na Alemanha.

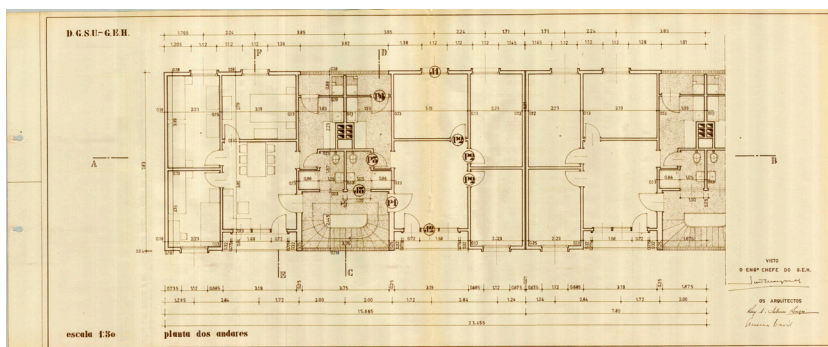


Figura 2 – Bloco de «Casas para Famílias Pobres» em Faro (Bom João), planta dos andares, 1958. AGUAlg/DUF. ©CCDRAlg. Destinada a famílias de até seis membros, a solução de casas em andares (esquerdo-direito) adotada em Faro eliminou a área dedicada a circulação ao colocar a sala como compartimento de distribuição central, comunicante com todos os restantes.

O desenho urbano dos bairros foi também desenvolvido em Lisboa, muitas vezes com a participação do autor do plano de urbanização da localidade (igualmente baseado em Lisboa, por regra), ao passo que as medições e orçamentos eram responsabilidade do promotor; a seleção e distribuição dos fogos-tipo, e por vezes os próprios tipos, eram ajustados pela RMU a cada caso específico⁽³⁷⁾. O Estado concedia uma comparticipação de 10.000\$00 por fogo (com o custo de cada fogo estimado em 20.000\$00 em média, em 1945; o equivalente a c. 11.180€ a preços de 2022) mas não financiava a aquisição de terrenos ou custos de urbanização (ligação a redes de água, saneamento e abastecimento elétrico, arruamentos e arranjos exteriores), que ficavam a cargo do promotor. Embora as soluções de desenho urbano tenham mantido uma simplicidade pragmática vincada, alguns mecanismos utilizados – como as passeadeiras pedonais entre os blocos erguidos em Tavira – pretendiam reforçar a uniformidade e coesão do conjunto, ou, mediante a adoção de geometrias não ortogonais – como em Olhão (figura 3) –, fazer variar a paisagem urbana em conjuntos de maior dimensão. Uma vez concluídos, os bairros eram inspecionados pelos serviços da DGSU uma última vez e entregues aos promotores, que enquanto proprietários e senhorios assumiam a responsabilidade pela manutenção de casas e terrenos envolventes.

(37) Embora o despacho do MOP de 1947 determinasse que cada bairro seria composto por 40% de fogos do tipo A e 60% do tipo B, sendo o tipo C admissível, exceccionalmente, em 10% do total de fogos. 183/MU/45. AGUAlg/DUF.

