

**POLÍTICA E ARQUITETURA HABITACIONAL: UM MAPA  
DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA HABITAÇÃO**

*Rui Jorge Garcia Ramos*

Universidade do Porto, Faculdade de Arquitetura,  
Centro de Estudos de Arquitetura e Urbanismo  
ORCID: 0000-0001-8234-5974

*Eliseu Gonçalves*

Universidade do Porto, Faculdade de Arquitetura,  
Centro de Estudos de Arquitetura e Urbanismo  
ORCID: 0000-0001-9109-8186

*Sérgio Dias Silva*

Universidade do Porto, Faculdade de Arquitetura,  
Centro de Estudos de Arquitetura e Urbanismo  
ORCID: 0000-0002-8223-4075

**Resumo:** No âmbito do desenvolvimento do projeto de investigação *Mapa da Habitação: Reflexão Crítica sobre a Arquitetura Habitacional Apoiada pelo Estado em Portugal entre 1910 e 1974* (FCT 2016-2019), este artigo pretende estabelecer um roteiro compreensível da ação política que conduziu à proposta de diferentes programas de habitação ou de atuações similares neste campo. Propõe-se não só dar a conhecer um extenso elenco de bairros e a sua determinação legislativa, como, igualmente, compreender de que forma traduziram uma construção política, assente numa intrincada hierarquia de poder e, depois de 1933, no projeto corporativo. Aqui podem identificar-se as vicissitudes dos programas, instituições e serviços, articulados ou em tensão entre si, que enfrentaram diferentes desafios, como a carência

de habitação, a imagem de pobreza que grassava pelo território nacional, ou as lutas internas do regime face às suas contradições. Assim se desenhava não apenas a força e a fragilidade de um regime totalitário, incapaz de resolver a contradição da formação social portuguesa, mas também uma cultura arquitetónica aberta à modernidade, conduzindo à explosão de 1974.

**Palavras-chave:** Habitação social, Programa habitacional, Arquitetura, Primeira República, Estado Novo, Portugal

POLITICS AND RESIDENTIAL ARCHITECTURE: A  
MAP OF STATE INTERVENTION IN HOUSING

**Abstract:** In the context of the development of the research project *Mapa da Habitação: Reflexão Crítica sobre a Arquitetura Habitacional Apoiada pelo Estado em Portugal entre 1910 e 1974 (Housing Map: A Critical Reflection on Residential Architecture Supported by the Portuguese State between 1910 and 1974)* (FCT 2016-2019), this article aims to establish a comprehensible guide of the political action that led to a proposal of different housing programmes or similar actions in this field. It is intended not only to report an extensive list of neighbourhoods and their legislative resolution but also to understand how they translated a political construction, based on an intricate power hierarchy and, after 1933, on a corporate project. It is possible to identify the vicissitudes of the programmes, institutions, and services, articulated or in tension, facing several challenges, such as lack of housing, the image of poverty that dominated the national territory, or the internal struggles of the regime against its own contradictions. Thus, there was a development not only in the strength and weakness of a totalitarian regime unable to solve the contradictions of the Portuguese social formation, but also in an architectural culture open to modernity and eventually leading to the outburst of 1974.

**Keywords:** social housing, housing programmes, architecture, First Republic, New State, Portugal

## 1. Apresentação

Nesta intervenção pretende dar-se um contributo inicial à resposta a duas perguntas sobre a edificação de habitação apoiada pelo estado, entre 1910 e 1974: Como se teceram as políticas e os programas que levaram à construção destes bairros? Que implicações têm para a compreensão do fenómeno político, sobretudo do Estado Novo, e da história arquitetónica do século XX português?

De alguma forma estas perguntas partem dos objetivos identificados no projeto de investigação *Mapa da Habitação: Reflexão Crítica sobre a Arquitetura Habitacional Apoiada pelo Estado em Portugal (1910-1974)*, que culmina em uma década de estudos conduzidos pelos seus investigadores sobre esta temática. Outras perguntas podiam ser elencadas como, por exemplo: Quantos bairros se construíram suportados em programas habitacionais durante o Estado Novo? De que forma estes bairros sustentaram a expansão da cidade ao longo do século XX? Como consolidam hoje espaços residenciais qualificados a proteger como unidades urbanas coerentes? Mas deixaremos estes tópicos para outro momento, podendo, desde já, ser inquiridos na informação do Projeto disponível ao público<sup>1</sup>.

Importa salientar que a pertinência destas duas perguntas sobre a edificação habitacional para as classes desfavorecidas (aceitemos, por agora, esta designação), conduzida em quadros políticos bem determinados, suportada por dezenas de programas – reequacionados sucessivamente ao longo de décadas – que ergueram centenas de

---

<sup>1</sup> Ver a base de dados de acesso público do projeto de investigação Mapa da Habitação (MdH) em <[http://www.up.pt/mapa\\_habitacao\\_db](http://www.up.pt/mapa_habitacao_db)>. As referências aos projetos que integram esta base de dados surgem como (MdH DB aXX).

casas e bairros – dispersos pelo território nacional –, deve-se, antes de mais, à ausência de uma leitura de conjunto deste processo. Ou seja, as investigações até agora produzidas, oriundas de diferentes campos do saber, detiveram-se numa preocupação sectorial. Ou se inscrevem numa perspetiva local, bairro a bairro, ou, noutros casos, predominantemente autoral, entrando assim para diversas histórias deste tempo em Portugal. Registam-se ainda certas confusões, como na delimitação do campo e da forma de atuação dos programas habitacionais, ou, tão só, na sua caracterização morfotipológica, localização e identificação através da forma como são designados. Tal confusão produz ambiguidades relevantes, como, por exemplo, não se distinguir se a expressão casas económicas se refere genericamente a casas ou, pelo contrário, se pretende referir-se ao programa das Casas Económicas.

Sobretudo, regista-se a dificuldade da perceção de um fenómeno extenso e global neste período de tempo, com intensidade política que, por não ser corretamente observado, produziu deformações nas mais diversas narrativas. Na história, por exemplo, não se atendeu ao instrumento corporativo que formou estes programas e bairros, verdadeiros exercícios de poder sobre as populações e, concretamente, sobre os seus habitantes, que inequivocamente participavam num conjunto, mais amplo, de organismos e instituições que moldavam comportamentos e, genericamente, a sociedade idealizada pelo Estado Novo. Na arquitetura ignorou-se uma produção relevante e extensa, ainda que insuficiente para resolver a carência de habitações, por vezes corrente e anónima, disseminada e simultânea pelo país, mas que viria a introduzir novas ideias de casa e de formas de habitar, ou que, mais tarde, disseminou a expressão internacionalista da modernidade. Isto, como se história e arquitetura não se cruzassem na construção política de um tempo, aspeto ignorado em diversas sínteses produzidas. Neste sentido, talvez o projeto Mapa da Habitação seja demasiado ambicioso por pretender ultrapassar

este estado fragmentário do conhecimento, mas, pelo menos, oferece a futuras investigações instrumentos para uma leitura integrada destes fenómenos.

Contudo devemos acautelar que não há respostas conclusivas. Mas se podemos concluir algo, depois de longas jornadas de investigação – devedoras de todos os que colaboram neste projeto –, seguramente é a presença de uma organização complexa. E, pela sua natureza, não será cauteloso tentar vias redutoras, porque não existe uma fórmula simples de traduzir fenómenos longos que cruzaram sistemas políticos diversos, da monarquia à longa máquina do Estado Novo; com variáveis permanentes que por sua vez se cruzam, dividem e se modificam em ramos de intervenção hierárquicos, por vezes subtis, com natureza precisa ou ambígua, em parcerias variáveis entre o privado, o financeiro, a filantropia, o municipal e o estado central.

