

## Êxodos e migrações na região de Lisboa: a ignição para a explosão metropolitana

*Teresa Valsassina Heitor*

Contato: teresa@civil.ist.utl.pt

*Jorge Gonçalves*

Contato: jorgemgoncalves@tenico.ulisboa.pt

*CiTUA*

Centro para a Inovação em Território, Urbanismo e Arquitetura do Instituto Superior Técnico, Universidade de Lisboa

### RESUMO

A região de Lisboa sofreu, a partir da segunda metade do sec. XX, diferentes vagas de imigração e migração interna alterando profundamente a sua configuração socio-territorial. O êxodo rural, o retorno forçado dos colonos portugueses a seguir à revolução dos cravos, os refugiados das guerras civis nas ex-colónias portuguesas, e ainda a imigração relacionada com as grandes obras públicas financiadas pela Comunidade Europeia são os exemplos mais marcantes. Desde esse período que a Área Metropolitana de Lisboa nunca mais deixou de se debater com enormes desafios na oferta de alojamento. O artigo procura descrever os impactos destes êxodos e migrações, distintos na intensidade e na forma, mas revelando bem como a habitação permanece o pilar fraco do Estado Social português.

Palavras-chave: Área metropolitana de Lisboa; Habitação informal; Estratégias residenciais; Habitação social

### ABSTRACT

The region of Lisbon experienced, from the mid-20th century, successive waves of immigration and internal migration that profoundly altered its socio-territorial configuration. Rural exodus, the forced return of the Portuguese colonists, during and after the wars of independence in the former colonies, and immigration spurred by major public works financed by the European Community, are the most striking examples. Since that time, the Lisbon Metropolitan Area has never ceased facing great challenges in housing provision. The article seeks to describe the impacts of these exodus and migrations, which are distinct in intensity and shape, but reveal how housing supply has remained the weakest pillar of the Portuguese Social State.

Key-Words: Metropolitan area of Lisbon; Informal Settlements; Residential strategies; Public housing



Fig 1- "Diário de Lisboa", nº 16590, Ano 48, Quarta, 26 de Fevereiro de 1969

Lisboa é conhecida por historicamente ser um lugar de cruzamento de povos e culturas, proporcionando-lhes uma coexistência pacífica e até razões para uma gradual integração entre si. Os testemunhos arqueológicos que atravessaram os tempos, desde o neolítico até à atualidade, deixaram-nos largas provas dessa diversidade.

Todavia, a segunda metade do século XX foi particularmente decisiva na exibição da capacidade da cidade de Lisboa em atrair novos habitantes o que provocou, aliás, que a sua expansão confluísse na formação da área metropolitana. No entanto, a forma como este processo decorreu foi tumultuosa e desregulada deixando marcas profundas ainda hoje difíceis de sanar (Câmara Municipal de Lisboa, 1946).

A 26 de fevereiro de 1969 desmoronou-se na periferia norte da cidade de Lisboa, no bairro da Brandoa<sup>1</sup>, concelho da Amadora, o que poderia vir a ser um prédio de 7 pisos para 21 inquilinos (Diário de Lisboa, 27 de fevereiro de 1969). No dia seguinte, os jornais mostravam o maior bairro clandestino da Europa lançando críticas implícitas aos responsáveis que foram tolerando esta e outras situações semelhantes em nome de uma cómoda solução para o atenuar da tensão social ligada ao problema da habitação. O governo, com este acontecimento e sobretudo com a sua projeção mediática, sentiu-se acossado e decretou, através da Direção Geral da Administração Política e Civil, o embargo de todos os edifícios ali em construção. No fundo, o que pretendia era dar resposta ao desafio lançado designadamente pelo Diário de Lisboa "(...) O desabamento de ontem foi o abcesso que rebentou às portas de Lisboa. Não acreditamos que alguém possa ficar insensível a isto" (27 de fevereiro de 1969).

A justificação desta situação dramática relatada pelas notícias resulta de uma imbricada teia de interesses e acontecimentos que começaram a ser delineados no final da década de 1940. O pós-Segunda Guerra Mundial desencadeou um turbilhão de mudanças na Europa. Elas também passaram por Portugal, com profundas implicações na política e na impedida pela ausência de economia primeiro e, depois, sociais e urbanas. E é este contexto que vai justificar o surgimento de uma sociedade em mudança acelerada que, nesse percurso, vai gerando graves clivagens e contradições plasmadas no território e na sociedade (Nunes, 2007).

No mercado livre da habitação em Lisboa assistia-se neste tempo de êxodos e migrações a um bloqueio do mercado de arrendamento pois havia sido imposto o “congelamento” das rendas desde 1910 para evitar a inflação dos preços acabando por ter repercussões na degradação do edificado. Por outro lado, a aquisição de casa própria estava limitada e mesmo impedida pela ausência de crédito hipotecário ou pela escassez de fogos para compra. Só com a aprovação do da aquisição da casa própria levou a que hoje Portugal seja cada vez mais um país de proprietários que de arrendatários.

### A nova população urbana e metropolitana

A contabilidade demográfica feita em 1950 revela variação ocorrida ao longo da década anterior aproximando-se dos 10% de crescimento para o país e de quase 20% para a cidade de Lisboa (Quadro 1). Os dados do censo de 1950, mostram que Lisboa, com os seus 709 119 residentes, concentrava 8,4% da população nacional o que já contrastava de modo muito significativo com os 7,7% no início da década de 40.

E, se à entrada da década de 1950 a situação era esta, a evolução nas duas décadas seguintes não deixou de continuar a manifestar um padrão semelhante sobretudo para a capital. Com efeito, o crescimento da população em Portugal até 1960 foi de 4,9% atingindo os 8.851.289 habitantes e o de Lisboa foi mais do dobro (11,5%) fixando-se nesse ano em 790.434 residentes.

Este padrão de crescimento nas duas escalas mas com ritmos diferenciados, acabou por revelar o que já se suspeitava, isto é, que Lisboa capitalizou grande parte deste crescimento ao ponto de ampliar o seu peso de demográfico para agora 8,9% do total do país (Figura 1).

Anos	População			
	Portugal	Lisboa	Varição Portugal (%)	Varição Lisboa (%)
1940	7722152	594390		
1950	8441312	709119	9,3	19,3
1960	8851289	802230	4,9	11,5
1970	8663252	769044	-2,1	-4,1
1981	9852841	807937	13,7	5,1

Quadro 1- Trajetória do universo demográfico no país e na cidade de Lisboa, 1940 - 1981

A década de 1960 tornou-se emblemática na exibição de uma trajetória demográfica divergente entre Lisboa e o país. Este, pela sangria migratória ocorrida neste período, sobretudo para países do centro da Europa, viu contrair-se a sua população para 8.663.252 habitantes (-2,1%). Ao mesmo tempo, a cidade de Lisboa ainda ampliava esta regressão com -4,1% recuando em 1970 para os 769.044 indivíduos.