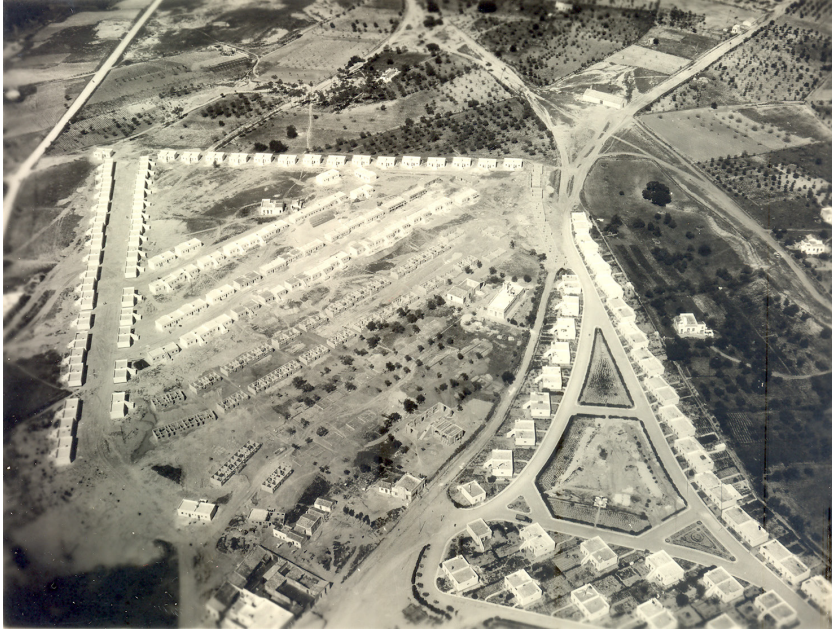


Figura 3 – Bairro de «Casas para Famílias Pobres» em Olhão, vista aérea, s.d [c. 1948]. ©Direção-Geral do Território. O conjunto, construído em terreno contíguo ao ocupado pelo Bairro Económico de Nossa Senhora da Assunção (inaugurado em 1938), retoma o partido de desenho urbano com intenção pitoresca adotado por este, enraizado na tradição do *Garden Suburb* inglês, e procura mitigar a repetição monótona das células habitacionais em banda ou em pares gémeos ao fugir à ortogonalidade estrita.

Elaborados centralmente em gabinetes a trabalhar em simultâneo para todo o país, os projetos eram com frequência enviados para o Algarve incompletos e, por vezes, demasiado tarde, quando os trabalhos de construção já haviam tido início: em Portimão, os trabalhos de fundações estavam em curso quando o projeto chegou de Lisboa, e a este faltavam todos os pormenores construtivos, o que deu origem a queixas da DUF, que solicitou a Lisboa uma visita do arquiteto à obra para prestar esclarecimentos em pessoa. De resto, os trabalhos eram acompanhados de perto pelos técnicos do serviço de Faro, regularmente, e pelos seus colegas de Lisboa, em visitas ocasionais. Detalhes grandes e pequenos eram decididos no local – as cores de paredes, janelas e portas em Olhão

e Portimão⁽³⁸⁾ – ou mediante intensa correspondência entre Faro e Lisboa. Os serviços centrais eram mantidos a par e intervinham com frequência, como quando a obra parou em Olhão em 1947 devido a escassez de cimento, utilizado na construção *in situ* de blocos perfurados (figura 4): numa economia doméstica fortemente regulada, a DGSU necessitou de autorização do Ministério das Finanças para obter o fornecimento de mais 300 toneladas de cimento e recomeçar os trabalhos⁽³⁹⁾.



Figura 4 – Bairro de «Casas para Famílias Pobres» em Olhão, obra em curso, s.d [c. 1947]. ©Direção-Geral do Território. As casas, embora adotando uma capa evocativa das tradições construtivas locais (a açoteia, a escada exterior sobre arco, o volume edificado puro), foram realizadas com recurso a técnicas então recentes, algumas experimentais, como a laje em tijolo com vigotas pré-esforçadas e os blocos perfurados de cimento pré-fabricados em paredes.

Em geral, todos os intervenientes no processo de projeto e acompanhamento da obra estavam abertos a aperfeiçoar e corrigir o

(38) 76/MU/45 e 241/MU/45. AGUAlg/DUF.

(39) 76/MU/45. AGUAlg/DUF.

especificado, quando a experiência da realização assim recomendava. Em 1953, a utilização de blocos de cimento em paredes foi suspensa em Silves na sequência de críticas da DUF, dado o «insucesso» da sua aplicação nos bairros já construídos na região, e proposta a sua substituição por tijolo cerâmico vazado⁽⁴⁰⁾ (figura 5). Em 1959, durante a construção do primeiro bairro em Faro, o acabamento dos pavimentos dos quartos e salas foi revisto em função da experiência em curso em outros locais: por acordo entre as partes (RMU, DUF e empreiteiro), o soalho de madeira previsto em projeto foi primeiro substituído por parquet aplicado *in situ* e depois, por sugestão da DUF, por um novo sistema de parquet pré-fabricado (designado «Bom Sucesso») com técnica de colagem melhorada, num ensaio que visava evitar a desagregação de peças característica das soluções tradicionais⁽⁴¹⁾.



Figura 5 – Bairro de «Casas para Famílias Pobres» em Silves, vista do conjunto, s.d [post. 1959]. ©Direção-Geral do Território. A técnica construtiva de blocos perfurados de cimento revelou-se em alguns casos problemática na prática, levando ao retorno a soluções mais experimentadas tais como o tijolo vazado cerâmico, finalmente utilizado em Silves.