Por isto, qualquer esforço de síntese, de abordagem a um tópico, deverá sempre ressaltar o que o antecedeu e o que ele precederá, em movimento cronológico e diacrónico, compreendendo que é na interação intrincada dos fatores sociais, geográficos, económicos, técnicos e arquitetónicos que se estabelecerá o político. Será esta, talvez, a mais segura das narrativas observadas, que o social, o geográfico, o económico, o técnico e o arquitetónico são sempre faces de uma só moeda política.

Portanto, olhar a produção arquitetónica relativa à questão habitacional é aceitar a sua práxis impura como parte dos seus processos que, por vezes, conduzem aos seus próprios impasses. Não há respostas simples.

## 2. Da Primeira República à Ditadura Militar



Fig. 1: Bairro de Casas Económicas da Ajuda/Boa-Hora, Rosendo Carvalheira, Joaquim Craveiro Lopes (Eng.º), Lisboa, 1918-34. Fonte: Arquivo Nacional da Torre do Tombo.

A questão habitacional como assunto de Estado é primeiramente inscrita na Primeira República (1910-1926) como resposta às condições de vida das classes desfavorecidas, enformada pela situação internacional, económica e social, e, sobretudo, a par da experiência europeia de construção de casa económica. Mas apesar disto as iniciativas governamentais não apresentam uma estratégia consolidada, marcando-se por uma forte discricionarietà que se mistura com uma débil cultura social da sociedade civil que toma em mãos escas-

sas iniciativas filantrópicas<sup>2</sup> e de *paternalismo industrial*<sup>3</sup>, a par de uma promoção imobiliária privada e especulativa<sup>4</sup> onde se encontram algumas experiências de habitação popular *económica, saudável e cómoda* (Gonçalves, 2015). Estas respostas não podem deixar de ser observadas face às parcas condições disponíveis num país subdesenvolvido (Almeida, 1970), no quadro de uma situação urbana marcada pela desagregação social, sujeita à insalubridade, ausência de condições de habitação e de trabalho, surtos de peste que apontavam a iminência de uma crise sanitária generalizada, situação temida pelas classes abastadas.

Importa ainda referir que a iniciativa republicana nesta matéria surge na continuidade de debates anteriores. A investigação produzida permite constatar que, quando se implantou a República em 1910, as linhas orientadoras para a construção de bairros de cariz social estavam já esboçadas nos debates e comissões parlamentares do antigo regime (Gonçalves, 2015). Verifica-se que estes debates sobre a questão social da habitação seguem a situação internacional de perto, podendo verificar-se quer a circulação de modelos e exemplos, quer o acesso às fontes internacionais, por exemplo, através dos nossos arquitetos mais distintos que frequentaram escolas estrangeiras.

---

<sup>2</sup> Inseridas em iniciativas privadas de carácter filantrópico, temos, por exemplo, o Bairro Operário “O Comércio do Porto” no Monte Pedral (fase 1) (MdH DB a13), no Porto, projeto de Marques da Silva, de 1899-1901. Ver a base de dados do MdH (ref. cit.). Sobre este tipo de iniciativa e projeto de influência internacional, ver Gonçalves (2011) e Martins (2016).

<sup>3</sup> Por exemplo, entre muitos outros fora dos grandes centros urbanos, o Bairro Oliveira & Ferreira (MdH DB a781), em Riba d’Ave, c. 1920; ou o Bairro das Casinhas (MdH DB a774), em Bairro, c. 1920. Ver a base de dados do MdH (ref. cit.). Sobre este tipo de promoção, ver Ribeiro (2017).

<sup>4</sup> Entre muitas outras iniciativas de rendimento imobiliário com características populares que ainda se mantêm erguidas, pode indicar-se o Bairro Herculano (MdH DB a296), no Porto, de 1872, construído pela família Pinto Bastos ou, mais tarde, o Bairro da Travessa Álvaro Castelões (MdH DB a359), no Porto, com projeto de José de Vasconcelos, de 1910. Ver a base de dados do MdH (ref. cit.). Sobre este tema, consultar a extensa investigação de Gonçalves (2015).

Por isto importa averiguar que entre o estímulo para a produção legislativa e a capacidade de realização prática irá uma grande distância. Contudo, será através do governo de Sidónio Pais publicada a primeira legislação sobre a questão habitacional. Trata-se do Decreto n.º 4137, de 25 de abril de 1918<sup>5</sup>, onde é fixada a designação de bairro de *Casas Económicas*, acompanhada de uma extensa reflexão sobre a experiência internacional contemporânea, com particular relevância para o caso francês. Esta legislação enquadrará, por circunstância e oportunidade, o lançamento da primeira pedra de três bairros situados em Lisboa, Porto e Viana do Castelo<sup>6</sup>.

Mais tarde, em 1919, através do Ministério do Trabalho, será desencadeada uma nova iniciativa, mais estruturada, de construir cinco *Bairros Sociais*, assim designados pelo Decreto n.º 5443 de 26 de abril. Como se sabe, tal iniciativa teve um escasso sucesso prático e será suspensa em 1922 e liquidada em 1925, nos termos do Decreto-Lei n.º 11.174 de outubro, para concentrar o foco do erário público no esforço de concluir em Lisboa, pelo menos, o *Bairro Social* do Arco do Cego (1919-1935) (MdH DB a216) e ainda o *Bairro de Casas Económicas* da Ajuda/Boa-Hora (MdH DB a215) anteriormente lançado pela lei sidonista de 1918.

Com o fim da Primeira República e com o início, em 1926, da Ditadura Militar, constitui-se um tempo de passagem, que em 1933 irá culminar na formalização do Estado Novo. Em 1928 ainda irá esboçar-se o *Regime das Casas Económicas*, com o Decreto n.º 16.055 de 22 de outubro, num esforço derradeiro para encontrar parcerias

---

<sup>5</sup> Sob a tutela do Ministério do Comércio na Secretaria de Estado e Comércio; entre 1919 e 1932 no Ministério do Comércio e Comunicações.

<sup>6</sup> Sob a tutela do Ministério do Comércio, “Bairros de Casas Económicas” da Ajuda/Boa-Hora (MdH DB a215), com projeto do Eng.º Joaquim Craveiro Lopes e do Arq.º Rozendo Carvalheira, em Lisboa, 1918-1935, portanto concluído tardiamente; Bairro Social da Arrábida (MdH DB a20), no Porto, 1919-1923, parcialmente construído; e Bairro das Ursulinas (MdH DB a685), em Viana do Castelo, 1918-c.1921. Ver a base de dados do MdH (ref. cit.).



com outras instituições e com os municípios. Apelava-se então a uma nova geração de arquitetos para se dedicarem à questão social de construir casas de baixo custo para os necessitados, registando-se a construção de diversos bairros promovidos fora da esfera da administração central, sobretudo de iniciativa municipal, mas também por instituições privadas<sup>7</sup>.

A presença de Oliveira Salazar na governação deste tempo é gerida, como é salientado por Fernando Rosas, através de uma ação subtil que não escamoteia quer “um compromisso entre diversas forças políticas de direita e dos vários setores das «forças vivas», a partir de uma base comum de rejeição do liberalismo herdado da I República”, quer a “apologia de um Estado política, económica e socialmente forte e interventor” (Rosas, 1994, p. 185). Com esta firmeza e face à escassez de casas económicas efetivamente construídas, a ditadura vai retomar os trabalhos de alguns bairros para, posteriormente, com outro e vasto enquadramento ideológico e legislativo, os vir a concluir e a inaugurar. Nesse sentido, em 1932, e apesar das grandes dificuldades de gerência enumeradas por Salazar para o período 1930-1931, num quadro de crise mundial (Patriarca, 1995, p. 165), o Conselho de Ministros de 24 de fevereiro vai tomar uma extensa série de medidas de relançamento da economia, de onde nos interessa destacar a criação de uma comissão para o estudo do plano de grandes melhoramentos públicos (p.

