

O DIREITO À CASA (*)

por Mário Soares
Advogado em Lisboa

Minhas Senhoras
Meus Senhores
Prezados Consócios

Antes de mais cumpre-me agradecer o honroso convite que me dirigiram para aqui vos vir falar esta noite, integrado nas comemorações de aniversário da Associação dos Inquilinos Lisbonenses.

Diz o art. 3 dos Estatutos da *nossa* Associação que um dos seus objectivos é (n. 5): «Promover, pelos meios ao seu alcance, a propaganda de todos os assuntos que se relacionem com as disposições sobre o inquilinato, construções prediais e ainda sobre quaisquer outros fins de utilidade para os sócios, quer morais ou educativos, quer de higiene e salubridade das habitações.»

Falando para uma assembleia de *inquilinos* — que encontram na sua Associação a assistência jurídica de que carecem para a resolução dos seus problemas *em concreto* — foi minha preocupação desprender-me, um tanto, dos problemas jurídicos especializados do inquilinato (que além de naturalmente

(*) Conferência proferida na Associação dos Inquilinos Lisbonenses em 18-III-1965.

maçudos são o dia a dia das nossas preocupações de inquilinos) para mais facilmente poder tratar dum dos seus mais vastos pressupostos genéricos — o *direito à casa* — no duplo aspecto do seu enquadramento sócio-económico e jurídico e, ainda, face à realidade actual do País, ou, se quiserem, circunscrevendo mais, *da cidade de Lisboa*.

A expressão utilizada para título desta minha despretençiosa palestra é, sem dúvida nenhuma, vaga. Mas, por outro lado, pareceu-me sugestiva e de algum modo esclarecedora do meu objectivo. Por isso a utilizei. Para, partindo desse *direito-base* de todo o ser humano — o *direito a ter um tecto* — e que para tantos não passa, infelizmente, duma remota aspiração — poder traçar, ainda que em linhas breves e forçosamente incompletas, o quadro da situação actual da habitação na nossa cidade e, bem assim, apontar as grandes orientações possíveis duma política coerente nesse domínio fundamental.

Assim fazendo, não trarei, de certo, grandes novidades a V. Ex.ª, que com tanta bondade me escutam: mas poderei dar-vos talvez uma *panorâmica de conjunto*, uma visão global e sintética do *problema da habitação*, nas suas diversas formulações possíveis e nas suas largas incidências sociais e económicas. E como o problema da habitação, para os sócios da Associação dos Inquilinos, é, por *definição*, o problema número um a esclarecer — creio que se conseguir prender a atenção de V. Ex.ª, suscitar o vosso interesse (e quiçá até as vossas críticas), poderei contribuir de algum modo, embora modestamente, para o objectivo indicado nos Estatutos da nossa Associação e a que aludi no início das minhas palavras.

Disse que o *direito à casa* é um direito essencial, primário de todo o ser humano. Sempre assim foi, desde os mais remotos tempos. Podemos afirmar, mesmo, que na ordem das necessidades fundamentais do homem, logo a seguir à alimentação e ao vestuário, surge a necessidade da casa. Sem casa não há *lar* e o *lar* é indispensável à dignidade da pessoa hu-

mana, ao desenvolvimento harmónico da família. Por isso mesmo a Constituição vigente (que atribui um lugar de relevo à família, considerando-a um dos «elementos estruturais da Nação») consagra no seu art. 14, n. 1.º, o princípio seguinte:

«Em ordem à defesa da família pertence ao Estado e autarquias locais: 1.º favorecer a constituição de lares independentes e em condições de salubridade [...]»

O direito de todo o homem à casa avulta hoje entre os chamados «direitos sociais» que as legislações de todo o mundo civilizado consagram a par dos direitos e garantias políticas essenciais. Depois da 2.ª Grande Guerra, por toda a Europa se fez sentir em grande escala a necessidade de novas casas, não só em virtude das grandes destruições provocadas pela guerra, como pelo crescente aumento demográfico, como ainda em razão do afluxo das populações rurais às zonas urbanas — o que é, como se sabe, uma característica comum a todas as sociedades industriais ou em via de desenvolvimento. Os governos, por todo o lado, viram-se a braços com as imensas carências derivadas da falta de casas e foram obrigados a intervir, procurando obviar a essa situação, por vezes aflitiva, para o que criaram departamentos governativos próprios — ministérios da reconstrução e da habitação — capazes de coordenar e dinamizar os planos nacionais e regionais de fomento da habitação, estabelecidos sobre prévios inquéritos sociológicos e de investigação tecnológica. Em alguns países o problema da habitação revestiu aspectos verdadeiramente dramáticos — de que encontramos sobejos ecos numa vasta literatura debruçada sobre o fenómeno e em certos filmes, de punjente expressão, como esse extraordinário *Il Tetto* de Vittorio de Sica.

Entre nós — como se sabe — a situação habitacional é francamente crítica e as tentativas de intervenção estatal em ordem a modificá-la têm sido muito insuficientes. As estatísticas não abundam e, mesmo assim, as que existem fornecem-nos

dados que não permitem conclusões seguras em muitos aspectos fundamentais. O *Inquérito às condições de habitação da família*, publicado como anexo ao IX Recenseamento Geral da População de 1950, fornece-nos alguns dados interessantes. Mas, relativamente ao Censo de 1960, não dispomos por enquanto de nada de semelhante. Alguém, há já certo tempo, calculou o deficit habitacional do nosso país — com optimismo — em 400 000 fogos, sem contar com o crescimento anual da população. Por outro lado, e para além desse número, há que ter em conta a elevada percentagem de fogos com deficientíssimas características de salubridade — verdadeiros tugúrios que impõem condições de vida infra-humanas — e ainda com o número considerável de outros que carecem de urgentes beneficiações e reparações. Esta carência alarmante coloca-nos, entre os países da Europa, no ponto mais elevado da escala de necessidades — acima da Espanha, da Itália, da Jugoslávia e da Grécia (1).

