

## Políticas de Habitação e Construção Informal



Rita Ávila Cachado e João Baía (orgs.)

# POLÍTICAS DE HABITAÇÃO E CONSTRUÇÃO INFORMAL



LISBOA, 2012

© Rita Ávila Cachado e João Baía (orgs.), 2012

Rita Ávila Cachado e João Baía (orgs.)  
**Políticas de Habitação e Construção Informal**

Primeira edição: Novembro de 2012  
Tiragem: 400 exemplares

ISBN: 978-989-8536-16-7  
Depósito legal:

Composição em caracteres Palatino, corpo 10  
Conceção gráfica e composição: Lina Cardoso  
Capa: Nuno Fonseca  
Imagem da capa: Fotografia de mural no Bairro da Relvinha, Coimbra, 2010, Vera Correia  
Revisão de texto: Manuel Coelho  
Impressão e acabamentos: Publidisa, Espanha

Este livro foi objeto de avaliação científica

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa,  
de acordo com a legislação em vigor, por Editora Mundos Sociais

**Editora Mundos Sociais**, CIES, ISCTE-IUL, Av. das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa  
Tel.: (+351) 217 903 238  
Fax: (+351) 217 940 074  
E-mail: [editora.cies@iscte.pt](mailto:editora.cies@iscte.pt)  
Site: <http://mundossociais.com>

## Índice

<b>Índice de figuras e quadros</b> .....	vii
<b>Sobre os autores</b> .....	ix
<b>Introdução</b> .....	1
<i>Rita Ávila Cachado</i>	
<b>1 Novos tempos, muitas vontades</b> .....	7
<i>João Baía</i>	
<b>2 Do SAAL à cooperativa no conjunto habitacional da Bouça</b> .....	25
<i>Idalina Machado</i>	
<b>3 Bairro da Liberdade</b> .....	43
<i>João Martins</i>	
<b>4 À espera no Bairro do Talude Militar</b> .....	57
<i>Joana Pestana Lages</i>	
<b>5 A insistência no mito favela</b> .....	71
<i>Otávio Raposo</i>	
<b>6 Progress versus improvement</b> .....	89
<i>Stefan Becker</i>	



## Índice de figuras e quadros

### Figuras

1.1	Bairro da Relvinha em Coimbra, antes do início da Operação SAAL ...	15
2.1	“Os moradores da Bouça, M. Marinho, Burgães e Peneda estão em luta” .....	31
2.2	Indivíduos segundo a condição perante a atividade económica (%).....	35
3.1	Bairro da Liberdade, entre o Eixo Norte-Sul e a Serra de Monsanto, atravessado pelo Aqueduto das Águas Livres.....	43
4.1	Entrada do Bairro do Talude Militar pela antiga Estada Militar .....	61
4.2	O Bairro do Talude Militar: fotografia de uma jovem do Talude para a iniciativa “A minha Casa, o meu Bairro, o meu Mundo” .....	64
5.1	Oswaldo Cruz limpando a imundice do Morro da Favella .....	73
5.2	Ponte entre as palafitas da Maré (década de 1960).....	79
5.3	Vista aérea da Maré (década de 1960).....	79
5.4	Maré nos dias de hoje .....	83
6.1	Detail of a draft by Carlos Mardel and Eugénio dos Santos, 1758.....	95
6.2	Image of a hut built by the technique of “pau a pique”, favela Formiga .....	99
6.3	Image of a hut made of wooden doors and other materials, favela Formiga .....	99
6.4	Image of the processes of construction work using armoured concrete, favela Rocinha .....	101
6.5	Image of a multi-storey house, favela Rocinha .....	101
6.6	Image of an alley between houses in the favela Rocinha .....	105
6.7	Shot from above on the favela Rocinha .....	107

**Quadros**

2.1	Alguns elementos de síntese das fichas de inquérito familiar .....	34
2.2	Caracterização dos indivíduos da primeira fase do Bairro da Bouça — profissão CNP1.....	36
2.3	Caracterização dos indivíduos segundo o lugar de classe individual e o lugar de classe do grupo doméstico.....	37
2.4	Alguns elementos de caracterização das famílias e dos inquiridos residentes no Bairro da Bouça.....	38
2.5	Distribuição dos indivíduos segundo o lugar de classe individual .....	38
2.6	Distribuição dos indivíduos segundo o lugar de classe do grupo doméstico.....	39



## Introdução

Rita Ávila Cachado

Este livro decorre da realização de um colóquio subordinado ao tema “Políticas de Habitação e Construção Informal”, que decorreu no ISCTE-IUL em janeiro de 2011.<sup>1</sup> O título do encontro, e deste volume, reflete uma necessidade — a de olhar para os bairros que são caracteristicamente denominados “de lata”, “de barracas”, como espaços urbanos criados e desenvolvidos pelos moradores.