Esta narrativa demográfica da evolução da Cidade e do país serve em especial para mostrar como Lisboa era o destino de dezenas de milhares de migrantes rurais, mas também para chamar a atenção de que esses quase 175 mil habitantes que a Capital ganhou entre 1940 e 1970 não tiveram ali um acolhimento fácil. Essa incapacidade, aliás, levou a que uma segunda vaga de migrantes ocorrida na década de 1970 (Quadro 1) representasse 13,7% de aumento populacional no país (isto é, quase um milhão e duzentos mil indivíduos), e que em Lisboa o incremento pouco passasse dos 5% (cerca de 37 mil residentes).

Esta nova vaga derivava agora de um processo tumultuado de independência dos territórios ultramarinos em resultado de contextos locais de grande instabilidade política e social. A descolonização sobretudo,

Fonte: INE, Recenseamento Gerais da População, 1991-2011; INE, Anuário Estatístico, 2016

	População				Taxa de variação (%)		
	1991	2001	2011	2015*	1991-01	2001-11	2011-15*
Cidade de Lisboa (a)	656 002	563 149	542 440	504 471	-14,2	-3,7	-7,0
Coroa (b)	1 883 518	2 115 546	2 284 610	2 308 207			
AML (a+b)							
Total	2 539 520	2 678 695	2 827 050	2 812 678	12,3	8,0	1,0
% AML / Portugal	25,5	25,8	26,8	27,2	5,5	5,5	-0,5
Portugal	9 950 029	10 394 669	10 542 398	10 341 330	4,5	1,4	-1,9

Quadro 2- Variação recente da população na capital, AML e País, 1991-2015

Fonte: INE, Recenseamentos Gerais da População, 1940 a 1981

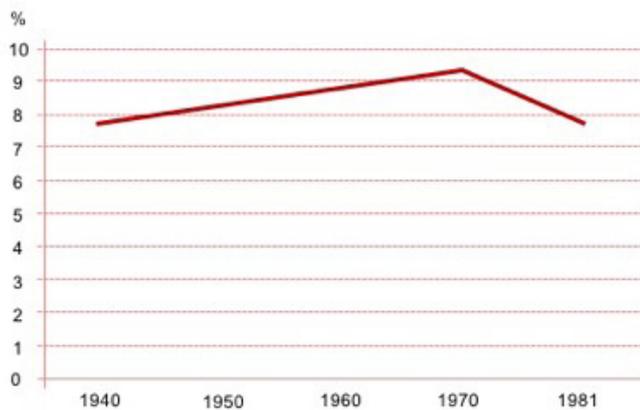


Fig 2- Proporção de população residente na capital face ao país, 1940-1981

Fonte: INE, Anuários Estatísticos, 1960-2016; Pordata

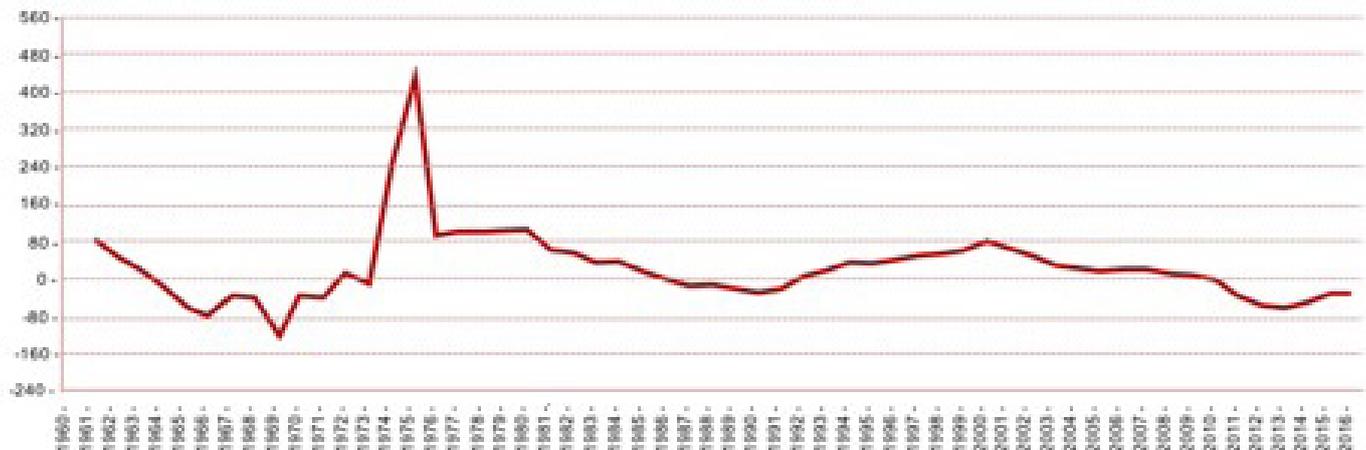


Fig 3- Saldo migratório em Portugal, 1960-2016.

mas também as guerras civis, designadamente, em Angola e Moçambique, provocaram o retorno em massa de colonos, alguns deles já nascidos nesses territórios, bem como de muitos outros imigrantes africanos (Figura 3).

Estes enormes contingentes demográficos chegaram a Portugal em 1974 e 1975. Porém, como se mostrou, agora não vieram para a Lisboa-cidade, pelo menos de modo significativo. As áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto foram, mais uma vez, os espaços que se viram obrigados a acolher uma volumosa população frágil, desprotegida e, em muitos casos, sem recursos, bens ou trabalho que lhes pudessem conferir maior autonomia na escolha dos seus espaços de habitar.

Merece ainda destaque a vaga de imigração que ocorreu na década de 1990 quando, na sequência da entrada de Portugal na então designada Comunidade Económica Europeia, o país passou a dispor de fundos financeiros de apoio à construção pública de infraestruturas, habitação e equipamentos bem como quando o sector financeiro despertou o apetite pelas oportunidades suscitadas pela fileira do imo-

bilário. Lisboa beneficiou largamente deste ciclo de investimento público e privado bastando lembrar a construção na década de 1990 da segunda travessia do rio Tejo (1995-98), do Centro Cultural de Belém (1989-93), da Exposição Mundial de Lisboa (1993-98) ou ainda a enorme expansão da rede de metropolitano.