Em dois artigos recentes insertos na revista da Universidade Técnica de Lisboa *Análise Social* e intitulados *Problemática da habitação em Portugal*, RAUL DA SILVA PEREIRA, que detidamente estudou o problema, escreve:

«Dissemos que o deficit efectivo (ou carencial) de alojamentos — estimado provisoriamente com dados de 1950 — seria da ordem dos 460 milhares, dos quais 150 mil com carácter muito urgente. Ressalvamos o grau de confiança que estas cifras merecem, como representativas da situação actual, embora sem lhes acrescentar o optimismo necessário para supor que tenham evoluído favoravelmente.

«Isto significa que a solução do problema habitacional implica que se construam, além das habitações exigidas pelo preenchimento dos deficits de reposição — provenientes de depreciações, crescimento demográfico, etc. — um certo número que permita saldar o deficit carencial ao fim de determinado período. A simples consciência da magnitude

(1) Vide anexos 1 e 2 em RAUL DA SILVA PEREIRA: *Problemática da habitação em Portugal*, in *Análise Social*, n. 1.

desta tarefa obriga a dizer que se trata de problema de muito difícil solução.» (2)

E nas considerações que se consagram ao momentoso problema da habitação, no capítulo VIII do *Plano Intercalar de Fomento para 1965-67*, capítulo tratado pela primeira vez em Planos de Fomento, reconhece-se:

«A necessidade de incluir a solução do problema habitacional no conjunto do esquema de desenvolvimento da economia nacional acentuou-se nos últimos anos de forma muito sensível, em consequência do sempre crescente afluxo urbano e da insuficiente resposta da presente estrutura do sector privado da construção aos aumentos da procura.» (3)

Ora esta acentuação do deficit habitacional por forma *muito sensível* é-nos revelada em números expressivos no *Parecer n.º 18*, elaborado pela Câmara Corporativa sobre o Projecto de Plano Intercalar, de que foi relator o Prof. FRANCISCO PEREIRA DE MOURA, e ainda no *Parecer subsidiário* das secções de Indústria e de Interesses de Ordem Administrativa, de que foi relator o Eng. JOSÉ DE QUEIRÓS VAZ GUEDES.

Permitam-me V. Ex.^{as} que transcreva desse importante primeiro parecer citado esta passagem significativa:

«Não cumpre à Câmara discutir os métodos e os dados — o mais que pode dizer-se é que se afiguram tecnicamente correctos. Mas o que importa reter é a conclusão: o *deficit carencial* (em linguagem não técnica, as necessidades de fogos para abrigar as famílias sem alojamento ou com alojamento sem ser em prédio e ainda aquelas que ocupam parte de um fogo, as que vivem em superlotação crítica e as que residem em casas sem o mínimo exigível de condições de higiene, salubridade e segurança) atingia, como ordem de grandeza, 500 000 fogos em 1964, afectando cerca de um quarto da população do país. Este deficit agravou-se à média de 4 000 fogos cada ano desde 1950, o que significa não ter a nova construção chegado sequer para cobrir as necessidades entretanto surgidas. E há aspectos de discriminação geográfica a atender, pois o problema do «alojamento sem ser em prédio» (barracas, ilhas,

(2) *Id.*, *ib.*, n. 2, p. 225.

(3) *Plano Intercalar*, vol. I, p. 467.

bairros de lata) é essencialmente um problema de Lisboa e Setúbal; a massa de agregados plurifamiliares diminuiu na província, mas aumentou extraordinariamente em Lisboa; e a superlotação dos fogos constitui sobretudo um problema rural.» (*)

Perante este quadro traçado com objectividade e clareza, compreende-se a nota com que deparamos logo no início do citado parecer da Câmara Corporativa:

«As conclusões básicas de todos estes documentos não divergem daquelas que andam no texto apresentado pelo Governo: o problema habitacional situa-se ainda «entre os graves problemas da actual vida económica do País» — tais são as palavras agora reeditadas e que constavam do relatório do Decreto-lei 36.212 de 7 de Abril de 1947, já lá vão dezassete anos».

Porém, se passarmos da falta de alojamentos para a análise das precárias condições de salubridade e segurança das habitações existentes, o quadro não se apresenta mais favorável. Com efeito, sempre segundo o parecer da Câmara Corporativa, verificavam-se em 1960, em relação ao total de agregados domésticos portugueses, as seguintes *faltas* expressas em percentagens:

— instalações sanitárias	59 %
— água canalizada	72 %
— esgotos	62 %
— electricidade	59 % (5)

E o mais grave é que este desolador panorama não apresenta possibilidades de fácil correcção, não obstante as intenções anunciadas no Plano Intercalar. Como se refere na nota que a *Seara Nova* dedicou a este assunto no seu número de Março de 1965,

(*) *Parecer da Câmara Corporativa acerca do projecto apresentado pelo Governo de Plano Intercalar de Fomento, in Architectura*, 85.

(5) *Seara Nova*, n. 1433, Março de 1965.

«o deficit de reposição — ou seja o número de alojamentos indispensável em cada ano para fazer face ao crescimento demográfico, dar resposta às migrações internas de carácter permanente e substituir os fogos inutilizados por várias razões — está estimado em 34 000 como média para o decénio de 1961-70, enquanto se calculava em 27 000 no decénio de 1951-60.» (*)

Donde resulta necessariamente que a não serem tomadas medidas drásticas — que aliás o ritmo de desenvolvimento da economia portuguesa e a ordem das prioridades estabelecidas não se vê como possam comportar — a situação habitacional do nosso País tende a agravar-se ainda nos próximos dez anos.