(40) 267/MU/46. AGUAlg/DUF.

(41) 306/GEH [1956]. AGUAlg/DUF.

A interferência das autoridades locais nos projetos-tipo recebidos de Lisboa foi rara, ainda que com exceções: foram aceites, por exemplo, as alterações sugeridas pela Câmara Municipal de Vila Real de Santo António em 1948, para dar «um pouco mais de desafogo» à planta do fogo-tipo oficial, e aquelas requeridas pelo município de Olhão, no mesmo ano, para que fossem redesenhadas as chaminés das casas «de modo que as mesmas obedeçam ao uso regional»⁽⁴²⁾. Portimão adotou uma abordagem distinta: aceitou os tipos propostos pela DGSU, mas notou

as vantagens de pequenos arranjos de pormenor visando a estética, tais como a escolha de cores dos aros das decorações dos vãos, dos beirais, composição das molduras, remate das chaminés (característica do Algarve) e que na construção poderão ser tratados de modo a melhorar sem dispêndio ou alteração dos preços estabelecidos (...)⁽⁴³⁾.

As entidades promotoras, em especial as autarquias, tentavam assim refinar com traços locais os projetos-tipo, espartanos, definidos em Lisboa, inspiradas pela forte identidade construída do Algarve, então em pleno processo de modernização⁽⁴⁴⁾ (figura 6).

(42) 86/MU/45 e 76/MU/45. AGUAlg/DUF.

(43) 241/MU/45. AGUAlg/DUF.

(44) Sobre a identidade construída do Algarve no século XX, v. Agarez 2023. Para uma análise detalhada do Bairro de Casas para Famílias Pobres em Loulé, hoje denominado Bairro Municipal, v. Agarez 2005. Para uma análise mais atualizada, v. Tânia Rodrigues para Arquitectura Aqui (2024) *Bairro Municipal Frederico Ulrich, Loulé*. Acedido em 15 de dezembro de 2024, em <https://arquitecturaaqui.eu/obras/1277/bairro-municipal-frederico-ulrich-loule>.



Figura 6 – Bairro de «Casas para Famílias Pobres» em Loulé, vista do conjunto, s.d [c. 1951]. ©Direção-Geral do Território. Este conjunto representa uma variação clara relativamente a soluções correntes, tipificadas nos serviços da DGSU e adotadas em iniciativas congêneres na região e no país: elementos tradicionais algarvios como a parede em aparelhado de pedra aparente e a cobertura de uma água única foram reformulados com uma linguagem arquitetónica contemporânea.

Naturalmente, todos os aspetos do processo de conceção foram, desde o início, ditados pela economia da operação no seu todo. As técnicas e os materiais de construção foram simplificados pelo promotor em caderno de encargos e ulteriormente reduzidos por Lisboa. Da «execução das casas em série», escreveu a RMU sobre o projeto de Olhão em 1946, «resulta certa economia proveniente da estandardização das suas partes componentes, se os trabalhos forem devidamente orientados»; aquele serviço central subsequentemente alterou as medições e estimativas para embaratecer o contrato, fazendo o mesmo em Portimão, cujos orçamentos foram considerados «bastante elevados para os tipos e natureza das casas a construir»⁽⁴⁵⁾. Em Vila Real, a RMU determinou que a adoção de fogos tipo C fosse adiada para fase posterior (por ser

(45) 76/MU/45 e 241/MU/45. AGUAlg/DUF.

demasiado dispendiosa) e que materiais e técnicas fossem substituídos «por outros que conduzam a preços unitários mais vantajosos» – paredes divisórias e pavimentos menos espessos, telhados com estrutura simplificada e menos resistente, pintura de madeiras limitada, tijolo prensado (não betão) em peitoris e degraus, alvenaria ordinária (não adobe) em paredes exteriores e uma recomendação enigmática: «Limitar o emprego de portas e janelas nos quartos de dormir»⁽⁴⁶⁾. Para reduzir custos, em 1947 a autarquia de Vila Real propôs-se imitar Olhão no emprego de blocos de cimento em paredes exteriores (que Lisboa permitiu) e na substituição dos telhados tradicionais, de quatro águas, por açoteias (que Lisboa não autorizou)⁽⁴⁷⁾ (figura 7).



