

**SEM TÍTULO**

**SEM TÍTULO**

***'REFLEXÃO SOBRE HABITAÇÃO SOCIAL'***

Coimbra, Outubro 2008

Rita João Caetano | 501 000 133

Prova Final de Licenciatura em Arquitectura

DARQ

Faculdade de Ciências e Tecnologias da Universidade de Coimbra

**À Ema do Mar, a minha obra-prima.**

*“Do sonho à realidade  
Há um instante que quero que agarres  
E te leve em pura felicidade,  
Por todos os caminhos que conquistares.”<sup>(1)</sup>*

*João A. Peixoto*

<sup>(1)</sup> Peixoto, João A., [http:// Poetasamigos.blogspot.com/pt/arquivo](http://Poetasamigos.blogspot.com/pt/arquivo), Abril 2005



<b>04_05</b>	<b>AGRADECIMENTOS</b>
<b>06_08</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>
<b>09</b>	<b>PRÓLOGO</b>
<b>10_13</b>	<b>POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL</b>
<b>14_16</b>	<b>EM BUSCA DE UM CONCEITO DE REALOJAMENTO</b>
<b>17_20</b>	<b>HABITAT DESENRAIZADO E DESINTEGRADO</b>
<b>21_29</b>	<b>HABITAÇÃO SOCIAL, ESTIGMAS E ÊXITOS</b>
<b>30_35</b>	<b>CONJUNTO DE HABITAÇÕES SOCIAIS _ MONTE DE SÃO JOÃO · Um novo conceito de habitação social</b>
<b>36_39</b>	<b>CONCLUSÃO</b>
<b>40_42</b>	<b>BIBLIOGRAFIA</b>
<b>43_44</b>	<b>ÍNDICE DE IMAGENS</b>

Pela primeira vez sentimo-nos desassossegados. As palavras ganham um novo sentido quando não se tornam previsíveis; ganham nova vida quando propõem olhares e despertam perplexidades, quando inquietam o pensamento. E tornam-se sempre insuficientes quando com elas queremos dizer o que nos vai para lá da alma. Como agora.



Este meu trabalho de final de curso foi desenvolvido nas horas que ficam para além das horas do dia, roubando tempo ao descanso, aos amigos e à família. Daí que não tivesse sido possível sem a ajuda e a generosidade constante de muitos, a quem quero deixar aqui expresso o meu imenso bem-haja.

As principais aliadas nesta minha *gentle obsession* foram a minha filha e a minha mãe. A elas, antes de a quaisquer outros, devo o profundo agradecimento pelo modo como me aturaram quando eu estava e, sobretudo, como aceitaram que, muitas vezes, eu não estivesse.

Obrigada mãe, não é suficiente...

Ao meu pai devo um agradecimento muito especial; ele que, apesar das nossas diferenças, foi o estímulo do início e uma ajuda constante, concreta e infatigável, ao longo destes anos. Acalento a esperança de que, mais esta etapa mostre aos meus pais, não ter sido em vão a educação e formação que se esforçaram por me proporcionar.

Ao Arquitecto José António Bandeirinha, meu professor e a quem devo a orientação deste trabalho e a frustração de nele não incluir as ideias (tantas!), que as nossas conversas despertaram. Bem-haja, sobretudo por, em 2002, quando meu professor, me ter motivado a acreditar que isto seria possível!

À indescritível equipa de docentes que, com um saber feito de experiência, me levou à aventura do conhecimento e da interioridade, pela mão de vivências próprias partilhadas, pretendo deixar aqui um profundo, sentido e público (re) conhecimento.

Aos meus colegas de viagem, que embarcaram no mesmo cais, reservo uma passagem para a outra margem da amizade e um lugar certo no canto do coração e da memória.

A todas e cada uma das pessoas que formam o departamento de arquitectura, pelo carinho, apoio e disponibilidade que me ofereceram ao longo destes anos, o meu obrigada.