Esta é, numa primeira abordagem, a situação gravíssima com que nos deparamos — e da qual há que tomar aguda consciência, se a quisermos não direi já remover mas simplesmente equacionar em termos realistas. Porque as linhas gerais duma solução a longo prazo têm que resultar dos esforços conjugados dos vários interesses em presença — do Estado, dos municípios, dos organismos de previdência, dos capitais privados e dos cidadãos utentes — e em especial de nós outros *cooperativistas* e *inquilinos*.

Se quisermos agora passar da simples constatação da gravidade do problema habitacional — tal como se apresenta em 1965 — para a análise concreta da situação criada ao País, poderemos afirmar:

- 1.º que há falta de casas;
- 2.º que uma grande percentagem de casas existentes são más, isto é: não têm um mínimo de condições de higiene, de segurança e de dignidade;
- 3.º que, em relação aos grandes centros urbanos, as casas estão mal localizadas — devido à ausência

(*) *Id.*

- de planos urbanísticos globais e às especulações com os preços dos terrenos;
- 4.º que, sobretudo nas zonas urbanas, há uma elevada percentagem de casas com rendas incomportáveis para os salários médios da nossa população e uma escassez confrangedora de casas com rendas verdadeiramente económicas;
 - 5.º que a multiplicidade de leis que regulam o inquilinato — e as matérias afins — cria o que já alguém chamou um «caos legislativo» e dificulta o delineamento das soluções ensaiadas para o problema da habitação.

Sem quaisquer pretensões a esgotar a matéria — que é quase inesgotável, tal a sua complexidade e tantas as suas incidências! — trataremos a seguir, sucessiva e brevemente, de cada um dos pontos indicados por forma a dar a V. Ex.^{aa} a tal *visão panorâmica* da problemática habitacional ainda que perfunctóriamente, como não pode deixar de ser, para não abusar da paciência de V. Ex.^{aa}.

Acerca da falta de casas dissemos o suficiente — indicando o seu número: cerca de 500 000 fogos em todo o País, carência que tem tendência a agravar-se todos os anos, se não forem tomadas medidas drásticas em contrário.

Mas — anote-se o facto, de passagem — o fenómeno da falta de habitação não se verifica uniformemente para todo o território nacional. Pelo contrário: nos últimos anos temos assistido a uma dinâmica demográfica que leva cerca de metade do país (a zona leste) a migrar maciçamente para a outra metade. Por outro lado, a população das zonas rurais, afluí, constantemente e em ritmo crescente, para as cidades. Estas migrações internas (não se considera agora também o momentoso problema da emigração para fora do País) provocam desocupação de casas em determinadas regiões (toda a raia encostada à fronteira espanhola), enquanto que noutras

suscitam uma super-população que vem agravar sobremaneira o deficit habitacional. Este desequilíbrio é particularmente sensível em Lisboa, mas afecta — como dissemos — todo o País. Segundo o X Recenseamento Geral da População, há 156 concelhos em que a população *augmentou* e que contêm já 76 % da população do Continente; enquanto há 119 concelhos em que a população *diminuiu* com 24 % da população do Continente (?).

A falta de casas leva, naturalmente, a condições de alojamento deficientes: à proliferação dos «bairros de lata», de famílias que vivem em furnas, ao alojamento de duas e mais famílias numa mesma habitação, ao acréscimo do número de famílias que vivem em quartos alugados e em partes de casa (que, como sabemos, é uma das pragas da nossa cidade de Lisboa).

É evidente que não é só por haver falta de casas que uma grande maioria de pessoas vive mal alojada. É também em virtude de factores mais complexos, entre os quais avultam (como veremos mais adiante) a debilidade económica de grande parte da população e a reduzida percentagem de casas de renda económica, em confronto com as necessidades dos grandes centros. Como dissemos, o problema habitacional sofre incidências de ordem económica e social muito fortes de que não nos podemos alhear, se quisermos apreciá-lo numa base realista.

O *Diário Popular* promoveu, recentemente, um inquérito aos «bairros de lata» de Lisboa, com inegável interesse mas que, por razões que desconheço, não pôde prosseguir até final. No primeiro desses artigos anunciava-se em grandes títulos: *Mancha negra e triste duma bela cidade como é Lisboa*, as baracas elevaram-se de 10 000 em 1959 para mais de 50 000 no corrente ano. Supomos que o número é menos exacto: o *inquérito dos «bairros de lata» e construções abarracadas* exis-

(?) Vide *Andlise Social*, n. 1, p. 50.

tentes na área administrativa da cidade de Lisboa, realizado em 1960 pelo Serviço de Investigação do Gabinete Técnico de Habitação, fornece-nos números sensivelmente mais baixos embora menos actualizados. Foram inquiridas 10 918 barracas, nas quais viviam em condições deploráveis 12 022 famílias, ou seja: 43 470 pessoas, isto é, nada menos de 5,41 % da população de Lisboa (*).

Não vale a pena descrever as condições de vida infra-humana em que se debatem os moradores dos «bairros de lata». Todos as adivinham, se é que as não conhecem por observação directa: as condições de promiscuidade, que geram o rebaiamento moral das famílias, e as condições de falta de higiene propícias à propagação de doenças e de epidemias. Interessa apenas referir que os moradores de barracas não as ocupam (como poderia pensar-se) transitóriamente, quero eu dizer: em situação de emergência. 64 % dos habitantes das barracas vivem no mesmo local há mais de 20 anos. E notaremos ainda que, entre 1940 e 1960, se registou uma afluência de famílias aos «bairros de lata» da ordem de 170 por ano.

Perguntar-se-á como é possível o aparecimento de novas barracas cuja construção deve ser proibida. O sistema utilizado é simples — e lembra o filme atrás citado de Vittorio de Sica: a polícia tem instruções para não demolir uma barraca já erguida e habitada. Por isso se constroem geralmente de noite e muitas vezes ainda não têm telhado nem portas e já lá dentro se encontra uma cama ocupada por pessoa de família, que simula doença (se é que não está verdadeiramente doente, como tantas vezes acontece).