---

<sup>7</sup> Sob a tutela do Ministério do Comércio, no “Regime das Casas Económicas”: Bairro da Polícia (MdH DB a297), no Porto, em 1930; Bairro Operário José Luís (MdH DB a724), em Cascais, com projeto de Jorge Segurado, em 1932-1933; Bairro Municipal Presidente Carmona (MdH DB a542), em Lisboa, em 1927-1935; Bairro da Seguradora “O Trabalho” (MdH DB a295), no Porto, com projeto de José Coelho de Freitas, em 1928; e Bairro Municipal de Casas Económicas de Arcela (MdH DB a720), na Costa, Guimarães, em 1931. Os seguintes bairros, embora programados, não foram iniciados: Bairro Operário de Ponte de Lima (MdH DB a723), em Ponte de Lima, c. 1928; Bairro Municipal de Olhão (MdH DB a211), em Olhão, com projeto de Carlos Ramos, c. 1929; e Bairro Económico do Funchal (MdH DB a686), no Funchal, com projeto de Carlos Ramos, em 1931. Ver a base de dados do MdH (ref. cit.). Sobre estes projetos pode consultar-se, entre outros, Pinto (1930), Coutinho (2001), Galvão (2003), Noras (2011), Agarez (2012, 2016) e Martins (2016).

166). É nesse sentido que agora é reforçada uma “dotação dirigida, não só às zonas rurais, mas também aos principais centros urbanos de Lisboa, Porto e Coimbra”, a qual será aumentada “com as importâncias necessárias para conclusão dos bairros sociais já iniciados e não concluídos” (p. 167). Desta forma, o

“[...] governo era assim autorizado a contratar com a Câmara Municipal de Lisboa a conclusão das obras do bairro do Arco do Cego (MdH DB a216) e mandar proceder à conclusão das obras do Bairro da Ajuda [/Boa Hora (MdH DB a215)]. [...] Pelo Decreto n.º 20981, de 7 de março de 1932, colocava as habitações do Bairro da Ajuda em regime de arrendamento ou de propriedade resolúvel, sendo dada preferência «aos funcionários públicos civis e militares» (p. 167)<sup>8</sup>.

A iniciativa de concluir dois dos mais extensos (com o total de 765 fogos) e emblemáticos bairros da capital deve ser entendida, não só como crucial para o problema da habitação e do melhoramento urbano, com repercussão na luta contra a crise do desemprego, mas também como sinal do futuro modelo de organização política da sociedade e do Estado, no qual, a par de outras organizações como a União Nacional constituída em 1930, a habitação programada pelo estado se assume como instrumento essencial de controlo social.

Disto pode ser considerado exemplo o Bairro da Ajuda/Boa Hora, que em 1922, no momento da suspensão dos trabalhos de construção, tinha apenas 32 edifícios finalizados (48 fogos) e 37 edifícios ainda em construção (Tiago, 1997, p. 154). Trata-se de uma empreitada com habitações com caixa de escada comum – portanto, com apartamentos em altura, um tipo edificatório ideologicamente rejeitado –, com

<sup>8</sup> Sobre estes bairros e sobre os bairros situados em Lisboa, ver a detalhada cronologia em Antunes (2017).

um assentamento urbano composto por escola, esquadra de polícia, bombeiros, balneários e comércio. Apesar deste desacerto tipológico contrário à casa individual defendida pelo regime, este Bairro será integrado, logo em 1933, no momento da criação, no Programa das Casas Económicas do Estado Novo, sendo inaugurado como obra de regime em janeiro de 1934 pelo Presidente da República, General Óscar Carmona, pelo Presidente do Conselho, Oliveira Salazar, e pelo Ministro das Obras Públicas e Comunicações, Duarte Pacheco.

Também o Bairro Social do Arco do Cego (MdH DB a216), pensado com habitações *cómodas* para o operariado, com um traçado urbano ortogonal de amplas ruas centrais, elaborado num denso loteamento com diversas soluções arquitetónicas de casas em banda e de edifícios de habitação coletiva em altura, mas com uma imagem urbana e cosmopolita com sugestões decorativas de gosto *art déco*, tem as suas obras suspensas já em 1922, como já referido. Quando, em 1927, a Câmara Municipal de Lisboa (CML) aceitou a transferência do Bairro para a sua esfera (Antunes, 2017, vol. 2, anexo 32, p. 89), assumindo o encargo da conclusão das obras, constata-se que apenas estavam planeadas cerca de 70 construções e dessas “apenas 22 tinham fundações e das 52 restantes apenas 20 se encontravam cobertas, [...] os arruamentos não estavam esboçados e nenhum trabalho de saneamento básico tinha sido efetuado” (pp. 89-90). A veracidade destes dados deve, no entanto, ser lida na perspetiva de uma ditadura militar que herdou uma situação económica relativamente estável resultante do esforço que se seguiu ao descontrolo de contas do início da década de 20 (Mata, 2010); a habitação entra assim desde logo no arsenal de propaganda do novo regime e na transformação da Revolução Nacional em *Salvação Nacional*.

Os trabalhos prosseguem pela CML, estimando-se que em 1930 cerca de 80 famílias poderiam estar instaladas. Contudo, a natureza do projeto e seu enquadramento sociopolítico seriam alterados. Deixava de falar-se de alojamento para operários e destinavam-se agora os fogos

sobretudo a funcionários da autarquia. Aliás, como é sublinhado por Raquel Henriques da Silva (1997), este primeiro Bairro Social teve a sua vocação social comprometida desde o início, quer pelo elaborado projeto, quer pelo local da sua implantação. Facto também referido pela CML: “por defeito de origem na elaboração dos respetivos projetos, não podem ser acessíveis a operários ou pessoas de poucos recursos” (Ferreira, 1994, p. 702). O facto de as casas não serem económicas e acessíveis ao proletariado carente de habitação não impediu que o Estado Novo integrasse este bairro, em 1933, no mesmo Programa de Casa Económicas, e o inaugurasse em março de 1935.

Sintomaticamente os bairros iniciados na República e inaugurados já com Salazar serviram de veículo para significativa propaganda dos valores do novo estado que se formava e, em particular da ideia central elaborada por Salazar da *casa pilar* de uma identidade nacional e cerne inalterável da sua ação política (Ramos, 2015, p. 76). Mas a mais conhecida ação desta propaganda foi talvez aquela que decorreu noutro bairro, no Bairro do Alto da Ajuda (MdH DB a223), 1934-1938, que serviu de cenário a uma das mais notáveis entrevistas conduzidas por António Ferro a Salazar. Ao lado dessas casinhas, possivelmente a olhar o Tejo, defenderá a ideia da casa própria (por oposição à edificação em altura), com horta e jardim, como medida profilática, para um chefe de família de moral sã. Dirá ainda nessa entrevista: “Trabalho em terra própria é o grande inimigo da taberna” (Ferro, 2003 [1938], p. 169).