Estas e outras obras justificaram a dinâmica imigratória sentida ao longo de toda a década de 1990 (cf. Fig. 3) composta por comunidades oriundas de países lusófonos (pela afinidade cultural e linguística), mas também de países da Europa de Leste, como Ucrânia, Moldávia, Bulgária e Roménia, facilitada com a política fronteiriça da União Europeia, estabelecida em 1999.

No entanto, desde a década de 1980 até hoje, é possível observar que a cidade de Lisboa perdeu para os restantes municípios da área metropolitana (Quadro 2) cerca de 270 mil habitantes, aproveitando as oportunidades de aquisição de habitação mais barata

e com a possibilidade de recorrer ao crédito hipotecário. Esse fluxo recessivo é o que se pode designar por êxodo urbano e que parece não ter ainda estancado dado os fenómenos de turistificação que se estão a sentir nos bairros históricos da cidade, mas também nos restantes por via da proliferação da economia partilhada. Lisboa está transformada numa Shrinking City sem que haja política urbana à altura para inverter este fenómeno.

### A pressão demográfica sobre a habitação e o modo como com ela se lidou

Este processo de urbanização de Lisboa e da região foi tardio face às dinâmicas europeias e, ainda por cima, ocorreu num razoável curto período de tempo e de modo muito desequilibrado. Apesar da extensão dos seus territórios ultramarinos e da imagem de poder e modernidade que o país se esforçava por projetar no exterior, Portugal era um país pobre e atrasado com muitas dificuldades em enquadrar devidamente os efeitos da bolha demográfica que tinha gerado na Capital (Gonçalves et al., 2014).

Fonte: INE, Recenseamentos à População, 1950-1970; INE, Recenseamento Geral à Habitação, 1981

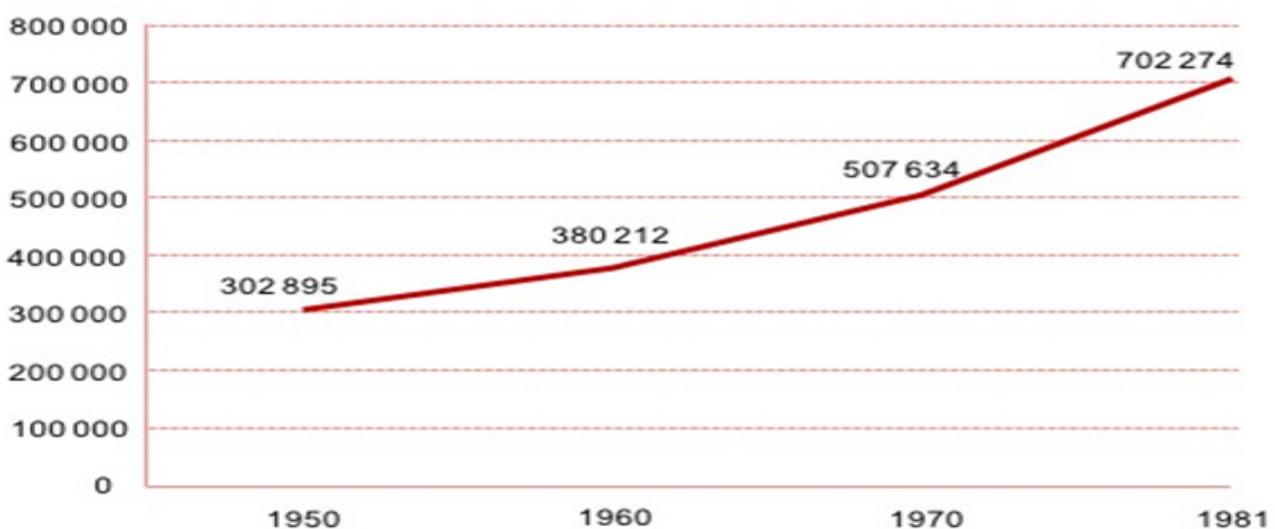


Fig 4 - Evolução dos alojamentos clássicos na AML, 1950-1981

	Total	Barracas	Outro tipo de alojamento
Portugal Continental	44 676	24 016	20 660
Área Metropolitana de Lisboa	24 613	18 080	6 533
Município de Lisboa	10 643	8 799	1 844

Quadro 3 - Alojamentos não clássicos, 1981

A evolução do número de unidades habitacionais clássicas (figura 4) é muito expressiva na área metropolitana de Lisboa (AML) pelo que revela do esforço

depositado na produção imobiliária, mas também pelo que revela de incapacidade em satisfazer as exigências latentes, gerando ao mesmo tempo a periferização acelerada da Capital e a precarização das condições de habitação.

### Estratégias residenciais: precárias, clandestinas e convencionais

Tendo ficado exposto sumariamente o percurso da cidade e da região de Lisboa no que respeita aos êxodos e migrações ocorridos a partir da segunda metade do séc. XX tipificam-se de seguida os esforços desenvolvidos pelas famílias para garantir o acesso à habitação, com base em três tipos de estratégia: habitação precária, informal e formal.

### Habitação precária

Considera-se aqui habitação precária a que não é adequada à instalação definitiva de uma família quer pelos materiais utilizados na sua construção quer pelas condições gerais de habitabilidade que proporcionam aos seus moradores. A modalidade mais expressiva na cidade de Lisboa e na sua área metropolitana foi corporizada pelos designados “bairros de lata” que se generalizaram desde os finais da década de 1920<sup>2</sup>.

Tratava-se da ocupação de extensas áreas sem prévia infraestruturação, quer de propriedade pública quer de propriedade privada, por autoconstruções feitas de materiais simples como madeira, chapa, plástico e cartão, também designadas de “barracas”, sem redes de saneamento ou outros serviços básicos.

A sua existência foi sendo sistematicamente desvalorizada pelos responsáveis pois em muitos casos ficavam em áreas periféricas da cidade ou em terrenos deixados vazios, quase sempre fora do alcance da vista de quem passava. Não é de estranhar, por isso, que estas populações e construções tenham sido as mais afetadas pela pior catástrofe após o terramoto de 1755 – as cheias na região de Lisboa de 1967. As notícias e sobretudo as tentativas que o regime fez para abafar as suas consequências trágicas – os números reais apontam para 700 mortos, mas as estatísticas oficiais para pouco mais de 200 – deram ainda maior visibilidade a quem até aí tinha sido invisível. tação precária, informal e formal.

As áreas de “barracas” sofreram em alguns casos uma evolução em termos de materiais, passando a ser substituídas por alvenaria continuando, contudo, a não dispor de qualquer infraestrutura ou serviço urbano: água, saneamento, eletricidade, recolha de resíduos sólidos urbanos ou equipamentos (Figura 5).

