

**Luís V. Baptista** (1999), *Cidade e Habitação Social: o Estado Novo e o Programa de Casas Económicas em Lisboa, Oeiras, Celta.*

*José Cavaleiro Rodrigues*

Atraídos pela emergência dos temas contemporâneos ou pressionados pelo pragmatismo imediatista das solicitações institucionais, só muito raramente os investigadores urbanos têm encontrado tempo e oportunidade para, indo além das generalidades contextualizadoras já conhecidas, se debruçarem com maior profundidade ou em exclusivo sobre os processos e os quadros de mudança em que se foi produzindo a cidade do presente. Luís Baptista aproveitou a sua liberdade académica para optar por este enfoque retrospectivo, ainda que, também no seu caso, não fosse esse o projecto inicial.

À partida, o interesse do autor ia no sentido de estudar as formas de reapropriação actual de zonas da cidade de Lisboa, que tendo sido originalmente concebidas para habitação social, foram absorvidas e integradas no centro consolidado e viram os seus usos alterados. Foi perante a falta de elementos trabalhados que o elucidassem sobre a génese desses bairros que se lhe colocou a hipótese de recuar e, alargando os objectivos, ir à procura das primeiras políticas públicas sustentadas no domínio da habitação social em Portugal.

Assim fez e através desta obra podemos agora tomar contacto com o longo processo de instauração no nosso país de uma intervenção pública directa no sector da produção de habitação para grupos sociais específicos, dos valores e critérios que foram orientando as políticas, dos seus instrumentos legislativos e regulamentares, dos agentes que as conduziram e dos quadros institucionais em que decorreram as acções, dos seus resultados em termos construtivos, das populações abrangidas e de todas as reconceptualizações e reciclagens de que estes processos sempre se fazem acompanhar.

Ao lermos o livro, começamos por descobrir que coube ao Estado Novo, logo nos anos subsequentes à Revolução Nacional de 1926, inaugurar os primeiros bairros de promoção estatal e, mais importante do que isso, conceber e aplicar as políticas e programas que formalizariam a entrada dos poderes públicos na resolução sistemática do problema habitacional. A Primeira República, apesar da sua preocupação com as classes operárias, não havia ido além de

algumas iniciativas legislativas e do lançamento de projectos pontuais que não viria a concluir.

Claro que, pelo menos desde a segunda metade do século XIX, se reconhece publicamente a existência de carências habitacionais entre as camadas populares das grandes cidades portuguesas, e os espíritos reformistas das classes dirigentes consideram o problema uma questão de "higiene pública" e "economia social", formulações que não escamoteiam a forma como, desde logo, as preocupações de tipo filantrópico aparecem associadas à necessidade objectiva de assegurar a reprodução da força de trabalho. No entanto, a habitação permaneceria uma questão privada, e o que se fazia pelo alojamento popular dependia da iniciativa de beneméritos e empresários industriais.

De igual modo, ao decidir intervir na questão habitacional décadas mais tarde, o Estado Novo não se mobilizava simplesmente para responder a uma necessidade crescente da população urbana. Como veremos de seguida, a sua filosofia de intervenção era largamente determinada por objectivos de dominação social, controlo político e disciplinação moral, usando a habitação como um recurso escasso distribuído de forma a arregimentar seguidores e engrossar a sua base de apoio, ao mesmo tempo que se reforçava a ordem social preconizada pelo regime.

Muito embora as condições económicas, políticas e sociais tenham evoluído muito entre os anos 30 e 70 e provocado revisões sucessivas dos princípios inicialmente estabelecidos, o regime salazarista procurou conservar bem vivo o desígnio de prosseguir uma política "ideologicamente centrada e agregadora" no domínio da habitação social.

Luís Baptista identifica o corpo doutrinário fundador desta política com o decreto-lei n.º 23052 de 1933, ao abrigo do qual será implementado o chamado "Programa das Casas Económicas". O programa estipulava que as casas a construir fossem do tipo moradia unifamiliar, e entrassem na posse plena dos moradores a quem tivessem sido atribuídas, mediante o pagamento de um conjunto de prestações calculadas em função do rendimento dos agregados. Os can-

didatos a adquirentes deveriam obrigatoriamente constituir "casais de família" e o direito de propriedade transmitia-se aos seus descendentes.