Figura 7 – Bairro de «Casas para Famílias Pobres» em Vila Real de Santo António, vista do conjunto, s.d [c. 1952]. ©Direção-Geral do Território. A aparência insólita da cobertura destas casas traduz o compromisso encontrado para conciliar a solução desejada (açoteias com o necessário parapeito, elevando a altura da fachada) e a solução finalmente adotada (o telhado tradicional de 4 águas, mais dispendioso, mas de construção mais testada e durabilidade mais previsível).

(46) 86/MU/45. AGUAlg/DUF.

(47) Idem.

As preocupações com custos foram também determinantes na decisão do MOP de suspender a aplicação do novo Regulamento Geral de Edificações Urbanas, publicado em 1951, aos fogos do programa Casas para Famílias Pobres. Se em 1954 a razão invocada para a suspensão foi a necessidade de «conservar o conjunto projectado» quando se propôs a adição de outras 12 unidades em Portimão, em 1958 em Faro a não-conformidade regulamentar (áreas de compartimentos menores, pés-direitos menores, instalações sanitárias com janelas abertas para escadas coletivas) foi justificada pelo GEH com o imperativo de construir «casas de baixo custo, destinadas a famílias de fracos recursos financeiros»⁽⁴⁸⁾.

Com efeito, os imperativos económicos e as dificuldades financeiras terão sido o traço comum a estas operações mais persistente ao longo daqueles 25 anos, tanto no que respeita aos promotores quanto, naturalmente, às populações a servir. O atraso e a suspensão das obras por motivos financeiros eram frequentes. Em Portimão, os trabalhos começaram em abril de 1946 e foram interrompidos em dezembro de 1952, devido a indisponibilidade financeira do município; o bairro foi completado apenas em 1956⁽⁴⁹⁾. Em Lagos aconteceu o mesmo (em 1950) e o município tentou vender o conjunto de casas à Casa dos Pescadores local; a obra finalmente recomeçou em 1953 para ser concluída em 1958, ou seja, 12 anos após o início⁽⁵⁰⁾.

Nos pedidos de comparticipação apresentados ao MOP, autarquias e misericórdias invocavam as suas dificuldades financeiras e as dos «pobres» que pretendiam alojar, relatando carências persistentes. O «angustioso problema da habitação para classes pobres» em Faro («angustioso» era um adjetivo frequente na correspondência oficial) exigia a construção de quatro blocos de três pisos e 24 fogos cada, como então erguidos em Lisboa e Porto – mas o município podia erguer apenas dois, limitado pelos seus «meios financeiros», em 1957, e esperou até 1961 para lançar o seu segundo conjunto, dedicado a «Famílias Extremamente Pobres, Vivendo em Barracas», «que habitam num “bairro de lata” nas mais sórdidas condições» e cujas novas casas e correspondente infraestrutura demorou dez anos a concluir⁽⁵¹⁾. Em Vila

(48) 241/MU/45 e 306/GEH [1956]. AGUAlg/DUF.

(49) 241/MU/45. AGUAlg/DUF.

(50) 341/MU/45. AGUAlg/DUF.

(51) 306/GEH [1956] e 614/GEH [1959]. AGUAlg/DUF.

Real, a autarquia expôs em 1957 o imperativo de enfrentar o problema, que «nuns casos reveste mesmo o aspecto de promiscuidade» e piorara com o «constante aumento da população e do baixo nível em que vivem as classes operárias», solicitando ao ministro das Obras Públicas «a máxima comparticipação do Estado» para erguer 24 casas no seu segundo bairro; o subsídio foi concedido no ano seguinte⁽⁵²⁾.

Perante a «angustiosa» carência de habitação no concelho, a Misericórdia de Silves começou por pedir comparticipação em 1951, mas, incapaz de assumir as suas responsabilidades financeiras com a iniciativa, foi forçada a vender o terreno, acabando por relançar a iniciativa só em 1955⁽⁵³⁾. O município de Aljezur (um dos mais carenciados do Algarve) recuou nas suas intenções iniciais em 1954, considerando a necessidade de contrair um empréstimo para honrar a sua parte no investimento e temendo que os juros resultantes daquele estivessem «longe de ter compensação na renda das casas, visto o meio ser muito pobre, e esta Câmara não estar presentemente em condições de suportar novos encargos por força das suas magras receitas»⁽⁵⁴⁾. Em Tavira, por último, a Misericórdia começou em 1955 por recusar embarcar em semelhante empreendimento: com um subsídio de dez mil escudos por fogo e «sem qualquer aumento da comparticipação além da legal, o assunto não interessa a esta Misericórdia»⁽⁵⁵⁾. Em 1967, mudara de ideia. Com terreno cedido pelo município, o mesmo (limitado) subsídio e a intenção simultânea de «minorar a crise de habitações deste tipo e obter uma apreciável receita que lhe permita suportar os elevados e crescentes encargos da manutenção do hospital e outras obras sociais», a iniciativa parecia-lhe mais interessante – e de facto a entidade construiu ali 24 casas, concluídas em 1970 (figura 8). Contudo, logo no ano seguinte e com planos de adicionar outras 24 casas ao conjunto, a Misericórdia de Tavira voltou a apontar a «insuficiência» e o «anacronismo» da comparticipação: se em 1945, alegavam, esta correspondia a 50% do custo por fogo, na obra feita em 1967-1970 correspondera apenas a 10% do montante despendido. De novo, a instituição desistiu da intenção.