As subtilezas deste processo de transferência e contraposição ideológica não impedirão o estado e, depois, o Estado Novo de recuperar discretamente posturas legislativas muito parecidas com aquelas que extinguiu. Também tentará, numa primeira iniciativa, não se envolver diretamente na construção de habitação social, que pretendia atribuir ao setor privado, com controlo dos tipos edificados e das rendas e com contrapartidas financeiras especiais. Mas face ao total insucesso desta tentativa de não envolvimento direto do estado, será criada

a comissão para estudar o modelo da casa económica a adotar em consonância com a ideologia vigente, concentrando as iniciativas habitacionais dispersas de origem municipal, industrial e associativa num programa nacional de habitação coerente com a organização tutelar de uma política corporativa.

### 3. Fundação do Estado Novo



Fig. 2: Bairro de Casas Económicas de Caselas, António Couto Martins, Lisboa, 1940-48. Fonte: Sistema de Informação do Património Arquitetónico.

Logo após ter aceitado o convite do Presidente da República Óscar Carmona, em 1932, para formar governo, Oliveira Salazar vai capitalizar todo um trabalho formativo da sua personagem política desde o fim da Primeira República, para concretizar, de imediato, no seu programa de governo, a reconstrução política e social que considerava necessária. Este caminho de afirmação culminará com a nova Constituição de 1933 que, como bem elenca Gonçalo Canto Moniz (2005, pp. 68-79), assenta

em quatro pilares: o nacionalismo corporativo; o Estado autoritário; o intervencionismo económico-social; e o imperialismo colonial.

Na investigação da habitação programada intervencionada pelo Estado após 1933, constata-se, antes de mais, uma vertical hierarquização de toda a densa estrutura burocrática de conceção, construção e atribuição da habitação. Trata-se de um processo que culmina na Presidência do Conselho, ou seja, em Oliveira Salazar, através da centralização de todos os passos desta ação no Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social<sup>9</sup>. Este organismo, dependente da tutela, conta ainda com o Instituto Nacional do Trabalho e Previdência que gere a longa cadeia deste processo de erguer edificações, desde a negociação e escolha do terreno com os municípios até à distribuição das casas. Daqui não subsistem dúvidas da importância da habitação programada pelo estado como instrumento ao serviço de uma política corporativa. Talvez se deva recordar o que, em última instância, se pretendia com uma política corporativa, ou seja, a pretensa anulação da diferença de classes e, conseqüentemente, da *luta de classes*, uma vez que todos tinham de contribuir para o chamado interesse nacional. Assim pretende mitificar-se que patrões, trabalhadores, intelectuais e artistas estavam juntos na edificação de uma *política do espírito*.

Este esforço para uma ação comum é dirigido por António Ferro, entre populismo e modernismo num inusitado convívio, numa espécie de *fascismo moderno* servido a Salazar para grande consumo dos media nacionais e internacionais<sup>10</sup>. Contudo esta ação é também resultado de um convívio ciente que proporcionou trabalho e encomenda a que, como esclarece Ramos do Ó (1999 [1993]), até certo momento todos se dispuseram. Assim o fenómeno da construção de casas em programas apoiados pelo estado não é uma manifestação isenta

---

<sup>9</sup> Depois de 1950, será Ministério das Corporações e Previdência Social.

<sup>10</sup> Expressão referida por Fernando Rosas no documentário televisivo sobre António Ferro.

de sentido político, aliás transforma-se na preservação desse sentido político tutelar, uma vez que raramente se construíram casas para quem delas mais precisava ou, como se designava na altura, para “indigentes”, mas, pelo contrário, para uma classe potencialmente eleitora, para chefes de família que se pretendiam servis ao líder.

Mas se a hierarquização em pirâmide do sistema constituía uma das suas evidências, a disputa interna pelo poder e das formas de atuação, com consequências na dispersão burocrática por diversos organismos, vai ter ecos diretos na organização dos programas habitacionais, sendo o caso mais evidente a dicotomia estrutural dentro do Ministério das Obras Públicas e Comunicações (MOPC). Como veremos, o MOPC tutelava serviços com visões e direções políticas distintas, nomeadamente na intervenção habitacional. Por um lado, na Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN), nos serviços das Casas Económicas, veiculava-se uma ideia de Portugal rural e nacionalista, muito querida ao ditador; por outro lado, a partir de 1945, na Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, com a chegada de jovens engenheiros, vai defender-se uma visão tecnocrática e de grande racionalidade económica que se opunha, por exemplo, à casa individual como solução técnica e económica para suprir as necessidades de habitação.

Assim, sob uma forte observação política dos organismos que tutelavam a ação corporativa e da Presidência do Conselho, o MOPC vai assumir, através dos serviços das Casas Económicas, da DGEMN, o Programa das Casas Económicas que, antes de mais, vai reunir diversas iniciativas já em curso ou com necessidade de conclusão, como vimos, de promoção estatal, municipal, associativa e mesmo industrial. Será com este programa, suportado no Decreto-Lei n.º 23.052 de 23 de setembro de 1933, posteriormente diversas vezes completado e revisto, que será posta em prática, pela primeira vez, uma política habitacional centralizada e liderada pelo estado. Tratava-se de um

programa assente num sofisticado sistema de propriedade resolúvel<sup>11</sup> que permitia o acesso à propriedade da casa. Tal política traduzia de forma quase direta uma série de princípios emanados da ortodoxia do regime que, na 1ª fase, entre 1933 e 1938, definiu as classes A e B de casas, consonantes com a dimensão do agregado familiar e com a sua capacidade económica de pagar a amortização e os encargos adicionais, como o seguro de vida. Também a construção da casa, descrita como simples e modesta num primeiro momento, foi pensada por Raul Lino (1878-1974) como evolutiva e adaptável aos aspetos regionais. Trata-se de uma edificação que procurava responder à realidade do país, às técnicas construtivas conhecidas, aos materiais existentes e à mão de obra disponível. Era inicialmente de um só piso e tinha necessariamente horta e jardim, para sustento da família e embelezamento do bairro. Tratava-se de bairros como o Alto da Serafina (MdH DB a224) e Terras do Forno (MdH DB a225) de Raul Lino, e o Alto da Ajuda (fase 1) (MdH DB a223) todos iniciados em Lisboa em 1934, e do Ilhéu (MdH DB a220), de 1934, e das Condominhas (MdH DB a8), de 1935, ambos de Raul Lino e Joaquim Madureira, no Porto. Estava assim a erguer-se, através deste Programa, uma casa que correspondia ideologicamente a um modelo político ruralista posto em vigor por Salazar, com a sua visão de organização social, que era traduzido em todos os níveis e por todos os órgãos do estado.

Torna-se evidente que não era possível, arquitetónica e economicamente, com o Programa das Casas Económicas que se destinava à criação de pequenos proprietários, resolver a gritante carência de alojamento nas cidades e, principalmente, nos grandes centros urbanos. Num momento crítico de apresentação do país, por altura da *Exposição do Mundo Português*, em 1940, procura-se ocultar

---

<sup>11</sup> Sistema que será usado quase exclusivamente pelas Casas Económicas, sendo adaptado na década de 40 à intervenção da Junta de Colonização Interna para o processo de concessão dos casais agrícolas (Lei 2014 de 1946). Ver Guerreiro (2016).



a imagem de pobreza presente nas cidades. Neste sentido, entre 1938 e 1956, o Programa das Casas Económicas tenta diversificar a oferta de outros tipos de casas, com as classes C e D, que, sobretudo, vieram permitir mais construção, edificações maiores para mais que uma família, mas também, o que podia proporcionar alguma economia de escala, dar aos bairros um cariz mais citadino. Apostava-se agora em grandes bairros urbanos, como a Encarnação (MdH DB a19), de Paulino Montez, de 1940, em Lisboa, Marechal Gomes da Costa (MdH DB a3), de Manuel Fernandes de Sá e José Sousa Pinto, em 1947, no Porto, ou da Nossa Senhora da Piedade (fase 1) (MdH DB a244), dos irmãos Rebello de Andrade, c. 1949, na Cova da Piedade.