A consignação das famílias como único destinatário do programa; o modelo individualizado de residência e a escala reduzida dos bairros; o propósito de criar através da habitação uma classe de proprietários, demonstram à evidência até que ponto o projecto serve de instrumento regulador da ordem económica e da moral social do regime. Em última análise, a verdadeira finalidade do investimento na casa e no lugar de residência era preservar um sistema social tradicional e ultraconservador, inspirado em virtudes imaginárias da comunidade aldeã, "genuinamente" portuguesa e protectora da influência disruptiva da sociedade moderna e urbana em expansão.

Mais inesperado do que a componente ideológica é o facto deste programa "social" nunca se ter destinado, nem sequer prioritariamente, às populações mais necessitadas. Os destinatários pré-definidos na lei não correspondiam aos segmentos economicamente mais débeis, com problemas de alojamento, mas sim a toda uma clientela, envolvida nas organizações corporativas que estruturavam a sociedade política ou que servia no funcionalismo público o aparelho estatal. Não se tratava, portanto, de suprir uma necessidade básica, mas de recompensar fidelidades ao regime e aos valores que representava e, simultaneamente, tentar prevenir entre os assalariados de média e baixa condição económica a atracção por ideais subversivos. Assim, não é de estranhar que entre a população dos bairros económicos, três em cada quatro moradores fossem funcionários ministeriais e camarários, empregados de comércio e serviços e membros das forças militares e policiais.

A selecção e distribuição das populações a alojar era ainda sujeita a um segundo critério ordenador. As casas económicas repartiam-se por várias classes cujo número foi aumentando com o decorrer dos anos, mas que basicamente identificavam o lugar social dos destinatários segundo o seu rendimento. A cada classe habitacional correspondia um espaço próprio dentro dos conjuntos residenciais, de forma a que os moradores de diferentes condições sociais não se confundissem.

Na sua pureza conceptual e ideológica, este modelo sobreviveu pouco tempo. Logo em 1938, verifica-se a introdução imprevista de um programa de "casas desmontáveis", solução pretensamente provisória por que passariam as

famílias com carências graves de habitação que se julgasse necessitarem de um estágio de preparação antes do acesso às casas de propriedade resolúvel. Este foi o primeiro sinal que deixou antever a incapacidade do regime em vir a criar uma "sociedade de proprietários", tal era o desfazimento desse propósito em relação à insolvência de uma boa parte da procura. O reconhecimento de que era preciso rever os objectivos chega em 1945 com a promulgação do Dec.-lei que institui em paralelo a construção pelo estado de habitações económicas em prédios de arrendamento, de forma a que também fosse possível oferecer casas para alugar a preços sociais. Rapidamente, os bairros de casas unifamiliares cedem lugar a bairros que podendo integrar moradias apresentam formas mais variadas de habitação social. "Das casas económicas unifamiliares em regime de propriedade resolúvel evolui-se para uma noção de habitação económica que envolve ainda casas económicas, mas fundamentalmente outras iniciativas de prédios em altura e em regime de arrendamento" (p. 65).

Ainda em 1945, o recurso das casas desmontáveis volta de novo a ser empregue para alojar milhares de famílias mais pobres de trabalhadores manuais e operários que não tinham lugar noutros programas. As moradias económicas passam a ser uma espécie de ideal perdido, defendido enquanto valor mas incapaz de constituir solução para uma realidade urbanística em desregulação e para uma crise da habitação que tinha de ser enfrentada com outro tipo de medidas.

Portanto e historicamente, pode considerar-se que a originalidade da intervenção do Estado Novo no campo da habitação social é marcada pelo Programa de Casas Económicas. Mas a relevância do programa acaba por ser mais ideológica ou de política urbanística do que quantitativa, pois de 1930 a 1950, enquanto a população de Lisboa crescia em duas centenas de milhar de habitantes, usufruíam desta iniciativa cerca de dezasseis mil indivíduos. Depois desta data, a pressão demográfica tornou inadiável uma viragem no sentido de uma política mais sistemática de realojamento em favor das categorias sociais mais dependentes.