(52) 235/GEH [1956]. AGUAlg/DUF.

(53) 267/MU/46. AGUAlg/DUF.

(54) «Construção de um Bairro para Classes Pobres, em Aljezur», 75/MU/54. AGUAlg/DUF.

(55) «Construção do Bairro de Casas para Famílias Pobres em Tavira», 229/MU/55. AGUAlg/DUF.



Figura 8 – Bairro de «Casas para Famílias Pobres» em Tavira, fachada posterior de um dos blocos, 2023. ©Autor. O conjunto de Tavira foi desenhado e realizado com uma linguagem arquitetónica singela e eminentemente económica na segunda metade da década de 1960, quando as condições de financiamento estatal do programa, estabelecidas em 1945, perdiam já a capacidade de mobilizar as «entidades comparticipadas» a avançar com as iniciativas e enfrentar o investimento necessário.

De acordo com os cálculos da DGSU para o empreendimento de Tavira, o custo de construção por fogo permitiria à Misericórdia a cobrança de 230 escudos como renda mensal, adequada a famílias cujos proventos chegassem aos 1.150 escudos (o equivalente a c. 88€ de renda e c. 443€ de proventos, a preços de 2022)⁽⁵⁶⁾. Em 1967, a designação alternativa para estes conjuntos era «aglomerados de casas destinadas a famílias de modestos recursos» e, com efeito, as rendas eram então mais altas do que as dos seus predecessores, para «Famílias Pobres». Em Olhão em 1950, a renda mensal de uma casa com três quartos era de 80 escudos⁽⁵⁷⁾, ou seja, metade

(56) Idem.

(57) 76/MU/45. AGUALg/DUF.

do preconizado para Tavira em 1967, a preços de 2022 (c. 43€ em Olhão e c. 88€ em Tavira). Esta diferença de valores sugere que, mesmo a este nível – o programa Casas para Famílias Pobres de 1945 foi o instrumento preferencial de política de habitação apoiada destinada aos mais carenciados, fora de Lisboa e Porto, durante a vigência do Estado Novo –, aqueles com rendimentos mais baixos e irregulares tiveram dificuldade crescente ao longo do tempo em honrar o pagamento das rendas de casa⁽⁵⁸⁾.

Uma consequência previsível do esforço exigido aos moradores e do frequente incumprimento foi a dificuldade evidenciada pelos senhorios – eles próprios, entidades financeiramente frágeis – em impor a manutenção adequada das casas pelos inquilinos e assumir responsabilidade por aquela dos restantes espaços dos bairros. Em 1950, as 300 casas de Olhão estavam atribuídas e havia «muitos pedidos para mais casas (...) Dos inquilinos 66 são marítimos [cujo provento depende de estações e estado do tempo] que habitavam em casas de lata e que ocupam as casas do tipo A [renda 60 escudos]»⁽⁵⁹⁾. Um artigo de maio de 1956 em *O Comércio do Porto* denunciava (moderadamente, no contexto de censura vigente) o estado de «completa decadência» daquele bairro: «Casas esburacadas, vidros partidos, janelas e portas a apodrecer por falta de tinta e de indispensáveis obras de conservação». Chamado pela DUF a explicar a situação, o município invocou a penúria dos seus inquilinos como motivo para leniência. Os serviços alegavam procurar cumprir a conservação necessária, «mas a falta de compreensão dos seus habitantes, nada cuidadosos, e por outro lado em situações deveras miseráveis, contribuem para que haja um pouco de tolerância nos prejuízos que ocasionam». Assim mesmo, a câmara municipal deu início imediato a «obras de grande reparação» em paredes, portas e janelas⁽⁶⁰⁾.