Contudo, mantinha-se um evidente desajuste económico relativo ao número de fogos construídos, bem como, depois da aprovação do primeiro Regulamento do Betão Armado, em 1931, uma ineficiente resposta arquitetónica limitada ao máximo de construção de dois pisos que devia privilegiar a ideia de independência de acessos, uma opção contra a ideia nefasta dos grandes “falanstérios”. Este desajuste entre a opção ideológica de construir pequeno e a necessidade de mais habitações, leva a que, a partir de 1956, seja inevitável aceitar, dentro do Programa das Casas Económicas, a construção em altura com sistemas de habitação coletiva, isto é, com caixa de escadas comuns para acesso aos apartamentos dos pisos superiores. Contudo, isto não significa interromper ou recusar as anteriores possibilidades de edificação de “casas” nas classes A, B, C e D, com os parâmetros e áreas que definiam. Mantendo-se estas, ainda se implementa uma nova classe “A” com uma área verdadeiramente reduzida, num esforço derradeiro para se tentar alcançar uma construção barata para *famílias de modestos rendimentos*.

Neste momento, em 1956, quando o Programa das Casas Económicas se vê constringido a aceitar a habitação coletiva em altura, apesar de continuar a construir casas unifamiliares térreas e de dois pisos,

deve observar-se – como adiante abordaremos – que já desde 1946 as Habitações Económicas da Federação de Caixas de Previdência (HE-FCP) edificavam em altura, com inovadores sistemas de habitação, o que contribui certamente para a aceitação deste tipo de edificação. Sobre este assunto importa observar que a construção em altura é rara na duração do programa, entre 1933 e 1972. Somente na sua fase final são desenvolvidos bairros de grande dimensão, numa perspetiva de modernidade da questão habitacional, como se regista nos bairros de Mira-Sintra (MdH DB a267), de 1965, em Agualva-Cacém, com um total de 2.090 fogos, distribuídos por várias torres e blocos em altura, com projeto de João Abel Manta, Alberto Pessoa e Gonçalo Ribeiro Teles, do Entroncamento (fase 2) (MdH DB a256), c. 1959, do Viso (MdH DB a11), em 1958, e do Cedro (MdH DB a261), c. 1962, em Vila Nova de Gaia, ambos de João Andresen; ou ainda, incluído no Plano de Construções de Novas Habitações para Lisboa, de 1959, no Bairro de Olivais Sul (MdH DB a193) será construído, em 1964, um conjunto de Casas Económicas (MdH DB a586), com 1.010 fogos distribuídos por casas geminadas e edifícios de habitação coletiva, com acesso vertical comum.

Esta resposta das Casas Económicas deve ser observada no contexto da alteração das preocupações centrais do regime e da retórica da governação que seguidamente aprofundaremos num quadro mais amplo. Corresponde por um lado, ao abandono da normalização da raiz pastoral do regime, como paisagem por excelência da nacionalidade (Leal, 2003, p. 155), no momento em que a situação internacional e nacional se complexifica, com a descolonização das potências internacionais, o início da Guerra Colonial em Angola, Guiné e Moçambique e com a crescente oposição política que denuncia o subdesenvolvimento da sociedade portuguesa; e, por outro lado, acompanha a reivindicação da arquitetura para acolher as narrativas de uma sociedade em transformação acelerada, com o crescimento da cidade e da sua periferia, onde novas formas de

vida se identificam (Pedrosa, 2010; Portas, 1959). Esta conjuntura implicará, mesmo nas Casas Económicas, outra atenção à pressão das mudanças em curso, tornando urgente a eficácia económica de construir habitação em altura e em locais urbanizados para um maior número de habitantes, o que será acompanhado também por outros programas habitacionais.

#### 4. Depois da Segunda Guerra Mundial

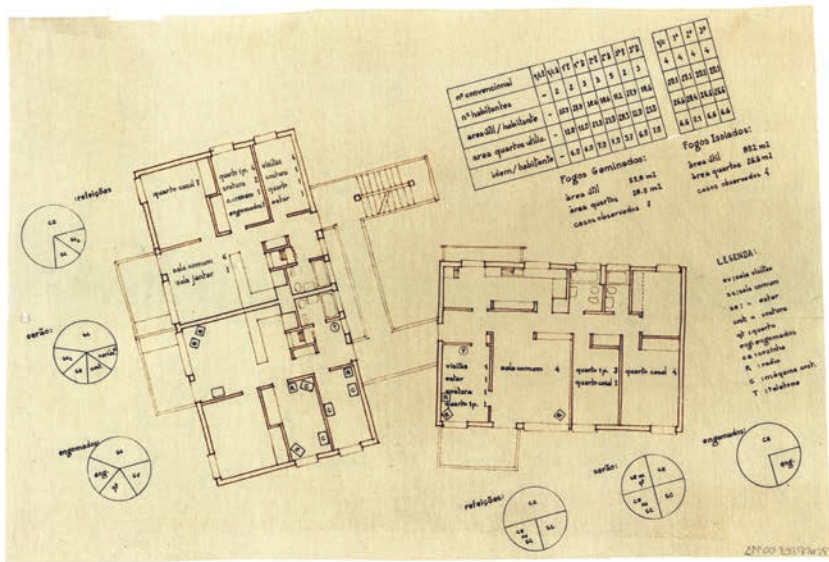


Fig. 3: Agrupamento de Casas de Renda Económica da Soda Póvoa, Nuno Teotónio Pereira, Póvoa de Santa Iria, 1953 - Planta: Ocupação / Divisão. Fonte: Espólio N. T. Pereira.

A par da iniciativa das Casas Económicas, o governo vê-se obrigado a implementar outros programas de habitação para satisfazer quer a necessidade de oferta de casas baratas, por exemplo, para situações de emergência social e para os desalojados das expropriações de obras públicas, ou ainda para aqueles que não têm acesso a este programa,

quer para reforçar as ações das organizações corporativas e do povoamento do território nacional.

Nesta perspetiva regista-se, em 1937, através do Ministério da Agricultura, uma iniciativa para a construção de pequenos aglomerados rurais através da Junta de Colonização Interna<sup>12</sup>. Ou, para o caso de populações muito desfavorecidas, através do Ministério de Obras Públicas e Comunicações, em 1938, o Programa das Casas Desmontáveis com a construção de habitações temporárias<sup>13</sup>, que respondia, especialmente no Porto, em Coimbra e em Lisboa, aos que ficaram sem casa no decorrer de expropriações e demolições para os projetos de *melhoramentos*. Numa estrutura mais complexa, ligada ao poder corporativo e militar (através da Marinha) que se exercia nos portos de mar sobre os temidos pescadores, surgirá, primeiramente em 1937 a Junta Central da Casa dos Pescadores, mais uma vez sob o controle do Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social, para mais tarde, em 1946, com promulgação do Decreto-Lei n.º 35.732, se abrir possibilidade de construção de habitações para os seus associados, pela Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, do MOPC. De facto, não devemos ignorar que Salazar temia o povo como grupo social que em movimento seria imparável. Assim faz sentido a implementação de programas habitacionais, de associações profissionais que congregam trabalhadores e patrões que patrocina uma lógica assistencialista de ordem sanitária e social, constituindo uma rede de poder e controle sobre as populações contra as chamadas *más influências*.