O curioso, porém, é que as barracas não são, regra geral, propriedade das famílias que as habitam. Como revelou o Inquérito do Gabinete Técnico de Habitação: 93 % dos chefes da família pagam renda só pela habitação; 6,4 % pagam renda só pelo terreno; e 0,6 % pela habitação e pelo terreno. Como se

(*) Vide *Boletim do Gabinete Técnico de Habitação*, n. 2, 1964, p. 68.

vê, até a mais negra miséria constitui, entre nós, fonte de tráfego e de especulação!

Outra consequência da falta de casas nas zonas urbanas (e do elevado preço das rendas) é a circunstância de várias famílias se verem obrigadas a ocupar uma só habitação, em sistema de quartos alugados ou de parte de casa. A situação habitacional dessas famílias é talvez menos chocante do que a das que vivem em «bairros de lata», mas só aparentemente. E, em compensação, tem muito maior relevância numérica.

Num estudo publicado recentemente no *Boletim do Gabinete Técnico de Habitação — A sublocação em Lisboa*, da autoria da Dr.^a D. MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES DA SILVA — colhemos alguns números impressionantes. A palavra *sublocação*, note-se, não é empregada pela ilustre socióloga em sentido técnico-jurídico — «o acto de arrendar a outrém o que já se tomara por arrendamento ou o efeito deste acto». É antes usada no sentido *social*, excluindo do conceito todas as hipóteses de sublocação total e nele incluindo todas aquelas em que duas ou mais famílias coabitam no mesmo fogo, quer paguem ou não renda. Porém, um outro reparo de ordem terminológica interessa à compreensão do problema: o Instituto Nacional de Estatística entende por família «o grupo de pessoas ligadas por união ou parentesco, legítimo ou ilegítimo, que utilizam habitualmente o mesmo alojamento, e a pessoa isolada que ocupe um alojamento. Os empregados do serviço doméstico das famílias e das pessoas isoladas que com elas residam são consideradas como fazendo parte da família».

Ora este conceito considera como agregados uni-familiares famílias em que os filhos já estão casados e têm por sua vez filhos, ou seja que deveriam contar, para o efeito habitacional que nos ocupa, como pluri-familiares.

Mesmo assim, segundo ensina o estudo a que nos reportamos,

«há em Lisboa 94 314 famílias que não dispõem dum fogo completo, ou seja, da totalidade de um alojamento destinado (por construção, trans-

formação ou adaptação) a moradia de um agregado uni-familiar. Com efeito essas 94 314 famílias apenas ocupam, no conjunto, 36 812 fogos.» (*)

«A conclusão que parece resultar do confronto entre estes dois números — continua o trabalho citado — é pois a de que 57 502 famílias, pelo menos, carecem de alojamento».

Todavia, depois de várias ponderações que não interessa ao nosso escopo referir, chega-se a um número um pouco menor: 43 788 famílias carecidas de alojamento independente.

Como vivem estas famílias?

Responde a Dr.^a MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES DA SILVA:

«Podemos concluir com relativa segurança que mais de um terço das famílias em sublocação suporta, além dos inconvenientes directamente resultantes desta situação (falta de intimidade, etc.) todas as consequências nocivas da falta do equipamento elementar.» (10) Basta dizer que «8,06% (2 933 em números absolutos) dos agregados multi-familiares com alojamento em prédio não dispõem de casa de banho, retrete e cozinha ou só dispõem de cozinha. Em 29 404 dos 36 171 agregados multi-familiares com alojamento em prédio que dispõem de cozinha (isto é, em 81,3% dos casos), esta é utilizada em comum pelas famílias que compõem os referidos agregados!» (11)

As famílias que vivem em partes de casa ou em quartos fazem-no por não terem casas independentes a preços acessíveis. As que subalugam essas partes de casa são a isso obrigadas pelo preço elevado de certas rendas, mesmo com um pequeno número de divisões. E assim, como se nota no estudo que temos vindo a seguir,

«a resolução do problema habitacional das famílias sublocatárias vai fazer aparecer outro problema — que é o do desequilíbrio entre as receitas e as despesas das famílias titulares dos fogos. Privadas da con-

(*) *Est. cit.*, p. 50.

(10) *Est. cit.*, p. 49.

(11) *Est. cit.* p. 49.

tribuição pecuniária das famílias sublocatárias, elas próprias irão reforçar a procura de alojamentos de rendas modestas.»⁽¹²⁾

O segundo ponto da nossa análise refere-se à circunstância de grande percentagem das casas portuguesas não terem o mínimo de condições de habitabilidade, de acordo com os critérios correntes nas sociedades modernas. Não só há carência de casas, como as que existem são, em grande maioria, *más*.

Não possuímos dados estatísticos suficientemente discriminados para podermos analisar em detalhe o aspecto qualitativo do problema habitacional. De resto, as noções de conforto e de qualidade da habitação variam com o nível de vida das populações e com o seu ambiente geográfico. No entanto, não deixaremos de notar que SILVA PEREIRA, na sua *Problemática da habitação em Portugal*, indica-nos as seguintes significativas percentagens relativas a 1950:

«Verifica-se que no total da Metrópole possuíam electricidade 24% desses fogos, enquanto 18% tinham água e 10% casa de banho. Como sempre, o panorama urbano mostra-se muito diferente do rural: na cidade de Lisboa aquelas percentagens eram, respectivamente, de 84, 86 e 49 e na do Porto, 83, 63 e 41; em compensação o distrito de Viseu, que não é dos menos desenvolvidos, apresentava percentagens de 10, 5 e 3!»⁽¹³⁾

Mas — como se compreende — a água e a electricidade são apenas benefícios elementares: outros índices darão mais expressivamente o aspecto qualitativo das casas. Sabemos que muitas das casas construídas ultimamente não têm o nível mínimo exigido: são os tais «taudis neufs» a que se referiu o Ministro da Habitação francês, aludindo às deficientes concepções de muitos alojamentos modernos⁽¹⁴⁾. É o caso de certos bairros económicos em que as casas lembram pombais,

⁽¹²⁾ *Est. cit.*, p. 51.