Ao gabinete “Filipe Oliveira Dias Arquitecto”, pela atenção ao me facultar peças desenhadas, relativas ao projecto de habitações sociais, no Monte de São João, Porto.

Muitos outros amigos, ou simples conhecidos, com quem aprendi e com quem discuti nos mais diversos pontos do mundo, ao longo destes anos foram, de modos muito diferentes, fundamentais na minha formação e auxílio precioso em muitas ocasiões; deram-me valiosas indicações, criticaram-me a mim e aos meus trabalhos, animaram-me nos momentos de desalento.

À Quica, minha irmã, por acreditar em mim...

À Andreia por, a cada instante e em qualquer lugar, ser uma preciosa companheira de viagem (a minha Louise)...

À Adriana que, esteja onde estiver, vem de lá e pega em mim...

À Carla, por se ter tornado fundamental...

À Marta e à Vera, pela amizade genuína...

À Sara, à Catarina e à Sofia, com quem comecei a ser quem sou...

À minha numerosa família, aquele porto seguro...

Às minhas avós, duas mulheres lindas...

À Paula Coelho e à Teresa, pela mão que me deram nesta etapa...

A todos que por aquilo que são para mim, fazem de mim a pessoa que sou...

A todos vocês, um agradecimento que não cabe nas palavras!

Finalmente, outra vez e vezes sem fim, a ti Ema, *dimidium animae meae*, de há três anos para cá, sinal e caminho para todo o sentido da minha vida!

*“O problema social é fundamentalmente um problema urbano: trata-se de chegar, na liberdade intrínseca à cidade, a uma ordem social e a um controlo social equivalentes ao que se desenvolveu naturalmente na família, no clã e na tribo.”*

*Park, 1990 <sup>(2)</sup>*

<sup>(2)</sup> Estevens, Ana, *As expressões espaciais da segregação residencial na Área Metropolitana de Lisboa*, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, First International Conference of Young Urban Researchers (FICYUrb), Junho 11-12, 2007

ABOUI

A cidade sempre foi a diversidade, sempre foi a diferença, sempre foi aquilo que permite a cada um encontrar os equipamentos, os serviços ou os outros com quem se quer dar. É essa ruptura com a homogeneidade tradicional, que a cidade tem grande capacidade para fazer. A cidade é multiculturalidade que devemos assumir, dando visibilidade pública a esta multiculturalidade, a esta diversidade, social e cultural, reforçando espaços de identidades sociais positivas e, mais uma vez, com reforços de intervenção, com princípios de discriminação positiva.

Porém, hoje estamos a reproduzir, nas nossas cidades, espaços “guetizados”, sem condições de cosimento à cidade, de grande homogeneidade social e de grande heterogeneidade cultural que se tornam, rapidamente, espaços de socialização negativa para as crianças e jovens, e que são espaços que vão ter dificuldade de se integrarem na cidade, de pleno direito e de cidadania.

O que se pretende com este estudo é abrir algumas perspectivas sobre espaços urbanos específicos da cidade contemporânea, marcados por estigmas e preconceitos. Uma reflexão sobre a (des) integração da habitação de interesse social, abordando-se as matérias específicas do favorecimento de uma adequada integração social, matéria esta, como se sabe, de elevada complexidade, que muito se liga às respectivas soluções físicas e que terá muito a ganhar com a aprendizagem de experiências passadas e presentes.

Talvez se tenha aprendido com os bons exemplos de habitação social desenvolvidos entre nós, mas não se conseguiram, ainda, erradicar inteiramente os maus exemplos em termos de concentração excessiva, repetição exagerada de projectos, maus projectos de arquitectura, ausência de fundamentais ligações de continuidade urbana e implementação de misturas sociais que pouco terão a ver com um tecido social urbano corrente e que, aparentemente, são extremamente delicadas de gerir e muito sensíveis no que se refere ao que deveria ser um direito de todos os habitantes, relativamente a condições de bem-estar e de paz social e urbana.