O que se deve também constatar é uma mudança das condições de atuação do próprio governo e do seu aparelho, como já referimos.

---

<sup>12</sup> Este programa dependia do Ministério da Agricultura, sendo igualmente enquadrado na política corporativa corporizada, como já referimos, pelo Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social. Ver Guerreiro (2016).

<sup>13</sup> Até 1945, quando será implementado o Programa das Casas para Famílias Pobres, sem que, contudo, os bairros temporários tenham desaparecido.

Sem aparentemente beliscar a sua coerência ideológica, com raízes na fundação do Estado Novo, vão confrontar-se distintas visões que resultam das transformações das condições, quer externas a partir de 1945 com o fim da Segunda Guerra Mundial, quer internas da nova direção de setores da governação com outros entendimentos sobre os objetivos e as formas de se alcançar o *progresso nacional* e, neste caso, de se encarar o problema da habitação.

De facto, torna-se evidente a rivalidade interna no aparelho de governo com o desenho de políticas em confronto, o que levará a inevitáveis reestruturações. Passava esta política, desde os anos de 1940 e, sobretudo depois de 1950, por difíceis tentativas de agilizar um estado centralizado e espartilhado pela burocracia<sup>14</sup>, o que não deixa de acentuar a contradição da formação social portuguesa que conduzirá à explosão de 1974 (Pereira, 1971).

Nesses anos de pós-guerra as questões do subdesenvolvimento português e do seu modelo económico eram dificilmente escamoteáveis (Machado, 2009; Murteira, 1979; Pereira, 2005; Pereira, 1994). A nova geração de engenheiros, muitos regressados de formações avançadas do estrangeiro, apresentava uma visão tecnocrática e de grande pragmatismo económico que não era compaginável com uma política ruralista e anti cosmopolita. Na habitação tornava-se evidente que as casas individuais, além de serem caras e implicarem um proces-

---

<sup>14</sup> Ver, por exemplo, em 1942, a reorganização do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência (INTP) em Direcção-Geral que passou a englobar os Grémios, os Sindicados e as Casas do Povo (Decreto-Lei n.º 32.443, 24 de novembro); em 1944, a fusão dos serviços da Direcção dos Melhoramentos Rurais e da Secção de Arruamentos (Junta Autónoma das Estradas), da Secção de Melhoramentos Urbanos (DGEMN) e da Secção de Melhoramentos, Águas e Saneamento (Direcção-Geral dos Serviços Hidráulicos) origina a Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização (Decreto n.º 34.337, 27 de dezembro 1944) no MOPC com as competências herdadas na conceção, orientação e fiscalização da construção no âmbito de alguns programas habitacionais, como, entre outros, Casas Económicas, Casas para Famílias Pobres e Casas de Pescadores; ou, ainda, em 1950, a passagem, com todas as competências, do Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social para Ministério (Decreto-Lei n.º 37.909), posteriormente, em 1973, para Ministério das Corporações e Segurança Social (Decreto-Lei n.º 584).

so lento, eram ineficazes para resolver a falta de alojamento para os mais desfavorecidos, não resolvendo a pobreza (e a sua preocupante imagem) que grassava pelo país.

Neste clima de confronto de modelos de desenvolvimento<sup>15</sup>, a reorganização interna do aparelho estatal vai polarizar o papel do Ministério das Obras Públicas e Comunicações, como já foi referido. Por um lado, vai coordenar através da Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais, o Programa das Casas Económicas. Mas, por outro lado, ao tornar-se insuportável, em todos os aspetos, esta política de habitação (como vimos) no mesmo ministério, vai caber à Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização a revisão da política de habitação, para um maior alcance social, destinada a uma nova classe média e introduzindo mudanças cruciais. A nova Lei 2007 de 1945, que define o Programa de Casas de Renda Económica, passa a prever o regime de arrendamento – ultrapassando a questão da propriedade resolúvel implementada em 1933 pelas Casas Económicas –, e liberta a construção do vínculo tipológico da casa unifamiliar, passando a considerar edifícios de habitação coletiva sem limitação no número de pisos. Não se poderá concluir que este novo programa substitui ou encerra o das Casas Económicas que até 1972 continuará a edificar bairros.

Contudo esta nova disposição legal terá o cuidado de não colocar em causa, ostensivamente, o modelo anterior de habitação das Casas Económicas, evitando assim questionar um dos pilares do regime e da sua mitificação<sup>16</sup>. Aspeto que permite, cautelosamente, a coexistência (ou escolha) entre a habitação unifamiliar e a habitação

---

<sup>15</sup> Ver, por exemplo, o confronto entre António Ferro e Ferreira Dias no contexto do prémio Anselmo de Andrade atribuído ao segundo pelo seu livro *Linha de Rumo. Notas de Economia Portuguesa*, publicado em 1945.

<sup>16</sup> As circunstâncias desta produção legislativa, particularmente relevantes, são investigadas por Maria Tavares no projeto de investigação Mapa da Habitação (MdH). Ver a base de dados pública deste projeto: <[http://www.up.pt/mapa\\_habitacao\\_db](http://www.up.pt/mapa_habitacao_db)> [2018].

coletiva<sup>17</sup>, como já se tinha verificado na passagem para o século XX (Ramos, 2015), numa dialética de modelos de sociedade que asseguram a autonomia familiar, ancorada nos valores da ruralidade, e a massificação do alojamento, centrada nos valores urbanos de comunidade, num jogo que mistura ideologia com o pragmatismo da construção da cidade<sup>18</sup>. O Congresso de 1948 irá assim funcionar como a consagração, ou formalização, de um trabalho técnico cujas bases legais são anteriores e formam os fundamentos das Casas de Renda Económica. Nesta discussão, pontualmente, a habitação pública promovida fora da administração central já desde a década de 30 desafiava o unifamiliar enquanto resposta unívoca, tanto no Porto com o Bloco de Saldanha (MdH DB a6), como em Lisboa com o Bairro do Alvito (MdH a235).

Assim, como é aprofundado por Tavares (2016), se o Ministério das Obras Públicas e Comunicações (MOPC), através da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização (DGSU), vai concentrar-se no alojamento para classes desfavorecidas – com o Programa das Casas para Alojamento das Famílias Pobres (sujeitas a arrendamento a título precário) e com o Programa das Casas dos Pescadores –, já o Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social vai focar-se, com as possibilidades de aplicação do novo Programa das Casas de Renda Económica, na resposta à emergente classe média, chamando a si a tutela do serviço das Habitações Económicas da Federação das Caixas de Previdência (HE-FCP).

Para a plena concretização da ação das HE-FCP importa ainda assinalar a publicação, em 1945, da lei do arrendamento económico que

---

<sup>17</sup> Adotam-se os termos “unifamiliar” e “coletiva” como referência, respetivamente, à política familiar das Casas Económicas e à possibilidade moderna aberta pelos novos programas, já não centrados somente na questão familiar.

<sup>18</sup> Aspeto permanente desde o início do século XX confirmado pela investigação conduzida por Gonçalves (2015).

perdurará até 1969-1972, e a fundamental libertação dos fundos das Caixas de Previdência para a sua aplicação na construção da habitação.

Estavam assim reunidas as condições, através da Lei 2007 do Programa das Casas de Renda Económica, com o arranque da atividade das HE-FCP e com a aplicação dos seus fundos, para a total transformação de paradigma da habitação programada em Portugal. Este enquadramento permitirá desenvolver uma nova visão da questão social do alojamento, com a possibilidade da construção de habitação coletiva em altura, ajustada às necessidades dos seus habitantes, aspetos que vão contribuir para a abertura à experimentação, neste campo, da arquitetura moderna.