Em contraste com o que até aí promovera, o que o Estado Novo procurou fazer no bairro de Alvalade e nos Olivais, aproximava-se mais das experiências europeias do pós-guerra e apostava na miscigenação de populações socialmente distintas. Em ambos os casos, os prédios

colectivos e as moradias independentes de rendas económicas ou de rendas não limitadas coexistiam. Havia uma heterogeneidade social no conjunto das zonas intervencionadas, mas a homogeneidade social no interior das células continuava a garantir a evidência de lugares de classe dentro dos conjuntos urbanísticos.

O discurso oficial procura justificar com novos argumentos a mudança das grandes opções da sua intervenção. O enunciar das vantagens dos bairros de casas económicas destinadas a grupos social e economicamente próximos é substituída progressivamente pela promoção da ideia de convivência entre variados grupos de moradores, proprietários e não-proprietários, em renda livre e controlada, coabitação que de forma não rigorosa se viria a tornar imagem de marca dos bairros salazaristas.

As grandes urbanizações dos Olivais e depois de Chelas, são resultado de um trabalho de planeamento subsequente a 1959, em bases completamente diferentes do que até então tinha sido experimentado. Pretendia-se criar núcleos residenciais de grande dimensão e semi-autónomos relativamente ao centro. Os destinatários deixaram de ser definitivamente apenas os protegidos do regime para passarem a ser *grosso modo* todos os que se encontravam mal alojados, acentuando-se fortemente a componente de realojamento que atingia os 30%. Aqui sim parece começar a emergir uma política baseada numa consciência de que o estado tem de assegurar o direito à habitação, uma preocupação de enfrentar na globalidade o problema social da habitação e responder à procura de alojamento por todos os grupos carenciados, pelo menos no longo prazo.

A ideologia cedia lugar ao planeamento técnico faseado de um *habitat* físico e social de forma a responder a necessidades previamente detectadas. O plano dos Olivais Sul pretendia idealmente criar uma estrutura habitacional integrada na cidade, mas suficientemente autónoma para a população poder encontrar nela uma resposta às suas necessidades vitais. Verificava-se ainda o cuidado não assumido de separar as populações – particularmente as realojadas, mas sem as segregar. Em Chelas, previa-se instalar cinquenta mil novos habitantes, em

núcleos necessariamente densificados e unidos por faixas de vida urbana intensa, onde se concentrariam o comércio, serviços e as habitações de categorias elevadas. Algumas destas qualidades do plano ainda hoje esperam por concretização, num tempo em que o planeamento sempre controverso da habitação social parece ter abandonado para sempre o modelo dos grandes conjuntos monofuncionais de realojamento.

Infelizmente para nós, o trabalho de Luís V. Baptista não pôde prolongar-se, como gostaríamos, com maior detalhe sobre as nossas "cidades-satélite" dos Olivais e de Chelas. De todo o modo temos agora, todos os que trabalham na área da habitação social e dos estudos urbanos em geral, uma obra de referência para a habitação social do Estado Novo, bem mais completa que o que podíamos consultar no levantamento dos planos urbanísticos de Lisboa, por Carlos Nunes da Silva, ou na reflexão de cariz marxista de Marielle Gros, especificamente em torno da história do alojamento social, mas contemplando sobretudo o caso do Porto.

Uma última nota para referir que omitimos um aspecto a que nesta pesquisa se dá particular atenção e que é o da vida organizacional e dos protagonistas institucionais que estão por detrás destes sucessivos momentos da política de habitação entre os anos 30 e 70. Embora numa sociedade ditatorial de economia e mercado controlados, estas agências políticas e administrativo-burocráticas determinem no essencial a dinâmica no interior do campo, sente-se por vezes a ausência de perspectivação do papel de outros actores e interesses, sejam os moradores e utentes das políticas, sejam as empresas e especialistas que lucram com os projectos e os realizam. Por outras palavras, o campo da habitação social era só administrativa e politicamente definido? De que modo se posicionavam e movimentavam outras forças e que influência detinham na evolução do campo? Estas serão provavelmente questões que remeteriam para outras linhas de investigação. Por ora, estamos perante um trabalho que, assumindo-se sobretudo no domínio das políticas públicas de habitação, desbrava um caminho a percorrer, incontornável quando se trata de reflectir no presente sobre a produção e apropriação da habitação social.