Em português, podemos dizer que o termo *construção informal*, decorrente do termo anglo-saxónico *informal settlement*, é o equivalente socioantropológico da ideia de arquitetura vernacular. De facto, foi na Arquitetura que primeiro se deu atenção social à construção das casas pelas mãos dos seus habitantes. A habitação é também objeto de estudo no âmbito do Urbanismo, das políticas sociais, da Geografia Humana, da Sociologia e da Antropologia. É um tema que justamente quebra fronteiras disciplinares; apesar disso, tem hesitado em dialogar.

Antes de apresentar os trabalhos que se estão a fazer nos dias de hoje, segue-se uma abordagem abreviada das principais linhas de força dos debates sobre a habitação em Portugal, sem pretensões de resumir a história das políticas de habitação ou da sociologia da habitação social, trabalho anteriormente feito por variados autores, donde destacaria os esforços de síntese de António Fonseca Ferreira em 1988 e de Marielle Gros em 1994, em dois artigos ímpares da revista *Sociedade e Território*. Hoje começa, contudo, a sentir-se a falta de uma história sistemática da habitação em Portugal.

Como é do conhecimento geral, o “período revolucionário em curso” (PREC), que se seguiu ao 25 de Abril, é contemporâneo de uma política de habitação sem precedentes em Portugal, sobretudo se pensarmos no propósito — em muitos casos aplicado — de envolvimento entre técnicos e habitantes destinatários do Serviço Ambulatório de Apoio Local (SAAL) (ver: Portas, 1986; Bandeirinha, 2007). Fonte e fruto de várias polémicas, como foram as diversas políticas características

---

1 Este encontro não teria lugar sem o contributo do Fundo de Apoio à Comunidade Científica (FACC), da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) e do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-IUL).

da época — educação de adultos, campanhas de dinamização cultural, entre outras (ver Almeida, 2009) — depois do SAAL o debate veio decaindo no interesse público.

O final dos anos 70 e toda a década de 1980 assistiram a grandes mudanças nos territórios metropolitanos, tanto por via da imigração dos países ex-colonizados por Portugal, como pelo desenvolvimento natural das cidades tendencialmente globais, como são Lisboa e o Porto, e também Coimbra, apenas para mencionar os contextos urbanos mais complexos do país. O poder local e também as universidades foram respondendo ao desafio das mudanças constantes. Fizeram-se pequenas políticas de habitação, realizaram-se alguns importantes primeiros trabalhos académicos. No final da década de 1980 acumulava-se *know-how* e experiências, tanto ao nível das políticas de habitação como ao nível das políticas de solos e dos incentivos ao crédito e às cooperativas.

O início dos anos 90 anuncia dois eventos culturais na capital que provocam um olhar político atento sobre a habitação precária. Lisboa Capital Europeia da Cultura 1994 e a Expo 98 são cartões de visita importantes no contexto da sedimentação da capital como cidade globalizada, e as chamadas barracas representam a vergonha nacional. A acumulação de conhecimentos nos anos 80 e as pressões urbanísticas crescentes também contribuíram para que o governo pedisse trabalhos de fundo a especialistas e, em seguida, anunciasse uma grande política de habitação, o Programa Especial de Realojamento (PER).

Infelizmente, apesar da abertura aos eventos internacionais e à necessidade de internacionalização dos portugueses, as experiências em habitação por parte doutros países europeus parecem ter ficado fora do projeto do PER. Contra a construção em massa e contra os bairros isolados alertaram os especialistas, técnicos e académicos, mas a urgência de acabar com as barracas, essa “chaga aberta” no nosso tecido social, para citar a lei do PER (Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de maio), impediu sobre a experiência europeia, que nessa altura vinha já demolindo bairros sociais inteiros nas franjas das capitais.

Mas é precisamente durante os anos 90, com o PER a dar os primeiros passos, e com centenas de pessoas no terreno a cumprir e a ajustar o programa às capacidades locais, que se assiste a um conjunto de publicações que urge serem relembradas, desde as coleções do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, passando pelos primeiros números da revista *Cidades, Comunidades e Territórios*, até à revista *Sociedade e Território*. A própria execução do PER desencadeia uma sucessão de seminários, colóquios e conferências de índole rara, por terem juntado sistematicamente os técnicos que vinham aplicando o PER ao nível local, os académicos, os decisores locais e, por vezes, também os moradores.

Depois de feitos alguns realojamentos, começaram a ser produzidos trabalhos sobre satisfação residencial, e nesses ensaios vai-se percebendo que havia muita falta de estudos localizados que deviam ter sido feitos antes dos realojamentos (Pinto, 1994). Muitos outros se seguiram e, no final da década de 2000, os processos de realojamento no âmbito do PER, vividos por técnicos e moradores, foram alvo de teses de mestrado e doutoramento, conjunto onde me incluo, bem como outros dois autores deste volume (Cachado, 2008; Martins, 2009; Lages, 2011). Mas nota-se neste campo

uma falta de sistematização do que está feito e uma quase ausência de diálogo entre os produtores desse conhecimento, que está por sistematizar. Muitos dos trabalhos têm como destino alguma invisibilidade — porque resultam sobretudo de teses de mestrado e de pequenos projetos de centros de investigação.