Reunidas estas condições, em 1945, numa primeira fase, serão construídas com a Câmara Municipal de Lisboa, as células I e II do Bairro de Alvalade, da autoria de Miguel Jacobetty, ainda baseado em projetos-tipo para os edifícios habitacionais em altura que serão reproduzidos, ao longo da década de 1950, em várias localidades, como Cascais (MdH DB a83), Matosinhos (MdH DB a24), Évora (MdH DB a60), Vila Nova de Famalicão (MdH DB a49), Guimarães (MdH DB a47) ou Covilhã (MdH DB a54).

Em 1948, com a entrada de Nuno Teotónio Pereira para a direção das HE-FCP, explorando todas as possibilidades do programa das Casas de Renda Económica, passaram a ser contempladas outras questões, como o papel da participação do arquiteto no ajuste da construção ao local e o debate das questões sociais presentes no desenho da casa. Esta nova postura na direção técnica das HE-FCP vai rejeitar o anterior projeto-tipo experimentado, dando-se início à contratação de diferentes arquitetos para desenvolverem projetos de habitação coletiva adequados a diferentes zonas do país. Nesta segunda fase das HE-FCP podem referir-se, entre outros, os projetos de Ramalde (MdH DB a22), no Porto, de Fernando Távora, em Matosinhos (MdH DB a25), de Alcino Soutinho, em Braga (MdH DB a43), de Teotónio Pereira, na Parede (MdH DB a88), de Ruy Athougua, em Vila Nova de



Gaia (MdH DB a30), de João Andresen, ou, em Beja (MdH DB a40), de Jorge Albuquerque.

Passa-se também a explorar outras formas de trabalho, como a partilha de experiências de projeto coordenada pelas HE-FCP, através dos designados *elementos funcionais tipo* ou do *projeto ponto de partida*, abertos a diferentes conjugações formais e autorais, deixando assim campo, não só para o surgimento de uma arquitetura enformada pelo Movimento Moderno, mas também para a exploração de diferentes tipos de casas para diferentes modos de habitar. Em 1953, o Bairro da Soda Póvoa (MdH DB a96), na Póvoa de Santa Iria, com projeto de Nuno Teotónio Pereira, é um exemplo desta preocupação de adequação da resposta arquitetónica, pela introdução de elementos inovadores. Não só a nível formal, na articulação dos volumes edificados através da escada e no desenho do espaço doméstico, mas também no inquérito social realizado para o ajuste da casa e do seu desenho à necessidade e desejo dos seus habitantes. Este bairro, ao refletir no seu desenho estas preocupações, inova na conceção da habitação programada até aí realizada, abrindo espaço para uma reflexão mais alargada sobre as questões da modernidade, nomeadamente numa leitura *portuguesa*, como já assinala a fase seguinte das HE-FCP.

A partir de 1958, este serviço será dirigido por Braula Reis que seguindo o caminho já aberto vai, ao aprofundá-lo, apresentar novas formas de organização da ação das HE-FCP. Neste sentido serão criadas oito zonas de intervenção no território nacional, que suportam uma Rede de Arquitetos Regionais, e com a participação de Bartolomeu da Costa Cabral será criado o Gabinete de Estudos e Projetos que condensará a experiência projetual elaborada dentro de determinados parâmetros económicos, sendo estes dados partilhados por dezenas de equipas a projetar. Nesta terceira fase das HE-FCP, podemos observar esta experimentação espacial na série de bairros projetados por Nuno Teotónio Pereira, como o Bairro de Trancoso (MdH DB a75), em 1957,

com a colaboração de Duarte Nuno Simões, das Pedreiras (MdH DB a29), em Vila do Conde, em 1958, com Nuno Portas, de Santa Marta (MdH DB a42), em Barcelos, em 1958, ou do Caramulo (MdH DB a126), em 1959, com Nuno Portas.

A abertura da estrutura das HE-FCP assim encetada, com a participação de arquitetos como, por exemplo, Vítor Figueiredo, Alcino Soutinho, Justino Morais, Vasco Croft ou Bartolomeu Costa Cabral, vai permitir alargar o seu alcance, pela quantidade de habitações realizadas e pela dispersão territorial e social. Para isto será determinante a nova Lei 2092 de 1958, do Programa das Casas Construídas Através de Empréstimo, emanada da Presidência do Conselho de Ministros, que permitirá a concessão de empréstimos a privados, a associações e a organismos e empresas para compra, construção ou beneficiação de habitações. Para além da particularidade desta lei financiar diretamente a edificação de casas unifamiliares burguesas, que explica a importância dada pelo regime ao suporte de uma classe, ela irá também permitir o acesso à construção através de empréstimo de Empresas Contribuintes e, principalmente, das Casas do Povo. Neste último tópico será particularmente relevante a participação das HE-FCP e dos seus técnicos. Assim, diversos Bairros de Casas do Povo são edificados prosseguindo a exploração arquitetónica já referida, como, por exemplo, na Chamusca (MdH DB a152), em 1960, de Bartolomeu Costa Cabral e Vasco Croft, em Santo Estevão (MdH DB a151), Alcobaça (MdH DB a76) e Benavente (MdH DB a150), respetivamente em 1963, 1964 e 1965, de Vítor Figueiredo, ou em Torre de Dona Chama (MdH DB a132), em 1973, de Alcino Soutinho.

Nesta deriva pelos diferentes programas legislados pelo aparelho governamental, falta referir que em 1946, numa tentativa de controlar a especulação imobiliária, surge o Programa das Casas de Renda Limitada. Este programa articulado entre o MOPC e o Ministério das Finanças destina-se ao estabelecimento de rendas máximas em iniciativas privadas de construção de edifícios de habitação. Grandes

conjuntos habitacionais em Lisboa, como os edifícios na Avenida Infante Santo (MdH DB a546), em 1949, de Alberto Pessoa, Hernâni Gandra e Abel Manta, o Bairro das Estacas (MdH DB a548), em 1949, de Ruy d'Athouguia e Formosinho Sanchez, ou os edifícios na Avenida dos Estados Unidos da América (MdH DB a544), em 1954, de Manuel Laginha, Pedro Cid e João Barros, são exemplos deste programa.

### 5. Lisboa, Porto: a intervenção municipal

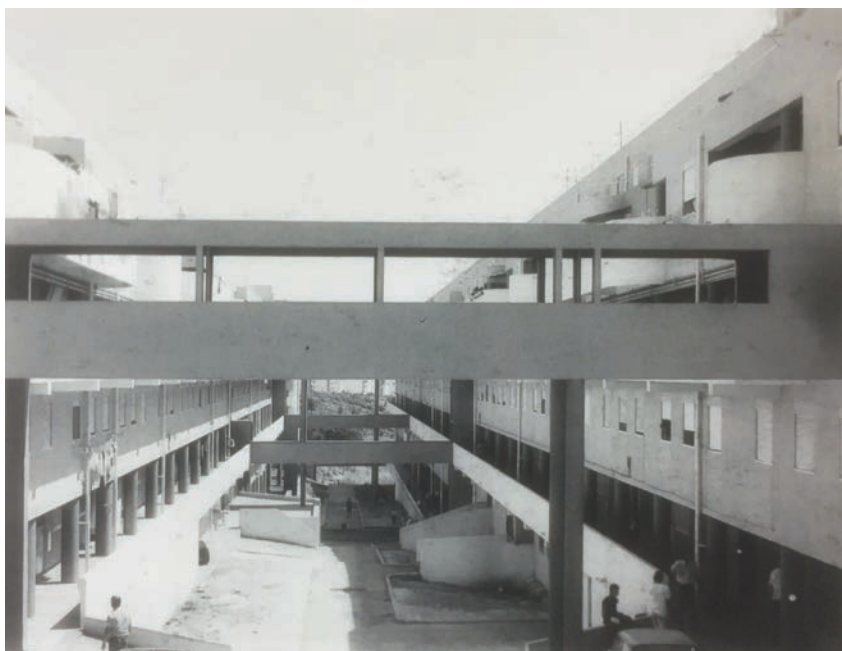


Fig. 4: Bairro de Chelas – Conjunto Habitacional Pantera Cor de Rosa, Gonçalo Byrne, António Reis Cabrita, 1972-80. Fonte: Angelillo, A. (Coord.) (1998).  
*Gonçalo Byrne: Obras e Projectos*. Lisboa: Blau.