Sentia-se, assim, uma dupla exclusão destas comunidades: pelas mediócras condições objetivas de habitação, mas também porque os rodeava uma enorme indiferença de quem vivia na cidade canónica. Só os desastres lhes davam centralidade mediática.

Numa outra modalidade inscrita no que se designou aqui por estratégia de habitação precária algumas fa-

mílias optaram por viver em partes de casa, isto é, em compartimentos da edificação (ou moradia) com uma ou mais entradas que permitiam aos proprietários alugar várias das suas divisões (ou cômodos) que podiam ou não ter serventia de cozinha e casa de banho.

Cumulativamente a estes dois tipos de habitação precária foi ainda adotada uma outra modalidade constituída pela oferta pública de habitações provisórias em bairros prefabricados, no âmbito do que se designava por Programa de Habitações Desmontáveis (Quadro 3).

O primeiro conjunto de habitações desmontáveis surgiu em Lisboa em 1939 quando o Estado Novo decidiu realojar as famílias que moravam em outros dois bairros de lata da cidade. É sintomático que este bairro provisório construído em placas de fibrocimento<sup>3</sup> só tenha sido completamente eliminado em 1997. O mesmo sucedeu nos anos de 1960 com

outros três bairros construídos para acolher os desalojados do Vale de Alcântara devido à construção da primeira travessia do Tejo – atual Ponte 25 de Abril – e respetivos acessos. Foram completamente demolidos entre 1998 e 2003, isto é, três décadas após a sua construção “provisória”.

Apesar destas ténues tentativas de resolução do problema, no final da década de 1970 os alojamentos não clássicos (designação formal para barracas e outros alojamentos precários) na Área Metropolitana de Lisboa correspondiam a mais de metade dos existentes em Portugal continental e a cidade de Lisboa apenas continha menos de metade desse valor da AML (Quadro 4).

### Habitação informal

Os primeiros bairros informais, designados de “clandestinos” surgem em meados da década de 1950. Distinguem-se da tipologia anterior porque são,



Fonte: Foto do autor

*Fig 5 - O bairro da Cova da Moura: um dos maiores e mais antigos bairros degradados de população migrante.*

quase sempre, construídos em propriedade própria e a qualidade da construção é também muito superior, recorrendo em regra a materiais convencionais muito embora sem a prévia execução de infraestruturas básicas. Como a legalidade da passagem do estatuto de propriedade rústica a urbana não fora acautelada, não dispunham de qualquer licenciamento municipal que tornasse o processo regular.

Dentro desse grupo é possível distinguir duas modalidades. A primeira e mais antiga, designada por habitação clandestina vertical, procura reproduzir na periferia a ideia do prédio de rendimento da capital, pelo que se tratava maioritariamente de habitações arrendadas. A ilegalidade traduzia-se também no não cumprimento generalizado dos regulamentos de construção e das normas de segurança legalmente exigidas.

A segunda modalidade de habitação informal ou clandestina é constituída por construções unifamiliares, maioritariamente de autoconstrução, sem infraestruturas, equipamentos ou outros serviços urbanos. Esta modalidade deu origem a enormes manchas de povoamento disperso, atualmente designadas por AUGI (Áreas Urbanas de Génese Ilegal) que, ao mesmo tempo que satisfaziam clientelas e resolviam problemas individuais, comprometeram a expansão ordenada do espaço metropolitano (Gonçalves et al., 2010)

Embora os primeiros bairros clandestinos remontem às décadas de 1930 e 40 nas periferias das cidades de Lisboa, Setúbal e Évora, é a partir de 1960 com o aumento do ritmo de urbanização, que o fenómeno se intensifica. Vivia-se um momento de expansão do capitalismo nacional, traduzido na instalação

de novas e mais modernas indústrias e consequente urbanização da sociedade portuguesa, alimentada também pelas dificuldades sentidas no meio rural. Verificava-se igualmente um forte crescimento demográfico, principalmente nas zonas urbanas e, com ele, necessidades acrescidas de habitação.

Neste período sentiu-se uma maior atenção para as questões da habitação e urbanização, criando-se as condições necessárias para o lançamento de novos programas. Ainda nesta época, foi criada a figura do Plano Geral de Urbanização, inspirado, na legislação urbanística francesa, cimentando o urbanismo em Portugal, em termos administrativos, processuais e legais. Com este quadro legal os municípios viram-se obrigados a elaborar os planos gerais de urbanização para as sedes de concelho e para os aglomerados urbanos com mais de 2500 habitantes. Porém, as expectativas saíram goradas por falta de recursos humanos das autarquias e pela inexistência de cartografia adequada (Sousa Lobo, 1995).

Esta época é caracterizada por uma economia relativamente estável dominada pela aliança da grande propriedade rural, de capitais monopolistas locais, e de um Estado extremamente autoritário, característica do fascismo português. Esta situação sofreria um processo contínuo de erosão a partir do princípio dos anos 60 com o início das guerras em África e o progressivo colapso do império colonial, emigração massiva, os princípios de uma integração na Europa e no mercado internacional (adesão à EFTA - Associação de Comércio Livre Europeu-, ao Fundo Monetário Internacional, a obtenção do estatuto privilegiado junto da Comunidade Económica Europeia), a expansão de uma classe média urbana e de capitais não monopolistas, a penetração de capitais estrangeiros e a implantação de novos ramos industriais.

O aumento da oferta de emprego nos sectores mais dinâmicos da indústria e dos serviços, juntamente com remessas de poupanças provenientes da emigração, criou uma procura efetiva de habitação nas áreas metropolitanas, que veio sobrecarregar seriamente os sistemas de produção existentes. Uma população urbana crescente, ainda que mal paga e trabalhando sobretudo nas novas indústrias, não se coadunava com o produto especulativo da promoção privada. Foi este contexto que proporcionou a expansão dum sector «informal» na produção de habitação (Rodrigues, 1989).

Até 1965 a urbanização dos terrenos era regulada pela legislação urbanística, que definia as regras de elaboração e execução de planos de ocupação do solo. O fracionamento de terrenos para construção não merecia tratamento legislativo específico que lhe definisse regras próprias e a legislação sobre urbanização não se articulava com esse parcelamento. Percebida essa fragilidade foi rápido o aproveitamento informal das oportunidades que permitia.