**António Firmino da Costa** (1999), *Sociedade de Bairro, Dinâmicas Sociais da Identidade Cultural*, Oeiras, Celta

Filipa Lourenço

A presente publicação resulta de uma investigação sociológica desenvolvida pelo autor no decurso de quase duas décadas, tendo como terreno de observação o bairro de Alfama, situado no núcleo histórico da cidade de Lisboa. A perspectiva analítica que motivou as primeiras abordagens do autor sobre Alfama esteve directamente associada ao fado, enquanto forma musical enquadrada na configuração sociocultural de Alfama, mas as fases que se sucederam alargaram os objectivos da pesquisa, assumindo como objecto de investigação outras dinâmicas do bairro. Nesse contexto colocaram-se novos problemas de investigação, como os padrões e manifestações culturais, as relações de vizinhança e outras redes sociais constituídas no seu interior, os códigos de comunicação e outras formas de interacção que integram e enformam as práticas da vida quotidiana no bairro.

A partir do momento em que o autor iniciou o estudo dos aspectos da vida social local e das manifestações culturais do bairro, o conceito de identidade cultural foi sendo abordado e aprofundado, pois as teias de relações sociais que se tecem, bem como as dinâmicas que se geram em Alfama apelaram ao contacto permanente com esta problemática. Ainda que o autor relembre que a noção de identidade cultural remete para múltiplos significados e apresente alguma ambiguidade conceptual, o estudo aponta para uma análise da identidade cultural, tendo como referencial empírico o bairro de Alfama. Trata-se de interpretar o tema da identidade cultural em Alfama, enquanto factor de explicação e validação da produção de contextos sociais específicos, de caracterização do tecido social que compõe o bairro e das dinâmicas grupais que organizam o seu quotidiano.

O autor sublinha ainda que várias teorizações e análises sobre as sociedades contemporâneas, se confrontam com a ideia da dissolução das "sociedades de bairro" (conceito desenvolvido pelo autor ao longo da obra). No entanto, apesar da tendência geral para conotar essas "sociedades de bairro" como lugares do passado, esse modelo de sociedade tem sido (re)encontrado, não como relíquia de outros tempos mas como configuração social presente, atravessada por dinâmicas de continuidade e de

mudança. O conceito de *sociedade de bairro* não constitui um ponto de partida mas um ponto de chegada da pesquisa. Remete a um tipo específico de configuração social, observada pelo autor em Alfama, marcada por uma forte sobreposição de parâmetros de estruturação social (morfológicos, simbólicos, de composição social e de contexto interaccional), com uma identidade cultural bem marcada (entendida esta como reflexividade e reconhecimento), pois certos atributos sociais são destacados nas representações cognitivas e nos sentimentos de pertença e distinção.

Ao nível da apresentação da investigação, o livro expõe as três fases que se sucederam ao longo do tempo. Na primeira parte, dividida em duas temáticas interligadas, o enfoque centra-se nas relações entre interior e exterior do bairro, construtoras de uma identidade cultural de Alfama. O primeiro capítulo aborda as dinâmicas exógenas, responsáveis pelos mecanismos de visibilidade social e de produção de imagens do bairro a partir do exterior. Trata-se de uma abordagem sobre a influência das múltiplas representações sociais de Alfama, registadas através de diversas fontes (literatura, imprensa, fotografia etc.) e relacionadas com diversas dimensões (património, modos de vida, actividades económicas), mesmo que muitas aludem a tradições reinventadas, que operam na constituição da identidade cultural do bairro. O carácter simbólico associado a estas imagens que atribuem uma forte visibilidade social a Alfama não pode ser dissociado do espaço e do tempo da cidade de Lisboa, uma vez que reflecte uma cidade muçulmana e medieval, a par de um protagonismo urbano que sobressai na época dos descobrimentos. Entre outros factores, a sua própria localização numa encosta virada para o rio, a estreita associação com o fado, o largo do Chafariz de Dentro ou as tradições das festas populares são algumas das dimensões valorizadas nas imagens de Alfama, geradoras de um estatuto de produto "turístico" e que povoam o imaginário colectivo dos lisboetas. Alfama é um bairro que, por ser visível, se tornou visitável quer do ponto de vista turístico, escolar ou festivo, e sendo esta uma visibilidade socialmente construída, é produtora de um facto social.