Para um História Pública da Habitação em Portugal

Com a investigação sobre estes conjuntos em curso, o propósito deste texto permanece, em um aspeto, incumprido: o material de arquivo

(58) Um estudo aprofundado desta questão exigiria uma análise mais completa de proventos e custo de vida ao longo do período, que fica além do âmbito deste texto.

(59) 76/MU/45. AGUALg/DUF.

(60) Idem.

utilizado na sua secção final provém de uma fonte em particular (o fundo da Direção de Urbanização de Faro), pelo que não nos permite ainda demonstrar cabalmente a importância da complementaridade de fontes como metodologia para uma «história pública da habitação». A investigação incide agora em outras duas fontes primárias essenciais: os arquivos dos serviços centrais da DGSU e das instituições herdeiras das competências desta no provimento de apoio público à habitação, em Lisboa; e os arquivos municipais, nos diferentes concelhos abrangidos⁽⁶¹⁾. Resultados preliminares desta fase permitem já, contudo, antever o interesse desta metodologia e das suas premissas⁽⁶²⁾. Ao investigar a história destes conjuntos através do registo documental da participação dos seus diferentes intervenientes – promotor, financiador, projetista, utilizador – obtemos um entendimento mais completo destes objetos, das circunstâncias da sua produção, dos discursos ensaiados e das necessidades expressas no seu lançamento. Mais: obtemos uma compreensão mais ampla e profunda das políticas de apoio à habitação que lhes deram origem; encontramos programas que foram ignorados ou minorizados em estudos anteriores e enriquecemos o nosso conhecimento sobre aqueles que não o foram, ao mergulhar nos arquivos para estudar um objeto específico, ou um grupo deles, cujo processo de materialização ajuda a iluminar a realidade concreta de tais programas no terreno.

As centenas de conjuntos de chamadas «Casas para Famílias Pobres» erguidos em Portugal durante a vigência deste programa oferecem uma oportunidade ímpar para repensar o papel do parque habitacional erguido com apoio público para mitigar necessidades atuais, urgentes e concretas das comunidades. Um exemplo: Covilhã luta com carências gritantes de habitação para estudantes universitários e famílias jovens e dispõe de conjuntos como o chamado Bairro da Alegria, de casas daquele tipo, hoje abandonado e potencialmente adaptável a essa população

(61) Refira-se, no que toca aos serviços centrais referidos, a relevância da documentação hoje detida pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, na sua sede (Av. Columbano Bordalo Pinheiro, Lisboa), no Pragal (Almada), e em depósito nos arquivos do Património Cultural, I.P. / Forte de Sacavém, por acordo institucional.

(62) Um exemplo atualmente em estudo é o chamado Bairro Municipal de Loulé, com documentação complementar nos repositórios AGUAlg/DUF (financiamento e construção), arquivo municipal de Loulé (manutenção e utilização) e arquivo pessoal do arquiteto (Manuel Laginha) em Património Cultural, I.P. / Forte de Sacavém (projeto).

mediante o seu estudo participado⁽⁶³⁾. Ao partir de exemplos realizados, ao ir além do quadro legislativo abstrato que originou determinada política, podemos também envolver-nos com comunidades e grupos de moradores específicos – conhecemos aquele caso concreto, na sua circunstância e não apenas enquanto mais um resultado de um programa governamental. Será este, cremos, um passo importante no propósito de escrever um novo tipo de história da habitação apoiada em Portugal: pública, profunda e cocriada.

Agradecimentos

A secção final deste artigo foi escrita a partir do material levantado pela Dra. Tânia Rodrigues, a quem muito agradeço, no Arquivo Geral da Universidade do Algarve, no contexto do projeto de investigação *ArchNeed – The Architecture of Need: Community Facilities in Portugal 1945-1985* (FCT PTDC/ART-DAQ/6510/2020) e da iniciativa *Arquitectura Aqui* (v. <https://arquitecturaaqui.eu>), de que este projeto faz parte e de cujas premissas o presente texto é devedor. O meu trabalho foi financiado pelo European Research Council (ERC) – European Union’s Horizon 2020 Research and Innovation Programme (Grant Agreement 949686 – ReARQ.IB) e por fundos nacionais portugueses através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do referido projeto *ArchNeed – The Architecture of Need: Community Facilities in Portugal 1945-1985* (FCT PTDC/ART-DAQ/6510/2020).