O aparecimento de inúmeros aglomerados urbanos sem infraestruturas urbanísticas, propiciados pelo quadro legal obsoleto e pelo aumento da necessidade de habitação, levaram o legislador a instituir um novo regime para o parcelamento e urbanização dos terrenos destinados à construção – o regime dos loteamentos urbanos – através da publicação do Decreto-Lei n.º 46673, de 29 de Novembro de 1965.

Este Decreto-Lei, no qual surge pela primeira vez o conceito de “Loteamento Urbano” sujeito a licenciamento municipal, estipula que caberia aos particulares a realização e financiamento da infraestruturização.

A aplicação deste diploma teve pouca expressividade devido ao não estabelecimento dos prazos para obtenção de pronunciamento da Administração Pública e também devido às demoras para a obtenção de Alvarás. O objetivo principal do diploma era permitir a oferta no mercado de maior quantidade de terreno urbanizado e, assim, tentar conter a reprodução de loteamentos não infraestruturados. Porém, os resultados da sua aplicação ficaram muito aquém das expectativas.

Até finais da década de 1960 as principais características do fenómeno dos clandestinos são o surgimento de construções, sem equipamentos nem serviços, um levantamento das construções realizada frequentemente de noite, sendo habitadas logo após a colocação da primeira placa para evitar a demolição (Salgueiro, 1977). primeira placa para evitar a demolição (Salgueiro, 1977).

Os primeiros anos da década de 1970 foram marcados pela acelerada expansão dos loteamentos ilegais e aumento significativo das construções clandestinas, justificadas pelas necessidades habitacionais que não encontravam resposta no mercado legal.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho que estabelecia o Regime dos Loteamentos Urbanos, esperava-se tornar mais célere o processo de licenciamento, fixando prazos para as decisões da Administração Pública e consagrando a figura de “deferimento tácito”. Este diploma determinou também a nulidade de quaisquer negócios sobre lotes sem alvará. Todavia, este Decreto-Lei tornou, em simultâneo, mais difícil o processo de legalização dos clandestinos.

Mais uma vez a motivação do seu aparecimento é a persistente carência de habitação e a inexistência de um verdadeiro mercado imobiliário a que acresce o alheamento interessado da administração. O procedimento era simples: Os loteadores clandestinos fracionavam os terrenos com base na Portaria n.º 202/70, de 21 de Abril (publicada ao abrigo da Lei n.º 2116 de 1962, que fixava as unidades mínimas de cultura (com 5000m<sup>2</sup>) e, por isso, os designaram loteamentos em “quintinhas”. Posteriormente, recorreriam à figura da compropriedade regulada no Código Civil, dividindo as propriedades em “Avos”. Os compradores de cada um os avos passavam a proprietários efetivos não de um lote, mas de uma não delimitada fração da propriedade. Daí a designação de comproprietários. Só depois, com a delimitação física dos lotes no terreno e a posterior construção acontecia a ilegalidade.

Outra estratégia usada neste período foi a figura do “destaque”. O destaque de um lote, ou seja, a autonomização e venda de uma pequena parte do terreno principal, não era considerado loteamento. Assim se permitiram enormes manchas de povoamento disperso, comprometendo progressivamente uma futura expansão ordenada do espaço urbano, mas satisfazendo clientela e resolvendo problemas individuais.

Esse modus operandi foi tendo algum sucesso, mas transferia para os novos proprietários a total responsabilidade de obterem, posteriormente, alvará de loteamento e licenças de habitação, situação que se arrastou, comportando riscos, custos acrescidos e inúmeros incómodos.

Ainda hoje o processo de regularização destas extensas manchas edificadas constitui um problema já

que só muito lentamente se vai conseguindo legalizar espaços e construções, não tendo ainda qualquer solução à vista as que se situam, por exemplo, em situação de risco geomorfológico ou instabilidade de vertentes (Figura 6).

Independentemente das muitas limitações e impactos negativos no território gerados pelas construções e espaços clandestinos é inegável que constituíram uma qualificação social para muitos dos seus moradores que tinham assim conseguido sair dos bairros de lata ou da promiscuidade da sublocação (Ferreira et al., 1985). prestações (Nunes, 2011).

Embora os valores a cobrar tivessem limites máximos que não podiam ser ultrapassados, os valores mínimos não permitiam abranger a população mais carenciada, pelo que estes programas foram sobretudo dirigidos para a solução do problema habitacional da classe média urbana.

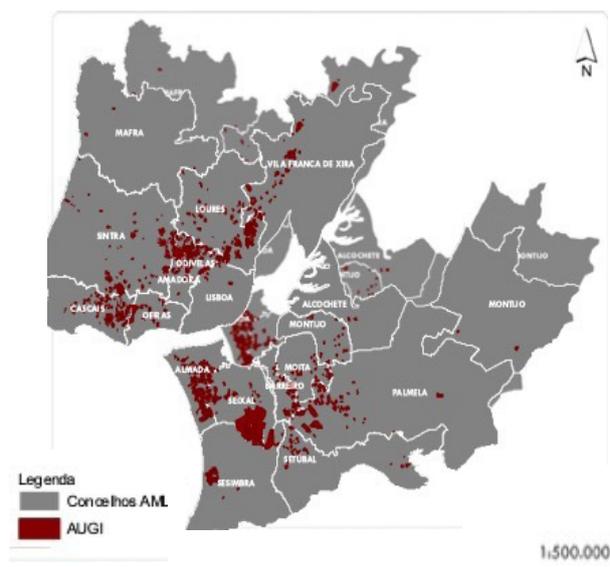


Fig 6 - As manchas de habitação clandestina na AML.

Nas décadas de 1950 e 60, mas de forma esporádica, foram também construídos alguns bairros de habitação social por iniciativa de entidades empregadoras localizados nas imediações das instalações das empresas permitindo ter os trabalhadores mais próximos, em condições de habitabilidade controladas e inibidoras de problemas de saúde comuns em espaços insalubres, entre muitas outras vantagens (Gros, 1982). A produtividade e assiduidade saíam beneficiadas com esse apoio residencial prestado.

Em Lisboa, a criação de habitação social por iniciativa pública, maioritariamente por via municipal, ocorreu de dois modos distintos em função da sua dimensão e da estratégia de desenvolvimento urbano: operações pontuais e operações de grande escala integradas nos planos de expansão da cidade.

A maioria das operações municipais que constituem o primeiro modo, referem-se a núcleos de baixa densidade, dispersos na cidade e com carácter monofuncional. Localizaram-se em áreas periféricas e segregadas, em zonas anteriormente ocupadas por bairros de lata ou resultaram da ocupação de lotes integrados em zonas de expansão onde a iniciativa privada também interveio em simultâneo. Visavam sobretudo aspetos de economia de construção, com prevalência da quantidade sobre a qualidade e nas quais as componentes arquitetónica e de integração urbana raramente eram consideradas.