No segundo capítulo, interpretam-se as dinâmicas endógenas do bairro, as dimensões de estruturação das relações sociais locais e a relação identitária dos residentes com o bairro. Ou seja, neste ponto, o autor refuta a ideia de que a identidade cultural de Alfama possa ser produzida apenas a partir do exterior, e equaciona factores como a presença de uma dezena de “colectividades de cultura e recreio”, que assumem as mais importantes formas institucionais do relacionamento social e da vida quotidiana do bairro. Além disso, polarizam sociabilidades, constituem sedes de estruturação e afirmação de grupos locais e de redes de amizade, pontos de apoio para modos de vida e estratégias de influência. A rua é, por assim dizer, outro palco privilegiado de encontros e interacção, pois os becos, as escadinhas ou os pequenos largos são locais de permanência para os residentes de Alfama.

O autor ressalta que este traço distintivo de Alfama não a compromete sob uma falsa ideia de sociedade fechada sobre si, sem conflitos, e constituída por uma população homogénea, apenas lhe atribui uma configuração singular – uma “sociedade de bairro” – na qual se geram formas de identidade cultural especificamente assentes nas relações sociais locais. São assim identificadas duas dimensões analíticas que distinguem o bairro na sua componente endógena – uma “dimensão societária” e uma “dimensão comunitária”, retomando uma terminologia clássica das teorias sociológicas, o primeiro conceito porque se trata de um espaço territorial aberto ao exterior e gerido por normas sociais dominantes que regulam a vida quotidiana e o segundo caso porque a identidade colectiva dos seus residentes é forjada de referentes de pertença afectiva e de carácter subjectivo. O autor desenvolve ainda dois tipos de identidade em Alfama – uma “positiva” e uma “negativa”. A positividade identitária associada aos aspectos que atribuem visibilidade exterior ao bairro e que se aproximam da carga de afinidade socio-territorial sentida pelos alfamistas, enquanto as dimensões negativas da identidade do bairro se fundam na conotação vinda do exterior que se transformou num estigma para os residentes – a fama de Alfama como lugar inseguro e mal frequentado. Esta ambivalência provoca uma dialéctica complexa na estruturação identitária, pois a contra-afirmação de traços negativos gera um sentimento colectivo identitário forte e marcadamente positivo.

A segunda parte da obra explora as potencialidades deste objecto de estudo, mediante um modelo de análise construído pelo autor que permite estudar a configuração referida como sociedade de bairro. Trata-se de um modelo analítico que envolve, no essencial, a articulação de três conceitos: padrões culturais, classes sociais e quadros de interacção. Nessa associação conceptual são accionadas outras noções de carácter mais especializado, como é o caso, por exemplo, dos conceitos de relação de classe, trajectórias de mobilidade e dinâmicas de recomposição social, de modos de vida e estilos de vida, de redes sociais e instituições supralocais, de sistemas de acção e dinâmicas de actores sociais, de processos de construção social da realidade e movimentos de acção colectiva. Desta forma, a investigação conseguiu problematizar os factores de produção da identidade cultural, assim como os efeitos sociais produzidos por essa mesma identidade cultural.

Retomando a ideia de partida da pesquisa, é importante referir que o fado, enquanto veículo de expressão de motivações, sentimentos, episódios ou valores em Alfama, se converte num motor de discursos em torno de um eixo temático, “o contraste social”. Trata-se de um operador simbólico de significações culturais que remetem directamente para a estrutura social do bairro, tal como as festas e as marchas populares, enquanto formas de expressão da cultura popular urbana.

A análise das classes sociais permitiu ainda organizar informação pertinente sobre as inserções sociais da população local, e o autor conclui que Alfama é composta por um tecido social de composição classista heterogénea e constitui um palco de relações sociais inigualitárias específicas. Historicamente, foi um ponto de chegada de migrantes rurais e urbanos, especializados do ponto de vista profissional e um território onde se têm vindo a construir trajectórias de mobilidade geográfica e social, hoje o bairro corresponde à ideia de unificação de modos de vida e de sentimento colectivo do bairro, independente das fracções sociais que são de composição heterogénea, ou seja, as dinâmicas e processos que configuram a identidade cultural do bairro assentam, sobretudo, em quadros de referência colectivos (sentimento de afeição) e não em posições ocupadas na estrutura social.