⁽¹³⁾ SILVA PEREIRA: *Problem. cit.*, in *Análise Social*, n. 1, p. 42.

⁽¹⁴⁾ Vide SILVA PEREIRA: *Problem. cit.*, in *Análise Social*, n. 1, p. 34.

tão reduzidas são as suas dimensões — para não referir o exemplo «clássico» do bairro da Quinta da Calçada, edificado em lusalite há cerca de 25 anos, e cuja demolição estava prevista para 1963 (de tal maneira era considerado impróprio) mas que continua habitado — e cheio!

Com este ponto se prende também o problema das construções clandestinas — problema que assoberba os municípios, que se têm revelado incapazes de o evitar, e que, em Lisboa, tem tomado, ultimamente, proporções alarmantes. O decreto-lei 44 258, de 31 de Março de 1962, deu, ao menos teoricamente, poderes às Câmaras para debelarem a praga das construções clandestinas. No entanto, perante a situação de facto, as autoridades hesitam no recurso à demolição pura e simples — e compreende-se, dada a escassez de habitações.

Poderá julgar-se que as construções clandestinas constituem um problema de somenos importância. Não é assim. Só no concelho de Loures mais de 15 000 pessoas habitam construções clandestinas. Outro tanto sucede nos concelhos limítrofes de Lisboa — em Almada, Oeiras e Cascais. O chamado bairro do «Prior Velho», perto do Aeroporto, foi construído clandestinamente — e no entanto é habitado por cerca de 6 000 pessoas e ostenta, à vista de todos, prédios de 3, 4 e 5 pisos! Porém, os esgotos são deficientíssimos, foram instalados pelos próprios moradores e escorrem à superfície por uma vala aberta de qualquer modo. E o abastecimento de água faz-se recorrendo a uns tantos chafarizes!... Outro exemplo edificante é o caso da «Quinta da Brandoa»: ainda há pouco tempo tinha cerca de 800 fogos e albergava 4 000 pessoas. Não tinha água, nem esgotos, nem electricidade. A Câmara Municipal de Oeiras pôs em tribunal cerca de 600 acções contra os proprietários que construíram clandestinamente na Quinta da Brandoa. Mas perante uma situação criada de tal magnitude só há um caminho possível: urbanizar a área (o que requiere um investimento considerável) e legalizar as casas construídas, introduzindo-lhes as modificações mínimas indispensáveis, sempre que possível.

Perguntar-se-á: como surgiu, com a vastidão indicada, um tal problema (que aliás não é exclusivo do distrito de Lisboa)? (15) Responde-se sumariamente: a demora e a falta, em certos casos, de planos de urbanização; o preço dos terrenos urbanizados. Em Lisboa, por exemplo, um terreno posto em venda pelo Município, atinge um tal preço que nunca pode dar lugar a construções de rendas acessíveis. Daí que construtores pouco escrupulosos escolham locais afastados, onde os terrenos não foram ainda afectados pelas mais valias devidas pela urbanização — e se aventurem a construir sem licenças. Têm a vaga noção de que a *multa* substitui com vantagem as *licenças*, tanto mais que as multas parece não atingirem nunca mais de 16 contos!

Por outro lado, as secções de finanças aceitam o parcelamento de propriedades rústicas, em lotes de menos de 5 000 metros, contrariamente ao que está determinado por lei. O valor das *sisas* é aceite com base em declarações verbais e, assim, a circunstância dos terrenos ficarem legalizados perante o Fisco, reforça a segurança dos especuladores. Arriscam-se. E a verdade é que construtores clandestinos têm feito grandes fortunas, especulando com as necessidades de rendas baratas que sentem milhares de pessoas!

A situação daí resultante é esta: manchas de construção clandestina estão a alterar o aspecto urbanístico da capital. Impunemente. Quando o Município intervém levanta-se outro problema temeroso: na «Quinta das Galinheiras» — por exemplo — havia 150 prédios clandestinos em construção; as intervenções da polícia municipal reduziram à inactividade cerca de 1000 operários!

Donde podemos concluir que só um plano de conjunto poderá ajudar a resolver o problema — com a colaboração de projectos urbanísticos de vastas zonas; a reserva de grandes áreas para os municípios, mediante uma política firme de expropriações;

(15) Em Évora, p. ex., na Quinta de Frei Aleixo surgiu um bairro totalmente clandestino.

o investimento maciço do sector público na construção de casas de rendas acessíveis; a regulamentação rígida da indústria da construção civil; e um sistema de protecção legal eficiente para estas medidas.

O terceiro aspecto referido na nossa análise, diz respeito à localização das casas — importando, por economia de tempo, referir o caso de Lisboa que é, sem dúvida, o mais importante e significativo.

Também aqui encontramos anomalias gritantes, que saltam à vista do mais desprevenido observador. A cidade, nos últimos vinte anos, por falta dum planeamento coerente, tem crescido duma forma ilógica, dir-se-ia desordenada e anárquicamente.

Em extensões urbanas que acompanham as principais vias de comunicação e ao redor da sua área periférica formaram-se, ao sabor das facilidades locais, do capricho ou dos preços dos terrenos, como que «quistos» de aglomerados populacionais anormalmente desenvolvidos. É o caso das zonas da Amadora, de Odivelas, dos Olivais, de Moscavide, de Algés e de Almada, cujas densidades demográficas cresceram por forma espantosa. Tem-se notado que, excluído o Barreiro (exemplo, aliás, muito antiquado), não existem *ciudades satélites* de Lisboa.