Dentro destas operações cabe destacar as intervenções realizadas ao abrigo do programa SAAL (Serviço de Apoio Ambulatório Local). Tratou-se de um programa criado em Agosto de 1974 logo após a revolução, com o objetivo de dar assistência à construção de habitação promovida por Associações de

Moradores e “apoiar as iniciativas de populações mal alojadas no sentido de colaborarem na reconversão dos seus bairros investindo os próprios recursos latentes e eventualmente monetários” (Bandeirinha, 2007). As intervenções evidenciaram-se pelo carácter inédito do seu processo e pela realização de soluções inovadoras já que era realojada, no mesmo local, a população que aí vivia em “barracas”. O programa viria a ser extinto em Outubro de 1976<sup>4</sup> por razões conjunturais de natureza política, social e histórica ligadas ao momento que se vivia.

Em Lisboa, as operações de grande escala foram iniciadas na década de 1940 com o plano Bairro de Alvalade<sup>5</sup> e envolveram a construção de infraestruturas, de habitação e de equipamento imediato da habitação em participação com diferentes entidades interessadas na promoção das habitações (Câmara Municipal de Lisboa, 1948).

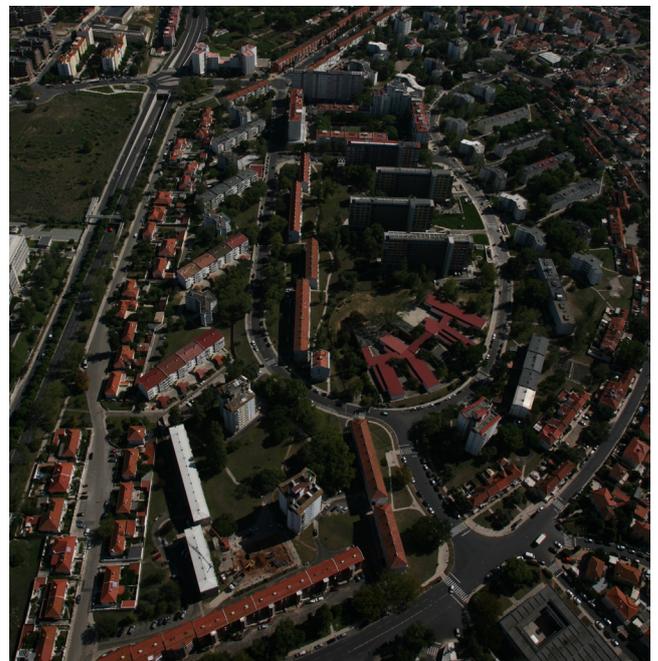


Fig 7 - Vista global dos Olivais Norte

Fonte: Filipe Jorge, Argumentum

No final da década de 1950, a escassez de habitação que o primeiro 'Inquérito às Condições de Habitação de Família' integrado no IX Recenseamento Geral da População realizado em 1950 havia inevitavelmente denunciado, levou o Governo a reconhecer a necessidade e urgência de lançar uma nova intervenção globalmente planeada na zona oriental de Lisboa. Era um território com cerca de 737ha que correspondia aproximadamente a um décimo da área total da cidade. Inscrevendo-se nas conceções político-sociais do Estado Novo, visava principalmente a construção de habitações de rendas acessíveis aos agregados familiares de mais fracos recursos na proporção de 70% de habitação social e 30% de habitações de renda livre. Dentro do primeiro grupo, 30% das casas destinavam-se ao realojamento de população oriunda de 'bairros de lata'. Os restantes eram divididos em quatro categorias definidas em função de escalões de rendas mensais.

Devido à sua dimensão este território foi dividido em duas grandes áreas – Olivais e Chelas - das quais, a primeira foi ainda subdividida, por razões operacionais, em Olivais Norte e Olivais Sul. Olivais Norte com cerca de 40ha foi planeado para uma população de 10 000 habitantes distribuídos por 2500 habitações. A sua construção inicia-se em 1959 e é dada como finalizada em 1963 (Figura 8).



Fig 8 - Vista aérea de Chelas na década de 1990

Para Olivais Sul foi considerada a construção de 7 996 habitações a distribuir por uma população aproximada de 38 250 habitantes, organizada em 4 zonas habitacionais que incluíam equipamento escolar e comercial de proximidade. A construção inicia-se em 1962 ficando praticamente terminada no início da década seguinte, à exceção do centro cívico-comercial principal, cuja construção seria adiada para a década de 1990.

Estas duas áreas constituem tecidos diversificados e obedecem a projetos de desenvolvimento que refletem o pensamento urbanístico e arquitetónico do momento em que foram planejados. Enquanto o plano dos Olivais Norte resulta de uma aplicação fiel do pensamento racionalista, na conceção dos Olivais Sul foram introduzidas algumas alterações resultantes do debate e da contestação em torno dos conceitos e da doutrina bana da cidade 'moderna', da reestruturação dos centros urbanos e das formas de crescimento das cidades.

Os modelos adotados nos Olivais permitiram assegurar uma ligação eficaz da residência com os serviços e equipamentos imediatos, mas não tendo resolvido a relação entre a residência e outros equipamentos produtivos não permitiu aos Olivais ultrapassar o estatuto de zona 'dormitório'. Também a opção de agrupar

os edifícios por categorias, definidas em função das rendas mensais levou à autossegregação dos núcleos destinados ao realojamento de população carenciada, que inevitavelmente foram ocupar função das rendas mensais levou à autossegregação dos núcleos destinados ao realojamento de população carenciada, que inevitavelmente foram ocupar as áreas de valor inferior e menor acessibilidade dentro da malha (Gabinete Técnico de habitação, 1964). Chelas, por sua vez, correspondia a um território de 520ha onde se previa a construção de 11 500 unidades habitacionais para um total de cerca de 55 300 habitantes. O plano é aprovado em 1964 apontando como data provável para a sua conclusão o ano de 2000 (Câmara Municipal de Lisboa, 1965).

Este vasto território encontrava-se numa situação de abandono e praticamente indiferente a pressões urbanísticas, explicável pelas suas difíceis condições de acessibilidade e pela existência de outros eixos prioritários de desenvolvimento da cidade. Pela proximidade às ofertas de trabalho havia atraído a fixação espontânea de população carenciada dando lugar à ocupação de extensas áreas de “bairros de lata”<sup>6</sup>.