Temos portanto o desafio de pôr a dialogar vários grupos de produtores de conhecimento sobre a habitação. Para a realização do encontro que teve lugar no ISCTE-IUL em janeiro de 2011, tivemos a preocupação de trazer apresentações de trabalhos recentes ou a decorrer, realizados por jovens investigadores, que não esqueceram a produção científica anterior nem os debates prévios, e que estavam (e estão) a contribuir para uma, ainda que modesta, renovação da temática da habitação. A ideia de transformar o encontro em livro decorre da necessidade óbvia de inscrever estas preocupações e de dar a conhecer a um público mais vasto os trabalhos então apresentados.<sup>2</sup>

O objetivo principal do encontro foi proporcionar aos investigadores interessados e aos participantes um diálogo teórico-metodológico sobre as temáticas atualmente abordadas no domínio da habitação, com especial enfoque na habitação de construção informal (autoconstrução) e numa vertente das políticas de habitação que se prende com as consequências da sua execução para as populações visadas. É também este, finalmente, o objetivo deste volume.

Além do encontro científico, foi organizado um ciclo de visionamento de documentários, que decorreu durante o mês de janeiro de 2011 na Casa da Achada, em Lisboa, com duas sessões semanais. Num ambiente mais familiar do que o universitário, estiveram presentes na plateia alguns dos realizadores, bem como espectadores empenhados nas mais diversas políticas sociais, em associações e movimentos, onde a habitação parece quase sempre provocar reflexão. Este ciclo e os filmes escolhidos ilustram várias facetas da construção informal em Portugal e também no Brasil, contexto que tem produzido um importante debate na área da habitação. Por serem documentos incomparáveis e complementares das reflexões que este volume traz, elencamos aqui os títulos: *Continuar a Viver ou Os Índios da Meia-Praia*, de António da Cunha Telles (1976); *Elogio ao Meio*, de Pedro Sena Nunes (2005); *Paredes Meias*, de Pedro Mesquita e Sandro Araújo (2009); *Operações SAAL*, de João Dias (2007); *Vizinhos — Musgueira ou Alta de Lisboa*, de Tiago Figueiredo (2008); *Via de Acesso*, de Nathalie Mansoux (2008); *OP Belô*, de João Ramos de Almeida (2010); *Dia de Festa*, de Toni Venturi e Paulo Georgieff (2006).

### Organização do volume

Uma pluralidade de contextos e de pontos de vista são adotados pelos autores deste volume. Vindos de raízes disciplinares diferentes (Antropologia, Arquitetura,

---

2 Além dos trabalhos dos autores deste livro, apresentaram comunicações Eduardo Ascensão, João Pedro Nunes, João Queirós, Paulo Peixoto, Tiago Figueiredo e Virgílio Borges Pereira. No blogue do evento podem encontrar-se os resumos das comunicações: <http://politicadehabitacao.blogspot.com/> (consultado em agosto de 2012).

Sociologia, Estudos Culturais) os textos aqui publicados resultam na sua maioria de investigações de terreno aprofundadas; apresentam-se contextos locais com uma perspetiva próxima dos moradores. As situações descritas vão desde o SAAL (Idalina Machado e João Baía), passando pelo PER (João Martins e Joana Pestana Lages), até uma abordagem sobre o contexto brasileiro das favelas (Otávio Raposo e Stefan Becker).

Em muitos dos capítulos é evidente o papel da passagem do tempo para os moradores, desde o início de cada política de habitação até ao seu desfecho. Todos os capítulos revelam preocupações teórico-metodológicas diversas, como se verá, e todos se referem (às vezes totalmente) a contextos locais específicos, mas nem sempre localizados. Ou seja, além da concentração dos estudos em bairros, em conjuntos residenciais se quisermos, os autores que colaboram neste volume preocupam-se com a contextualização social, histórica e política dos seus estudos de caso concretos, espelhando a preocupação tendencialmente holista dos estudos urbanos e, nesse sentido, contribuindo para conhecer melhor as cidades na sua dimensão mais elementar, a habitação e as suas duas principais facetas — as políticas de habitação e os moradores ou, posto doutra maneira, os planos e os destinatários.

Este volume comporta uma componente nacional, de análise das duas grandes políticas de habitação social após o 25 de Abril, e uma internacional, trazendo para o debate o outro lado do Atlântico, com vasta produção sobre habitação, raramente equacionada no contexto académico português, apesar da dimensão do fenómeno da construção informal no Brasil e da conseqente utilidade teórica e metodológica para o contexto europeu.