Num artigo publicado na revista *Binário*, o Arq. RAFAEL BOTELHO definiu o que se deve entender por uma cidade satélite. Escreve ele:

«No quadro da habitação — o sossego em que a população vive: sem ruídos, num ambiente calmo, paredes meias com a natureza, sem fumos ou cheiros pestilentos; com vastos espaços reguardados dos perigos do trânsito para as brincadeiras das crianças, com árvores, relvados e os seus jogos; as casas, de renda acessível, amplas, cómodas, com desafogo para o quintal ou o vasto terreiro. Com direito ao sol e à verdura; as deslocações rápidas, fáceis e seguras de cada um para a sua escola, o seu trabalho, as necessidades do dia a dia.

«No quadro do trabalho — as boas condições que as novas fábricas oferecem, situadas em zonas salubres, beneficiando de largos espaços e enquadramentos arborizados.

«No quadro da vida colectiva — os acessíveis e bem estruturados centros comerciais facilmente atingíveis a pé, e perto das vias de tran-

sito rápido, com espaços para os peões e espaços para os veículos; sem atropelos, nem sujidades.

«E sobretudo a auto-suficiência — as deslocações à grande metrópole ou à capital regional só são exigidas para um espectáculo de primeira qualidade, ou por necessidade eventual de recorrer àqueles órgãos ou funções inerentes às grandes cidades ou capitais.»

Vemos como, nos arredores de Lisboa, se está longe deste tipo de aglomerados, que a nossos olhos se afiguram idílicos e irreais. Estamos habituados ao horror da Amadora, de Carri-che-Odivelas, de Almada, de Moscavide onde se perpetraram, na presença de todos, os maiores atentados à estética cidadina e aos conceitos elementares do moderno urbanismo — e não podemos sequer imaginar o que poderia ter sido a nossa cidade, se em lugar de se ter dado carta branca aos especuladores de terrenos e aos improvisados «patos-bravos» da construção civil se têm ouvido os técnicos e procedido segundo um planeamento racional. Em lugar das tais *cidades satélites*, deparamos com os chamados «dormitórios de Lisboa», habitados por uma população obrigada a deslocações diárias de dezenas de quilómetros, em zonas inadequadas, mal servidas de escolas, de transportes e de repartições públicas, longe das fontes de trabalho e sem centros de convívio acolhedores. Para isso destruíram-se velhas residências fidalgas, de traçado digno e vetusto, as raras habitações apalaçadas das quintas dos arredores de Lisboa — como sucedeu nessa hoje incrível estrada de Benfica — para se substituírem por caixotes de três e quatro andares, incaracterísticos, que não resistem a dez ou vinte anos de uso — sem outro objectivo do que o lucro e a desenfreada especulação!

Este aspecto da demolição das velhas casas de Lisboa (que ultimamente parece ter preocupado as autoridades municipais, quando já quase não há mais casas apalaçadas para demolir) prende-se com o 4.º ponto da nossa análise — o *problema das rendas de casa*, uma das *questões-chave* da problemática habitacional portuguesa.

Que as rendas na sua grande maioria são incomportáveis para o comum da nossa gente — constitui a enunciação duma

banalidade, por tal forma deriva do assentimento geral. Rendas de 2 000\$ a 2 700\$ mensais por um apartamento não muito central, com três ou quatro divisões assoalhadas, são hoje o pão nosso de cada dia — o que encontramos com mais frequência. São casas, digamos, para famílias pouco numerosas (se houver dois filhos de sexos diferentes a situação já se complica!) sem comodidades ou condições especiais de conforto, e cujas rendas se destinam — em princípio — à classe média. Podemos perguntar-nos: que ordenados-base não serão necessários para comportar tais rendas, sabido como é que a renda da casa deve absorver entre *dez a vinte por cento* dos orçamentos domésticos? Porque — repare-se — as rendas só são caras ou baratas em função dos ordenados auferidos, donde resulta a profunda incidência — mais uma vez revelada — do nível de vida geral da população no problema habitacional.

Casas deste tipo há-as em grande abundância em Lisboa e, duma maneira geral, em todos os centros urbanos do País. São casas de rendas elevadas as que mais se constroem em Portugal. E porque assim é, só há dois caminhos possíveis para tentar resolver o problema da habitação: ou se constroem casas de rendas modestas, acessíveis às classes economicamente débeis, por meio de investimentos maciços do sector público, ou se espera que o nível geral da população possa subir de modo a que as rendas das casas produzidas pelo sector privado (portanto por empresas lucrativas que aspiram a tirar um rendimento compensador do capital empatado) sejam acessíveis ao comum da nossa população.

No *Parecer da Câmara Corporativa* já várias vezes citado, existe um mapa muito elucidativo sobre a contribuição relativa do sector privado e cooperativo e do sector público para os programas de construção habitacional na Europa Ocidental — e referido ao ano de 1960. Enquanto em Inglaterra as percentagens dos investimentos em construção de casas do sector público e do sector privado são da ordem, respectivamente, de 43,7% e 56,3%, em Portugal, essas percentagens são de 6,7%

e 93,3%! Donde as conclusões gerais que se tiram no referido *Parecer*:

«O ponto-chave está no peso do sector privado a trabalhar na modalidade de renda livre — o qual é excessivo, entre nós. A iniciativa privada em empresas lucrativas move-se, na aplicação de capitais, em busca de taxas altamente remuneradoras; que isso não é concordante com programas sociais de habitação, mostram-no os números portugueses (as «rendas livres» absorveram 91,3% das construções totais do decénio, ou 96% do total das realizações do sector privado). Mas não sendo programas sociais estaremos a resolver, com prioridade, o problema habitacional das classes ricas (como aconteceu, exactamente, no decénio transacto), tendo de aguardar-se do desenvolvimento económico do País e da consequente elevação média de rendimentos que as restantes classes ascendam às rendas exigidas por uma habitação, dessas que são remuneradoras para o capital privado; e, pior do que isso ainda, estaremos a desperdiçar capitais em construções caras, pois são essas que justificam tais rendas remuneradoras [...]. Efectivamente no mesmo decénio o País imobilizou em alojamentos 19,2% da formação bruta de capital fixo, o que deveria ter permitido resolver substancialmente o problema habitacional em vez de o agravar (tal percentagem compara-se perfeitamente com as do resto da Europa...); todavia, o investimento urbano do nosso País, carecido de orientação adequada, gastou num número relativamente pequeno de edificações caras [...] capitais que, melhor aplicados, permitiriam [...] um número muito superior de fogos [...].