Para encerrar a validação da hipótese de estudo da sociedade de bairro alfamista e as formas de identidade cultural com base em três conceitos-chave – cultura, classes e interacção –, A. Firmino da Costa parte do pressuposto que

as características do quadro de interacção estabelecidas possibilitam um conjunto de práticas e representações sociais que configuram o *facies* cultural do bairro. O autor destacou uma rede de relações (intensa, duradoura e múltipla) promotora de alguma cumplicidade e de lógicas de interacção movidas por contextos de rivalidade, ou seja, emerge a ideia de identidade cultural revestida de um sentido colectivo (grupala, local, organizacional), e responsável pela densificação interaccional das redes de relações sociais em Alfama.

A terceira parte da obra reflecte os processos identitários de permanência e mudança no bairro e coloca-os em confronto, a fim de problematizar as dinâmicas de reconfiguração sociocultural do bairro estudado. Discutem-se os indicadores de mudanças sociais rápidas e profundas e, simultaneamente, as marcas da continuidade cultural não menos acentuadas no plano identitário. É o caso da carga simbólica e afectiva que a identidade alfamista assume em relação ao fado, às marchas ou às festas dos santos populares, a par das transformações ocorridas nas últimas décadas quer ao nível das actividades económicas (portuária e alfandegária), como no que se refere à recomposição social da sua população, ou à influência da cultura mediática, tradutora de novas práticas e referências culturais. Estamos, aparentemente perante um paradoxo, que sobrepõe vectores de continuidade e sinais de mudança social, capazes de espelhar a realidade de Alfama. Na verdade, a identidade cultural concebida como um processo social implica dinâmicas e ritmos diferenciados (*ou tempos cruzados*) que se manifestam em dimensões de permanência e mudança.

Por último, a reabilitação urbana surge como uma via para analisar as articulações entre identidade cultural e acção colectiva, e a reabilitação urbana de Alfama constituiu-se enquanto campo de representações sociais, alvo de uma construção social – a imagem de espaço urbano merecedor de uma intervenção de requalificação urbanística. Neste movimento simbólico colec-

tivo, ocuparam um lugar de destaque dois referentes – por um lado, a identidade cultural do bairro e por outro, o estado de degradação habitacional a que tinha sido votado.

Os resultados da pesquisa confirmam que o estudo da identidade cultural não pode ser dissociado dos seus protagonistas – os actores sociais que constroem simbolicamente e reflexivamente um quadro afectivo e cognitivo de reconhecimento de pertença a um local – e do contexto espacial, bairro de residência e vivência desses protagonistas. Neste sentido, e à luz da interpretação do autor, o contexto social de Alfama induz uma interdependência entre identidade cultural e representações da identidade cultural, cujas dinâmicas sociais são produzidas pelos próprios sujeitos desta realidade.

Face a todas as problemáticas apresentadas, e ao conjunto de conceitos desenvolvidos e reequacionados pelo autor, podemos considerar esta obra como um referente sociológico, articulando contributos oriundos de tradições paradigmáticas diversas, integrando diferentes perspectivas e níveis de análise, tentando novas sínteses conceptuais. No plano metodológico, o autor acciona uma pluralidade de métodos de pesquisa (procedimentos de investigação intensiva e extensiva, qualitativa e quantitativa, no contexto de uma pesquisa de terreno prolongada), desenvolvendo uma postura de permanente vigilância científica e conceptual sobre as diferentes faces da realidade, que lhe permitem relativizar e questionar permanentemente as dimensões em estudo.

Para os profissionais e estudantes dos espaços urbanos históricos, este trabalho mergulha de uma forma profunda e atenta num terreno sociológico que, sendo fértil, se mostrou verdadeiramente fecundo, e para os amantes e visitantes da cidade, torna-se um livro capaz de fazer entender as dinâmicas que atravessam neste momento espaços históricos e referências simbólicas fundamentais de Lisboa, como é o caso do bairro de Alfama.