A culpa da desintegração social está bem a montante do edifício habitacional, mas este também nela participa. Não podemos “sacudir a água do capote” e continuar a projectar

pesadelos em betão, antros que sustentam a delinquência e “objectos” urbanos colossais e desintegradores de qualquer continuidade urbanística, sem escala humana e agressivos, onde ninguém se imagina a viver, de livre vontade (existindo outras opções).

E é sempre preferível refazer desenhos a ter, um dia, de demolir edifícios.

O direito ao alojamento é fundamental! E o direito a uma vizinhança agradável e pacífica não o será também?

E se o realojamento considerar os habitantes da zona, ouvindo-os, explicando que a operação será apenas constituída por “um par” de lotes disseminados entre muitos.

E se a imagem arquitectónica do realojamento seguir os modelos correntes e vigentes na zona? Sem concentrações, imposições e estigmas absurdos, não acabará a habitação social por se integrar no meio social?

A questão do número é importante e uma integração social disseminada, deste género, será muito mais trabalhosa do que aquela “industrializada” e concentrada numa ou duas zonas. Mas a questão do número não é tudo e fornecer tectos não significa proporcionar um habitat socialmente integrado. Fornecer tectos em quantidade pode, ainda, ajudar a ganhar eleições, mas não estará longe o dia em que as pessoas vão rapidamente perceber que apenas se pretende que elas mudem de “bairro de lata”.

A configuração geral e pormenorizada do habitat, a organização geral da mistura social e a sua composição pormenorizada, tanto ao nível da rua e do quarteirão, como dos tipos de grupos sociais em presença mútua, são matérias a estudar, de seguida, nos êxitos e desastres hoje existentes em zonas de habitat de interesse social. Tenta-se avaliar em que grau os espaços, imediatamente exteriores à habitação particular, se apresentam como portadores de valores de sociabilidades e facilitadores do desenvolvimento de identidades territoriais. Em particular, observa-se como o potencial de metamorfose social das populações realojadas não se encontra devidamente representado no edifício construído, cuja inércia reforça, de forma dramática e paradoxal, o estigma associado ao processo de realojamento e à pobreza.

Mas porque não tem que ser assim, este trabalho persegue o grande interesse e a real

possibilidade prática de se poder viver um espaço de habitar qualificado e satisfatório, sem que um tal nível qualitativo possa ser considerado como uma condição excepcional, alcançável sem obrigar a investimentos acima dos considerados correntes.

É urgente não mais tratar o habitar como um produto de consumo e, tantas vezes, um produto de consumo mal concebido, porque esquecido de boa parte das suas valências; é chegada a altura de parar de fazer cidade com habitação mal desenhada e de fazer simulacros de cidade através de dormitórios tristes, sem coesão urbana, sem identidade e sem dignidade.



· **Política de Habitação em Portugal** - Abordagem, de uma forma sistematizada e sucinta, da história da habitação social, de forma a contextualizar as alterações e mudanças da política de habitação nas últimas décadas.

· **Em busca de um conceito de realojamento** - Reflexão sobre o conteúdo do conceito e das práticas de realojamento e apresentação do paradoxo que, muitas vezes, está latente nos seus objectivos, a saber, o da resolução de problemas de consciência pública ou da resolução dos problemas de habitação das populações que dela são mais carenciadas.

· **Habitat desenraizado e desintegrado** - Análise da frequente inexistente relação entre as especificidades das dinâmicas sociais das populações que são alvo das acções de realojamento e as soluções que são protagonizadas para resolução do problema habitacional.

· **Habitação social, estigmas e êxitos** - Reflexão sobre habitação social, através dos maus exemplos que continuam, inexplicavelmente, a ser seguidos e sobre os bons exemplos, criminosamente ignorados.

· **Conjunto de habitações sociais \_ Monte de São João · Um novo conceito de habitação social** - Análise deste conjunto habitacional, complementada pela visita feita ao local.



# POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL

10



Até ao 25 de Abril de 1974, a promoção pública de habitação foi praticamente inexistente, aparecendo apenas registados alguns programas de promoção pública de Habitação Social, sendo os principais: as Casas Económicas, em propriedade resolúvel (1933); as Casas de Renda Económica (1945); as Casas de Renda Limitada (1947); as Casas para Famílias Pobres (1945); as Casas para Desalojados das Ilhas do Porto (1946); as Casas para pescadores (1956); a Auto-construção (1962).<sup>(3)</sup>

O período que separa o início da década de 60 e o 25 de Abril caracteriza-se por uma intensificação da especulação fundiária e imobiliária, sob o impulso de grandes empresas ligadas a importantes grupos económicos. Nesta altura, apesar da produção ter verificado um ligeiro aumento permanecia, no entanto, inacessível à grande maioria da população do país.

Com o 25 de Abril, a democracia e os movimentos sociais obrigaram a uma outra preocupação com o alojamento e suas condições, sendo que a situação anterior sofreu algumas alterações. Para entender as políticas de habitação social em Portugal, as suas alterações, mudanças e concretizações é apresentada, de seguida, uma análise de quatro períodos distintos, pós 25 de Abril, referidos em “*Aproximação às Políticas Habitacionais Pós - 1974*” (Guerra, 1999: 71-75).<sup>(3)</sup>



> CRE, Olivais-Sul; Vasco Croft, Justino Morais, Joaquim Cadina



> CRE, Olivais-Norte; Nuno Teotónio Pereira e Pinto de Freitas [Boletim do GHT da CML, vol. 3, nº 20, 1º semestre de 1971]

<sup>(3)</sup> Guerra, Isabel; Pinto, Teresa Costa (Coords), *Aproximação às políticas habitacionais pós- 1974*, Lisboa, ISCTE/INH, 1999

**• PERÍODO DE 1974 A 1976**

Caracterizou-se por uma tentativa da intervenção do Estado, quer em termos de legislação, quer em termos de produção directa de habitação, quer ainda na diversificação dos apoios e programas de produção interna, mas cujos resultados práticos não tiveram tempo de se manifestar.

No período pós-revolucionário, o Fundo de Fomento da Habitação lançou alguns programas que tiveram impacto na promoção habitacional pública. São de destacar:

- Programa SAAL, apoio à organização e iniciativa de todos aqueles que viviam em situações degradadas de alojamento, para a construção de habitações condignas;
- Impulso ao Cooperativismo Habitacional;
- Reforço dos programas de Habitação Social já existentes, as Casas de Renda Limitada e as Casas Económicas sofreram alterações na sua base com vários decretos publicados após esta data;
- Criação de um novo programa de apoio às Autarquias para a construção de Habitação Social;
- Novo regime de Contratos de Desenvolvimento para Habitação, financiando a promoção privada de habitação de custos controlados;
- PRID, Programa de Recuperação de Imóveis Degradados.

A maioria destes programas e intervenções, postos em prática nestes dois anos, com grande preocupação pelas questões sociais e urbanas, só assume visibilidade a partir de 1977, na medida em que, até aí, foram escamoteados pelos aparelhos político-partidários.

Dos dados disponíveis, e de acordo com os valores das “*Estatísticas da Construção e Habitação*” do INE foram concluídos, nos anos de 1975 e 1976, 2.502 fogos com características de Habitação Social, não chegando a 3% do total de fogos construídos nessa fase. Importa referir que alguns destes valores correspondem aos fogos concluídos

dos programas de “Casas de Renda Económica e Limitada” e habitações destinadas ao arrendamento, iniciadas ainda durante o período do Estado Novo.

**• PERÍODO DE 1977 A 1985**

Neste período, a economia portuguesa atravessou algumas crises profundas. No entanto, até 1985, houve uma intensificação da intervenção pública directa e indirecta na construção de habitação social. Construíram-se 44.511 fogos sociais, o que perfaz uma média de 5.560 fogos/ano. É de destacar o ano de 1977, com o sector público a concluir 5.974 fogos e o ano de 80, com 5.509 fogos.