À semelhança do que estava a ser proposto e testado noutras cidades europeias, a malha urbana de Chelas tomou a forma de dois eixos para-lelos que se desenvolviam a partir de um núcleo central de carácter terciário em que os equipamentos e os serviços se apoiavam numa rede de eixos secundários nele convergentes e que estruturavam cinco zonas habitacionais de altas densidades com edifícios de habitação coletiva de grande porte.

A infraestruturação da malha e a execução do esquema viário iniciou-se em 1967. De modo a permitir

a construção das zonas habitacionais foi dada prioridade à execução das redes de distribuição local em detrimento da rede viária principal e das ligações com o exterior. A partir de 1974, com a instauração do regime democrático, foi dada prioridade ao realojamento quer da população a viver em bairros de lata ou alvo de situações de emergência, quer da população que, entretanto, regressara forçadamente das ex-colónias sem recursos financeiros.

Ao contrário dos Olivais foi excluída a construção de habitações dirigidas a estratos sociais diferenciados e não foram criadas condições para incentivar a intervenção do sector privado, inviabilizando os objetivos iniciais de diversificação da métrica social da população. O adiamento na execução da rede viária principal e das ligações com o exterior bem como a demora na construção do núcleo central acentuou o isolamento da área face à cidade. A construção do equipamento local e de apoio à habitação e a instalação de atividades económicas, potencialmente geradoras de trabalho para a população residente, também não se processaram com êxito. Muitos dos espaços então disponibilizados para a sua construção foram deixados vagos e ocupados por pequenas hortas de subsistência ou transformados em lixeiras.

A excessiva dimensão dos conjuntos habitacionais, associados à sua ocupação prematura sem que as infraestruturas e os arranjos exteriores estivessem concluídos, nem os modelos de gestão e de manutenção fossem acautelados, favoreceu a sua rejeição e obsolescência prematura (Figura 9).

A persistência de vastas áreas de terrenos desocupados bem como de núcleos dispersos de antigas cons-

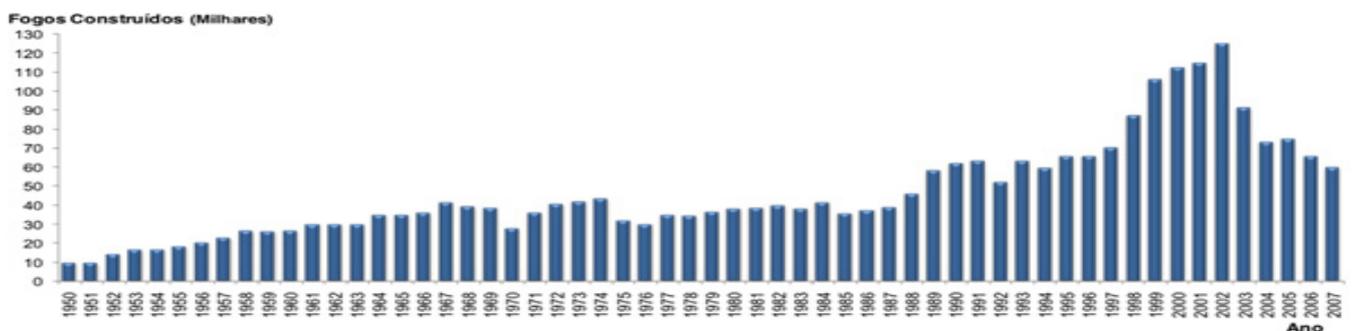
truções em adiantado estado de ruína continuou a servir de recurso à terceira vaga de migração com origem em África, Brasil e nos países da Europa de Leste, que aí se alojaram nas décadas de 1980 e 90, replicando a modalidade de bairro de lata.

No final da década de 1990, três década após o início da operação, são iniciadas ações de requalificação global da área com particular ênfase na redução da monofuncionalidade e no carácter monoclassista da população residente resultado dos critérios imediatistas que presidiram à distribuição das habitações.

A estrutura viária e as ligações com a cidade são revistas e a área é integrada na rede de metropolitano da cidade promovendo a sua acessibilidade. A grelha de equipamentos locais e de interesse para o conjunto da cidade, incluindo a rede de espaços verdes, é reprogramada e criada uma nova centralidade vinculada à rede viária principal. É impulsionada a construção de equipamentos locais por ocupação das áreas desocupadas, são disponibilizados terrenos e lançados incentivos para a construção de novos programas de habitação de promoção privada e cooperativa dirigidos a estratos sociais diferenciados (Heitor, 2001, 2017).

Passadas quase seis décadas desde o início deste programa, e apesar de todos os esforços realizados, o território de Chelas ainda denota grande resistência à sua integração nas dinâmicas de desenvolvimento social e urbano da cidade e incapacidade para atrair novos moradores a par de um sentimento de exclusão e de marginalização por parte da população residente.

Embora tenham constituído operações de uma enorme dimensão para o que seria normal num país com as limitações dificuldades financeiras, Olivais e Chelas não chegaram para suprir as carências mui-to mais vastas que se estendiam desde o interior da cidade de Lisboa até aos confins da área metropolitana. Aliás, o reconhecimento desse problema habitacional por resolver, levou a que na década de 1990 fosse concebido o Programa Especial de Realojamento (PER<sup>7</sup>). Era especificamente dirigido para eliminar os bairros de lata das áreas metropolitanas, mas houve casos em que se conseguiu ir mais longe ao beneficiar populações que viviam noutro tipo de habitações degradadas (as “ilhas” do Porto, por exemplo) ou sobrelotadas. Este Programa ajudou a que o final da década de 1990 e os primeiros anos do século XXI fosse o período com maior produção de alojamentos sociais de sempre (Figura 10).



Fonte: INE, Estatísticas da Construção, 1950-2007

Fig 9 - Produção de habitação em Portugal, 1950-2007

Sem colocar em causa o sucesso do PER, os problemas que ainda persistem e que se traduzem em cerca de 25 mil famílias em carência de alojamento justifica que se equacione uma nova Política de Habitação que, aliás, se está a desenhar apostando sobretudo no aproveitamento e reabilitação do edificado existente.

## Conclusões

Êxodos, migrações, deslocações em massa, voluntárias ou forçadas, temporárias ou persistentes no tempo, são movimentos que tendem a gerar descontextu-

alização cultural ou identitária. A ausência de novos pontos de referência nos territórios de chegada conduz muitas vezes a sentimentos de exclusão, abandono ou solidão por parte de famílias ou indivíduos.

A quebra dos laços geográficos e de muitos outros fundamentais para a nossa inclusão na vida comunitária corresponde a uma perda de cidadania ou mesmo de dignidade. Esses sentimentos só são atenuados com a inserção do indivíduo no mercado de trabalho com a obtenção dos correspondentes rendimentos, muitas vezes instáveis e incertos, e com o colmatar da necessidade de um alojamento merecedor desse nome.