«Tudo quer dizer que se impõe uma reorientação profunda, no sentido de a construção passar a ser, essencialmente, constituída por programas de intenção social.» (16)

Se quisermos avaliar em números globais e percentagens os fogos construídos em Portugal entre 1953 e 1962, diremos que num total de 233 659 casas construídas, 11 638 foram-no com investimento público, isto é, 5 %; enquanto 222 021, ou seja 95 % foram construídas pelo sector privado, entre as quais — repare-se! — 2 835 (1,2 %) por cooperativas; 5 749, ou seja 2,5 %, casas de renda limitada ou em regime de orientação social; e 213 337, ou seja 91,3 %, em regime livre (17).

(16) Vide *Parecer cit.*, in *Arquitectura*, p. 210.

(17) *Actas da Câmara Corporativa*, n. 82, p. 976.

A percentagem insignificante de casas construídas com investimentos do sector público, não significa que não tenhamos — desde, pelo menos, 1933 (para já não falar da interessante experiência dos bairros sociais durante a 1.ª República) — de um complexo e quase inextricável aparelho jurídico sobre casas de orientação social.

O diploma base sobre *casas económicas* é o decreto-lei 23 052 de 23 de Setembro de 1933, depois desenvolvido, modificado e precisado por nada menos de 9 outros decretos-leis. A lei 2 007, de 7 de Maio de 1945, veio depois criar um outro tipo de casas para as classes menos abastadas: as *casas de renda económica*, que além de sujeitas a certas condições de salubridade não devem exceder, nas rendas-base mensais, os limites fixados pelo Governo. Esses limites foram sucessivamente modificados pelo decreto-lei 35 611, de 25 de Abril de 1946, pela lei 2 092, de 1958 e pelo decreto-lei 42 454, de 1959 ⁽¹⁸⁾, o qual fixou 4 categorias de habitações cujas rendas vão de 200\$00 a 300\$00; de 400\$00 a 600\$00; de 700\$00 a 900\$00; e até 1 500\$00. Ora, no interessante estudo da Dr.ª MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES DA SILVA: *Necessidade de uma categoria de Habitações de Rendas Módicas* (in *Boletim do Gabinete Técnico de Habitação*) demonstra-se que

«categorias bastante vastas de famílias, residentes ou não em bairros de lata, só poderão — a avaliar pelas remunerações mensais dos chefes de família — pagar uma renda de casa de 200\$00, sacrificando gravemente a satisfação de outras necessidades.» ⁽¹⁹⁾

Donde se conclui que

«em relação ao nível actual de receitas essas famílias não poderão pagar mais do que uma *renda simbólica*.»

Em 1947, o decreto-lei 31 212 (depois continuado pelo decreto-lei 41 582, de 18 de Fevereiro de 1958) regulou a cons-

⁽¹⁸⁾ Vide *Actas*, p. 972 e RESENDE: *Hab. Econ.*

⁽¹⁹⁾ *Ob. cit.*, p. 74.

trução de outra espécie de casas — as *casas de renda limitada*, mediante a concessão de terrenos em condições excepcionais de preço. Para já não falarmos de uma série de outros diplomas que promovem a construção de *casas desmontáveis* (decreto-lei 28 912) *casas para famílias pobres* (decretos-leis 34 486 e 35 106); *casas para pescadores* (decretos-leis 35 732 e 37 750); *casas para famílias desalojadas da cidade do Porto* (decreto-lei 40.616); *casas para pobres construídas por institutos de assistência* (decreto-lei 41.470); *casas para funcionários do Estado ou dos corpos administrativos construídas pela Caixa Nacional de Previdência*; *casas para beneficiários dos serviços sociais da P. S. P.*; etc., etc.

Se a estes diplomas juntarmos agora os decretos-leis e as leis que regulamentam o problema do inquilinato, como seja, o decreto 5 411, a lei 2 030, os decretos 38 373 e 38 675, a lei 2 063, a lei 2 088 e o decreto-lei 37 758 sobre expropriações; e o decreto 40.333 sobre propriedade horizontal, teremos uma ideia, ainda assim muito sumária, da imensa legislação que regula a matéria e que constitui, como disse atrás, um verdadeiro caos legislativo.

Mas o pior não é somente a dispersão da legislação vigente: é, como vimos, o seu fraco resultado em relação às necessidades e ainda a situação organizativa de ordem administrativa e técnica que institui: a) multiplicidade de serviços e organismos; b) sobreposição de competências e duplicação no mesmo campo de actividade; c) graves lacunas e uma generalizada descoordenação a todos os níveis (20).

Como se diz no *Parecer da Câmara Corporativa*:

«Mais de 20 serviços e organismos diferentes — dos quais pelo menos dez com funções de planeamento e construção de habitações no plano nacional — dependentes de seis Ministérios, fazem estudos, estabelecem programas, executam empreendimentos e promulgam normas e regulamentos no campo da habitação e do urbanismo, ordinariamente sem qual-

(20) Vide *Actas da Câmara Corporativa*, 82, p. 978.

quer actividade de coordenação ou sequer de simples informação neutra, por vezes até quando pertencendo a um mesmo Ministério.»