Por outro lado, 1977, e mesmo tendo em atenção que os quadros dos Fogos Concluídos por Habitação Segundo a Modalidade de Construção, por ano, não incluem todos os programas de promoção do Sector Público, é o ano que apresenta um maior número de fogos construídos, o que se deve em grande parte ao programa dos Contratos de Desenvolvimento que produziram, neste ano, 3.988 fogos. É também, em 1980, que o programa SAAL apresenta um maior número de fogos concluídos - 698 -, sendo os distritos de Lisboa e Setúbal os mais privilegiados.

No início da década de 80, o número de fogos concluídos, em virtude das políticas pós - 25 de Abril, atingiram os valores mais elevados, em especial nos anos de 1982, 83 e 84, quando foram concluídos 4.948 fogos em 83, sendo 3.520 deles ao abrigo dos Contratos de Desenvolvimento. Foi também neste período, que se destacaram os fogos produzidos pelo programa SAAL e pelos Programas de Arrendamento Público. Se o maior número de construções atinge os distritos de Lisboa, Porto, Setúbal e Faro, é de salientar que, no ano de 1983, todos os distritos do país viram concluídas muitas construções de Habitação Social, provenientes dos vários programas na altura em curso.

A primeira metade da década de 80 é de forte construção por parte do Sector Público, com destaque para os 7.207 fogos em 1984, sofrendo uma queda a partir de 85. Ao contrário, é o Sector Cooperativo que aumenta a sua concretização de fogos no início da década, com um crescimento significativo a partir de 1985, disparando depois em 86.

Algumas das explicações para a quebra do número de fogos concluídos para Habitação Social e o aumento do número de fogos construídos pelo sector Privado, podem ser encontradas na diminuição da intervenção Estatal e desarticulação entre as várias Entidades Públicas que as promovem, como também no aumento do número de bancos comerciais a conceder créditos a longo prazo para aquisição de casa própria.

De acordo com os dados disponíveis no INE, a contribuição das Cooperativas na produção de habitação foi fraca, tendo em 1980 atingido os 480 fogos, sendo a partir dos anos 80 que se acelera o contributo deste sector.

#### • PERÍODO ENTRE 1986 A 1993

A crise económica, uma elevada inflação (embora em decréscimo), uma política de pendor mais liberalizante e a “crise” Institucional, em 1982, criada pela extinção do INH, faz decrescer o esforço do período passado. Neste período, foram construídos 37.668 fogos numa média anual de 4.185 fogos ao ano, valor este inferior ao do período anterior. Os Contratos de Desenvolvimento perdem o vigor anterior, construindo apenas 1.830 fogos sendo, no entanto, o período áureo das cooperativas de habitação, que constroem 21.860 fogos em comparação com 13.978 fogos de habitação social.

Apesar da quebra de construção, diversificam-se os programas de construção pública, tendo sido criados dois novos regimes para arrendamento público, um de financiamento a longo prazo e um outro com reforço do papel do Estado com uma comparticipação de 50% a fundo perdido, os denominados Acordos de Colaboração, destinados a populações residentes em barracas.

#### • PERÍODO POSTERIOR A 1993

A crise do início da década de noventa e o acréscimo das dinâmicas migratórias provenientes dos PALOP, da década de 90, fazem agravar a crise habitacional e, sobretudo, a insegurança urbana em Portugal.

Assiste-se, assim, a partir de meados dos anos 90, a um esforço de investimento público na habitação a que não é alheio o Programa Especial de Realojamento que surge, em 1993, através do Decreto - Lei nº163/93 de 7 de Maio, e teve a sua última alteração através do Decreto-Lei nº 271/2003, de 28 de Outubro, tendo como objectivo a concessão de apoios financeiros para construção, aquisição, ou arrendamento de fogos destinados ao realojamento de agregados familiares residentes em barracas e habitações similares.