Bibliografia

Agarez, Ricardo Costa (2005). “Bairro de Casas para Famílias Pobres em Loulé / Bairro Frederico Ulrich / Bairro Municipal”, *Sistema de Informação para o Património Arquitectónico – SIPA*, http://www.monumentos.gov.pt/Site/APP_PagesUser/SIPA.aspx?id=24123, acedido em 9 de setembro de 2024.

(63) V. imagens do bairro em *Arquitectura Aqui* (2024) *Bairro da Alegria, Covilhã*. Acedido em 15 de dezembro de 2024, em <https://arquitecturaaqui.eu/obras/814/bairro-da-alegria-covil>

- « — » (2009). “The Gleaners and I. Architecture in Archives”, *Comma, International Journal on Archives*, 1, 57-70.
- « — » (ed.) (2018). *Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018*. Lisboa: IHRU. disponível em acesso aberto em https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/publicacao_100anos.
- « — » (2019). “Obras Públicas e ‘Melhoramentos’ Locais: Entre Lisboa e o País (Real)”, in Joana Brites e Luís Miguel Correia (eds.), *Obras Públicas no Estado Novo*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 141-170.
- « — » (2023). *A Construção do Algarve: Arquitetura Moderna, Regionalismo e Identidade no Sul de Portugal, 1925-1965*. Porto: Dafne.
- Almeida, Pedro Tavares de e Sousa, Paulo Silveira (eds.) (2015). *Do Reino à Administração Interna: História de um Ministério (1736-2012)*. Lisboa: INCM.
- Azevedo, Ana Carina (2021). “Os Últimos Anos da Reforma Administrativa no Estado Novo Português, 1970-1974”, *Ler História*, 79, 165-189.
- Caramellino, Gaia, De Pieri, Filippo e Renzoni, Cristina (2015). *Explorations in the Middle-Class City: Torino 1945-1980*. Siracusa: LetteraVentidue.
- De Pieri, Filippo (2022). *Tra simili. Storie incrociate dei quartieri italiani del secondo dopoguerra*. Macerata: Quodlibet.
- Freire, Dulce e Namorado Borges, Pedro (2018). “O Problema da Habitação Rural: Debates e Políticas Públicas durante o Estado Novo”, in Ricardo Costa Agarez (ed.), *Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018*. Lisboa: IHRU, 118-159.
- Glendinning, Miles (2021). *Mass Housing: Modern Architecture and State Power — A Global History*. London: Bloomsbury.
- Lameira, Gisela (2021). “Typo-Morphological Laboratories During the 20th Century: A General Overview on the State-Subsidized Multifamily Housing Projects in Portugal (1910-1974)”, in Rui Garcia Ramos, Vítor Borges Pereira, Marta Rocha Moreira e Sérgio Dias Silva (eds.), *Hidden in Plain Sight: Politics and Design in State-Subsidized Residential Architecture*. Zurich: Park Books, 383-399.
- Mascorella, Anna (2019). *Restore, Displace, Appropriate: Negotiating the Baroque Legacy in Fascist Rome*. Ithaca: Cornell University.
- Mendes, Luís (2022). “The Dysfunctional Rental Market in Portugal: A Policy Review”, *Land*, 11, 566.

- Stieber, Nancy (1999). “Microhistory of the Modern City”, *Journal of the Society of Architectural Historians*, 58, 3, 382-391.
- Subtil, José (1996). *O Ministério das Finanças 1801-1996: Estudo Orgânico e Funcional*. Lisboa: Ministério das Finanças.
- Tavares, Maria e Couto Duarte, João Miguel (2018). “O Arrendamento Social Público (1945-1969): Nova Escala, Novos Programas e Agentes”, in Ricardo Costa Agarez (ed.), *Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018*. Lisboa: IHRU, 197-233.
- « — » (2021). “A Singular Path in Portuguese Housing: Reviewing the Work of the Habitações Económicas – Federação das Caixas de Previdência”, in Rui Garcia Ramos et al. (eds.), *Hidden in Plain Sight: Politics and Design in State-Subsidized Residential Architecture*. Zurich: Park Books, 227-238.
- Tiago, Maria da Conceição (2010). “Bairros Sociais da I República: Projectos e Realizações”, *Ler História*, 59, 249-272.