Cabe aqui resumir as principais linhas de força de cada um dos contributos. Os primeiros capítulos são de João Baía, co-organizador do encontro e deste volume, e de Idalina Machado, e referem-se ambos ao SAAL, contribuindo para uma releitura daquela política de habitação. No texto de João Baía descobrimos como as memórias do SAAL são relevantes e estão vivas nos dias de hoje para um conjunto de moradores dum bairro em Coimbra; no capítulo de Idalina Machado podemos acompanhar o caso do Bairro da Bouça, no Porto, um projeto habitacional que começou no SAAL e terminou recentemente. A sua população, face à demora na conclusão do projeto, foi mudando e acompanhando este processo, que atravessa vários contextos políticos. Os capítulos de João Martins e de Joana Pestana Lages referem-se ao PER, colocado em prática em dois bairros lisboetas com desfechos diferentes. No caso apresentado por João Martins, sobre o Bairro da Liberdade, estamos perante um processo de realojamento efetivo, embora não isento de polémica; Joana Lages foca o PER no Bairro do Talude Militar, e neste caso vemos como a espera pelo realojamento dá lugar à revelação de sinergias entre os moradores.

Segue-se o contexto brasileiro, evocado por Otávio Raposo, num capítulo que é um contributo para a desconstrução dos estereótipos sobre a favela, através de uma revisão da matéria e da exposição de um caso atual; este texto fornece um conjunto de informações sobre a realidade sociopolítica das favelas nas últimas décadas. A inclusão dum contexto fora do âmbito nacional visa justamente alargar a perspetiva sobre a construção informal através da exposição de um dos mais comentados casos de arquitetura vernacular a nível mundial. No mesmo sentido entra o capítulo de

Stefan Becker, que volta um pouco atrás, por assim dizer, na discussão sobre os assuntos em debate neste volume. De teor mais filosófico, este último capítulo analisa também o caso das favelas através de uma visão de cidade que foi construída por tendências políticas modernizadoras e progressistas, aqui postas em questão.

Destaco finalmente duas vertentes que podem ser encontradas pelos leitores ao longo dos vários capítulos. Por um lado, o papel criativo dos moradores destinatários das políticas de habitação social face aos planos urbanos que são exercidos sobre eles, com ou sem a sua colaboração. Por outro lado, que a construção informal, por regra incómoda nas cidades contemporâneas, desempenha um papel que deve ser desconstruído, analisado e debatido antes de ser relegado diretamente para a solução dos realojamentos. Mais do que *apports* teóricos novos para uma socioantropologia da habitação, este volume traz linhas de discussão renovadas sobre a construção informal e contributos para quem quer pensar, discutir e praticar políticas de habitação.

### Referências bibliográficas

- Almeida, Sónia Vespeira de (2009), *Camponeses, Cultura e Revolução. Campanhas de Dinamização Cultural e Acção Cívica do MFA (1974-1975)*, Lisboa, Edições Colibri / Instituto de Estudos de Literatura Tradicional.
- Bandeirinha, José António (2007), *O Processo SAAL e a Arquitectura no 25 de Abril de 1974*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Cachado, Rita Ávila (2008), *Hindus da Quinta da Vitória em Processo de Realojamento. Uma Etnografia na Cidade Alargada*, Lisboa, ISCTE, tese de doutoramento.
- DR — *Diário da República* (1993), Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de maio, Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, DR, I série — A, n.º 106.
- Ferreira, António Fonseca (1988), “Política(s) de habitação em Portugal”, *Sociedade e Território*, 6, pp. 54-62.
- Ferreira, António Fonseca (coord.) (1993), *Livro Branco sobre a Política da Habitação em Portugal*, Lisboa, Encontro Nacional de Habitação (versão preliminar).
- Fonseca, Maria Lucinda (1990), *População e Território. Do País à Área Metropolitana*, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos, coleção Memórias, n.º 14.
- Gros, Marielle Christine (1994), “‘Pequena’ história do alojamento social em Portugal”, *Sociedade e Território*, 20, pp. 80-90.
- Lages, Joana Pestana (2011), *À Espera no Bairro do Talude Militar. Reflexões sobre o Direito à Habitação*, Lisboa, Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa, tese de mestrado.
- Martins, João (2009), *Bairro da Liberdade. Uma Abordagem sobre Habitação Degradada e Realojamento*, Lisboa, ISCTE-IUL, tese de mestrado.
- Pinto, Teresa Costa (1994), “A apropriação do espaço em bairros sociais: o gosto pela casa e o desgosto pelo bairro”, *Sociedade e Território*, 20, pp. 36-43.
- Portas, Nuno, 1986, “O Processo SAAL: entre o Estado e o poder local”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18-19-20, pp. 635-644.