## EM BUSCA DE UM CONCEITO DE REALOJAMENTO

14

*“Ao nível dos objectivos políticos e sociais, as políticas de (re) alojamento em bairros sociais visam sempre a integração de populações e de famílias marginalizadas. Na prática as coisas nem sempre são assim...”<sup>(4)</sup>*

<sup>(4)</sup> Estevens, Ana, *As expressões espaciais da segregação residencial na Área Metropolitana de Lisboa*, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, First International Conference of Young Urban Researchers (FICYUrb), Junho 11-12, 2007



O vocábulo realojar tem estado, quase sempre, associado à necessidade de atribuir alojamento a famílias vitimadas por catástrofes, a famílias residentes em áreas a desafectar em sequência de obras públicas ou, ainda, o sistema de eliminação sistemática de barracas (sobretudo Lisboa) e de ilhas (no Porto) e conseqüente distribuição de fogos pelos seus habitantes. É nesse sentido que, nos anos 50, se realojaram centenas de famílias em bairros de habitação social provisórios em Lisboa e que, em 1970, se cria o Serviço de Realojamento, no Gabinete Técnico de Habitação da C.M. de Lisboa e se constroem os grandes bairros de habitação social no Porto.

A construção dos bairros sociais caracterizou-se, até hoje, por uma certa “megalomania arquitectónica”, simultaneamente quantitativa e qualitativa, baseada em construções em altura, capazes de realojar o maior número possível de famílias reduzindo, assim, num menor espaço de tempo, as situações de degradação habitacional, ou seja, destruindo o maior número de barracas e/ou casas degradadas.

Esta atribuição de alojamentos a famílias mal alojadas funciona, quase sempre, ao nível do discurso do poder político, como a forma de proporcionar a estas populações melhores condições de vida e de bem-estar, nomeadamente no que toca às suas condições de habitação. Importa, no entanto, precisar o que está em causa quando técnicos e políticos se referem à “melhoria da qualidade de vida” das populações. As discussões políticas em torno destas realidades carenciadas de intervenção tendem, no entanto, a generalizá-las em estereótipos de pobreza, degradação e marginalidade e em transformá-las, cegamente, em objecto de intervenção e limpeza eficaz das manchas de sujidade e incómodo social de que são portadoras. E eis como se tem sustentado a ideia de realojamento como solução revestida de eficácia e inocuidade.

Em geral, a atribuição de um apartamento num prédio a famílias residentes nas áreas degradadas da cidade tem vindo a ser considerada - sobretudo pelos organismos responsáveis a montante por estas acções de realojamento - como a solução “fundamental” e “suficiente” para assegurar a transformação dos modos de vida e a satisfação residencial destas populações banindo, simultaneamente, da sociedade portuguesa, o cancro social que é a existência de barracas e de condições deficitárias de habitabilidade.



Constroem-se casas segundo as normas ditadas pelas recomendações técnicas para a habitação, realoam-se aí os residentes das habitações degradadas a demolir e publicita-se mais um passo dado, na longa e ambiciosa caminhada, para o objectivo público de melhorar as condições de vida e de bem-estar das populações mais desfavorecidas. Desta forma, não é de estranhar que o êxito das acções de realojamento seja avaliado segundo o número de fogos construídos e atribuídos aos agregados familiares.

Em suma, os processos de realojamento têm sido, sobretudo, caracterizados pela atribuição e distribuição de alojamentos por famílias que deles carecem com urgência. E este tem sido o sentido que comumente se lhe tem atribuído, ou seja, realojar é dar casas, o que coloca variadíssimos problemas, a começar pela desresponsabilização na criação de qualidade habitacional e de vida, enquanto projecto último.

Subsiste, por tudo isto, a dúvida, através de uma análise mais atenta destes processos de realojamento e dos discursos proferidos que os acompanham, se esta atribuição e distribuição de casas pretende resolver os problemas de deficiência de habitação das populações que a elas têm acesso, ou antes, resolver os problemas de consciência pública afectada por um complexo de pobreza, envergonhada com a existência de tantos bairros de barracas no final do século XX. E quando se tratam as pessoas como números e se resolvem, numericamente, os problemas, estão a criar-se verdadeiros novos problemas.