E conclui:

«Este desperdício de energias e competências técnicas que daí resultam tem consequências directas e decisivas no agravamento das situações que se têm verificado nos domínios da habitação e do urbanismo.» (21)

Considerações semelhantes poderíamos fazer quanto ao regime legal que regula o inquilinato e institui entre senhorios e inquilinos um clima que lembra o do gato e do rato. Como tem demonstrado, com toda a proficiência, o Dr. ROQUE LAIA, numa série de artigos que vem publicando no *Diário de Lisboa*,

«as actuais leis sobre inquilinato urbano não realizam por forma alguma o desejável equilíbrio de interesses entre as duas partes em causa.» (22)

Minhas Senhoras e meus Senhores:

Tenho abusado, mais do que devia, da vossa paciência. É tempo, pois, de terminar. Em rápidas e desencontradas linhas procurei traçar o quadro actual da habitação no nosso País. Procurei referir os seus aspectos mais salientes, mas muitos pontos importantes ficaram por tratar.

À guisa de conclusão seja-me permitido ainda apontar alguns dos tópicos capazes de formular uma problemática coerente neste domínio, sem quaisquer pretensões de originalidade ou exclusivismo. O problema diz-nos respeito a todos; é natural, pois, que nele meditemos em voz alta, ajudando assim a criar uma opinião consciente e esclarecida.

(21) *Actas da Câmara Corporativa*, 82, p. 978.

(22) ROQUE LAIA: *O problema do Inquilinato*, I, in *Diário de Lisboa*.

A propósito do Plano Intercalar escreveu um ilustre procurador à Câmara Corporativa:

«De um modo geral, no projecto trazido à Câmara resumem-se textos muito mais extensos e esclarecedores, correspondentes à fase de trabalhos preparatórios; e fique desde já registada a estranheza que causa o facto de não terem vindo a público esses mesmos textos.

«Do ponto de vista da qualidade do plano só haveria vantagem em receber de fora todas as sugestões e críticas válidas e construtivas — e ainda se não descortinou processo de distinguir as que o são daquelas que porventura não merecem esses qualificativos — antes de elas poderem aparecer e ser analisadas. Já assim era há dois mil anos com o trigo e o jolo.» (2)

Por mim, subscrevo em absoluto estas considerações impregnadas de civismo, de tolerância e de espírito democrático. E é dum idêntico ponto de vista que, para terminar, não quero deixar de vos comunicar algumas sugestões que se me impuseram ao longo deste trabalho:

- 1.º É evidente a necessidade de elaboração duma política habitacional coerente, a qual deverá ser devidamente programada e escalonada por fases, depois de se ter procedido a inquéritos rigorosos que nos revelem o *estado real* do País, neste domínio fundamental e com suficiente detalhe.
- 2.º É evidente também que para essa política (ou plano nacional de habitação) é necessário conseguir a adesão consciente dos mais largos sectores da população portuguesa — o que só se conseguirá com ampla divulgação das suas *metas* (acompanhada de esclarecedoras discussões) e se o plano der, como é necessário, uma *prioridade absoluta às habitações económicas* para as classes mais desfavorecidas.
- 3.º Um plano nacional de habitação pressupõe um órgão

(2) in *Arquitectura*, p. 207.

central coordenador e impulsionador — ao nível ministerial — dotado, portanto, de suficiente autoridade e dos meios técnicos e jurídicos que lhe permitam impor as soluções de interesse colectivo em detrimento dos interesses privados.

- 4.º Parece outrossim indispensável inverter as percentagens dos investimentos na construção, por forma a assegurar o predomínio do sector público — única forma de conseguir casas de *rendas simbólicas* e casas de rendas autenticamente económicas.
- 5.º Urge atalhar as especulações sobre o preço dos terrenos, que atingem lucros astronómicos e verdadeiramente imorais — para o que interessa disciplinar o regime de expropriações e criar extensas áreas, ao redor dos centros urbanos, reservadas aos municípios.
- 6.º Há que disciplinar, igualmente, a tendência do particular para a capitalização por meio de aquisições de propriedades urbanas — que conduz às rendas caras e a investimentos do sector privado na construção com mira exclusiva no lucro.
- 7.º Interessa criar um aparelho jurídico capaz de impedir as construções clandestinas e de submeter toda a indústria da construção civil a uma rígida disciplina.
- 8.º Importa fomentar as construções de *casas de renda limitada* e de *casas de propriedade resolúvel*, para o que há que interessar no assunto as empresas privadas, os organismos de previdência e as cooperativas.
- 9.º Urge, bem assim, fomentar as cooperativas de construção — agrupando-as, fornecendo-lhes créditos amplos, concedendo-lhes facilidades substanciais na aquisição de terrenos, mas, por outro lado, fiscalizando a sua acção de forma a não se transformarem em fontes de rendosos negócios de alguns sócios «abas-tados» em detrimento da grande maioria.
- 10.º Admite-se como benéfica a criação do *abono de loca-*

ção à semelhança do *abono de família*, sobretudo para famílias pobres.

- 11.º Admite-se como vantajosa a elaboração dum *Código da Habitação* capaz de sistematizar toda a legislação avulsa sobre inquilinato e matérias afins e de criar, pela sua disciplina jurídica rigorosa, um clima de relações saudáveis no binómio senhorio-inquilino.
- 12.º Finalmente, importa que se elaborem planos urbanísticos globais (e não parcelares) de modo a que todas as construções futuras se integrem em planos e que não se criem mais «bairros económicos» segregados do convívio cidadão, nem *quistos urbanos* em vez de autênticas cidades satélites.

Eis, minhas Senhoras e meus Senhores, um feixe de sugestões que resultaram naturalmente do próprio estudo a que procedi e que entrego à vossa meditação. Se nelas haverá maior percentagem de *trigo* ou de *joio*, V. Ex.ª o dirão — pois para V. Ex.ª este desprezioso trabalho foi elaborado!