Na região de Lisboa o problema da habitação era especialmente difícil de resolver. A desadequação e sobretudo a insuficiência de uma oferta pública e formal de habitação (muitas vezes até de qualidade arquitetónica e urbanística) conduziu à produção de uma cidade e de uma área metropolitana ainda hoje desconexa, desqualificada e desvalorizada (porque ineficaz e ineficiente). Em Portugal diz-se que “o que nasce torto, tarde ou nunca se endireita”. Após mais de meio século do início deste descalabro social, urbano e arquitetónico arriscamos pensar que esta expressão traduz infelizmente a realidade (Figura 10).

Mas, talvez mais que a imagem que incomoda arquitetos, urbanistas e outros “cuidadores do território”, o que nos deve mobilizar antes de mais nada é a permanente crise de cidadania em que parecem estar mergulhados estes milhões de desenraizados, já não só pela eternização das medíocres (ou pelo menos sofríveis) condições de habitação, mas também pela redução cognitiva que lhes continua a impor uma espécie de claustrofóbica condição “desurbana”.

Fonte: Diagrama cedido pelo autor

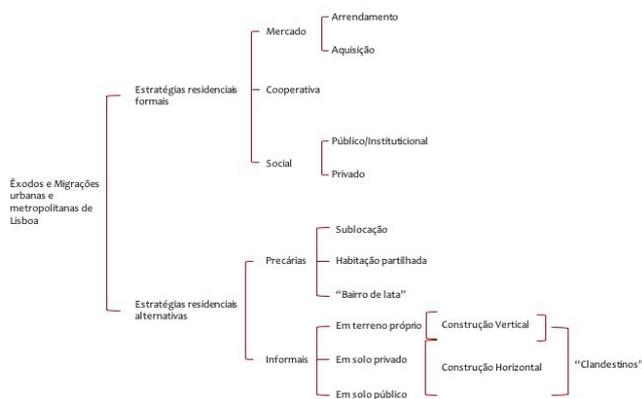


Fig 10 - Contribuição para uma síntese das estratégias residenciais decorrentes de êxodos e migrações em Lisboa.



Fonte: Filipe Jorge, Argumentum

Fig 11 - Área Metropolitana de Lisboa: Um espaço fragmentado.

**Notas de fim:**

1. A construção da Brandoa inicia-se em 1960 com edifícios de 1 e 2 pisos sem ligações a serviços de saneamento ou outros. No início da década de 1970, a aproximação em distância-tempo à capital alterou a oferta residencial clandestina surgindo mais de 1000 edifícios de 4 ou mais pisos, correspondendo a mais de 5400 fogos e uma população de mais de 20.000 pessoas. Chegou mesmo a atingir os 28566 residentes em 1991.

2. O crescimento populacional, resultante em grande parte da imigração rural, caracterizava-se por uma população não especializada profissionalmente, conseguindo apenas empregos com salários baixos. Daí o surgimento dos bairros de lata. Nesta época uma parte significativa da população empregada na cidade de Lisboa já não reside nos limites da cidade, pois os novos meios de transporte, designadamente o elétrico e o caminho-de-ferro, tinham permitido uma mais ampla mobilidade.

3. Vulgarmente conhecidas por luselite ou brasilite.

4. À data da extinção, estavam em construção um total de 2.250 unidades habitacionais distribuídas por várias zonas do país e previa-se o arranque de cerca de 6000. Após a extinção do programa todas as operações em curso foram alvo de adaptação administrativa e processual, incluindo algumas mudanças do local de intervenção, de equipa ou de projeto. Muitas intervenções foram anuladas ou foram realizadas sem o acompanhamento das equipas que as tinham elaborado. Em Lisboa foram realizadas oito operações SAAL que corresponderam a 1315 unidades habitacionais concluídos entre 1979 e 1986 já após a extinção do programa.

5. Alvalade ocupou uma área de 230 ha na periferia da área urbana da altura, de acordo com a expansão prevista no Plano Diretor da cidade de Lisboa de 1938-48. Foi planeada para uma população de cerca de 45.000 habitantes distribuída por construção de 12.000 unidades habitacionais de várias categorias e diferentes tipologias e regimes. Foi o primeiro conjunto urbano planeado para integrar edifícios destinados a habitação social e a habitação de rendimento, apoiados em equipamentos de proximidade.

6. Em 1969 foi apurado um total de 7303 indivíduos alojados em 1909 unidades habitacionais, dos quais 47% eram barracas, 25% casas abarracadas e apenas 26% se localizavam em edifícios com condições mínimas de habitabilidade (Amorim, 1973).

7. O PER foi concebido como um programa “acelerado” de realojamento, subordinado “a uma determinação profunda para a extinção de situações sociais de degradação habitacional, (...) mediante o realojamento em habitações condignas das famílias residentes em barracas”. Disponibilizava aos Municípios das AML do Porto e Lisboa recursos financeiros para os custos de construção das habitações destinadas ao realojamento, para a aquisição dos fogos dentro de limites máximos pré -definidos, bem como para a aquisição e infraestruturas dos terrenos. Abria também a possibilidade de instituições de natureza social aderirem em iguais condições ao Programa. Em 1996 foi criada a modalidade “PER - Famílias” permitindo às famílias recenseadas no PER adquirirem no mercado livre uma habitação com tipologia adequada ao seu agregado, dentro de determinados valores de aquisição por tipologia (<http://habitacao.cm-lisboa.pt/>)

**Referências Bibliográficas**

BANDEIRINHA, J. A. *O Processo SAAL e a Arquitetura no 25 de Abril de 1974*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2007.

Câmara Municipal de Lisboa. *Grandes Problemas de Lisboa. Separata do nº 26 da Revista Municipal*. Lisboa: Publicações da CML, 1946.

Câmara Municipal de Lisboa. *L'Urbanisation de Lisbonne - Le Sítio de Alvalade*. Lisboa: Publicações da CML, 1948.

Câmara Municipal de Lisboa. *Plano de Urbanização de Chelas*. Lisboa: Gabinete Técnico da Habitação da CML, 1965.

FERREIRA, A.F. et al. Perfil Social e Estratégias do "Clandestino". *Estudo Sociológico da Habitação Clandestina na Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa: Edição do CIES-ISCTE, 1985.

Gabinete Técnico de habitação. *Olivais Sul*. Boletim do Gabinete Técnico da Habitação 1(1):11-27, 1964.