Para completarmos esta perspetiva falta referir que a partir dos anos 50 os Planos Municipais de Lisboa e do Porto vão contemplar amplas ações no campo da habitação, recorrendo a distintas e simultâneas formas de financiamento estatal e municipal. Ou seja, estes

empreendimentos municipais vão usar o suporte legal disponível, recorrendo com os projetistas de cada área ou bairro a diferentes programas em processos mistos de financiamento, utilizando diferentes tipos de habitação, da casa unifamiliar ao bloco de habitação coletiva. Os projetistas, na grande maioria, conheciam estas disposições, como acontecia no caso de Lisboa em que alguns dos técnicos tinham uma dupla atividade: na Câmara Municipal de Lisboa e, por exemplo, como projetistas para as HE-FCP.

Em 1956, com a publicação do Decreto-Lei n.º 40.616, é instituído o Plano de Melhoramentos do Porto e em 1959, através do Decreto-Lei n.º 42.454, o Plano de Construção de Novas Habitações na Cidade de Lisboa, que vão permitir desenvolver e construir um conjunto significativo de bairros<sup>19</sup>, no quadro da luta contra a habitação sobrelotada e insalubre registada nas duas cidades, em particular a construção clandestina, as zonas densas dos cascos históricos, como foi o caso das “ilhas” no Porto, aspetos que não detalharemos.

Para a realização destes planos recorreu-se ao financiamento misto, municipal e estatal, enquadrando o Estado a sua parte no âmbito de alguns programas em curso. Assim, parece que entre os meios financeiros reunidos em Lisboa foi utilizado o Fundo das Casas Económicas e das Caixas de Previdência, e no Porto ter-se-á utilizado recursos do Programa das Casas para Alojamento de Famílias Pobres.

Este programa de 1945, na esfera das atividades da Direção-Geral dos Serviços de Urbanização, do MOPC, e que veio substituir o programa de 1938 das Casas Desmontáveis, pretendia responder à necessidade de habitação para famílias com poucos recursos – não elegíveis para habitar em outros bairros – o que constituía uma opção evidente de segregação social que afastava as pessoas dos centros

---

<sup>19</sup> Em Lisboa, os bairros de Olivais Norte (MdH DB a186), Olivais Sul (MdH DB a193) e Chelas (MdH DB a194), e no Porto, os bairros da Pasteleira (MdH a196), do Bom Sucesso (MdH a691) e Carvalhido (MdH a693), entre outros.

urbanos sobrelotados, conferindo-lhes a hipótese de serem realojados. A resposta arquitetónica basear-se-á em projetos tipificados, ou com pequenas variantes, de blocos em altura, e regime de “arrendamento a título precário” que se traduzia numa enorme instabilidade do agregado familiar que podia ser despejado sem qualquer compensação. Como exemplo destes bairros e da sua complexidade social, podem referir-se, em 1950, a Quinta do Jacinto (MdH DB a676), em Lisboa, com 180 fogos, ou, em 1968, a Corujeira (MdH DB a556), no Porto, de Rui Paixão, com 236 fogos.

O Programa das Casas para Alojamento de Famílias Pobres teve uma grande dispersão pelo país, onde se registam, para além da execução de projetos-tipo, casos extraordinários de conceções singulares, de grande qualidade e inovação arquitetónica, elaborados por equipas qualificadas. No Porto pode destacar-se o Bairro Rainha D. Leonor (fase 1) (MdH DB a195) (Lima, 2012; Portas, 1963), em 1952, de Luís de Almeida d’Eça, técnico já envolvido no planeamento urbano da zona da Pasteleira (Ramos, 2001) que, contudo, não integra o plano de Melhoramentos do Porto. Neste bairro, de grande ajuste às condições topográficas e paisagísticas do local, vão ser desenvolvidos edifícios de acesso vertical coletivo em simultâneo com outros em galeria. A qualidade do conjunto é notória, a par de outras operações singulares que decorrem neste programa, como o Bairro Marechal Carmona (MdH DB a557), em Cascais, em 1951, de Ruy d’Athouguia, com 254 fogos, distribuídos por edifícios de baixa altura onde predominam as casas individuais agrupadas em banda e geminadas que privilegiam o acesso direto.

À porta dos anos 60, no momento de grandes alterações internas e internacionais, nomeadamente com os processos de descolonização e com o início da Guerra Colonial, no momento em que, em 1964, se prepara o Plano de Fomento (1965-1967) que pela primeira vez dedica um tópico à questão habitacional, e que em Lisboa, em 1969, se realiza o importante colóquio internacional sobre Política de Habitação

no LNEC, o regime abandona a construção ideológica da ruralidade como paisagem da nacionalidade, culminando na criação do Fundo de Fomento da Habitação, também em 1969, que coordenará toda a intervenção do Estado na habitação. Nesta circunstância, as condições de produção de habitação programada também se alteram, com significativos reflexos no concelho de Lisboa onde vivia cerca de 10% da população portuguesa<sup>20</sup>.

Neste momento as HE-FCP vivem uma profunda avaliação e reforma que lhes permitirá, para além da intervenção em contextos rurais e pequenas cidades, acompanhar as operações urbanas de grande dimensão, com o investimento dos fundos da previdência, como as que estavam a ser desenvolvidas com uma estrutura própria em Lisboa (Tavares, 2013).

É neste ambiente de mudança que se estabelecem as “bases estruturantes urbanas de Lisboa” (Heitor, 2004), com o Gabinete Técnico de Habitação (GTH) da CML, herdeiro do planeamento preparatório desenvolvido pelo Gabinete de Estudos de Urbanização (GEU, 1955-1958), nomeadamente com o arranque das grandes operações dos Olivais e Chelas. Os planos de urbanização iniciam-se em 1955 com o bairro dos Olivais Norte (MdH DB a186), seguindo-se em 1959 os Olivais Sul (MdH DB a193) e, posteriormente, em 1962, Chelas (MdH DB a194) que se mantém em construção até à década de 90.

Convém notar que, partindo de uma estrutura própria como já referido, estas grandes operações urbanas articularam no seu desenho e financiamento diversos programas, desde as Casas Económicas, com casas individuais em bandas modernas, às Casas de Renda Económica, com grande diversidade de tipos de edifícios em altura, de habitação plurifamiliar, com outras edificações com financiamento direto, o que terá permitido articular um regime das rendas com

---

<sup>20</sup> A Pordata (<https://www.pordata.pt/>) estima a população residente portuguesa em 1960 em cerca de 8,8 milhões.

70% para habitação social e 30% de renda livre. Esta solução assenta numa premissa observada no início das operações nos Olivais Norte e Sul, com abertura aos ideais de uma cultura moderna do habitar que assegura edificações por tipos de habitação, com soluções arquitetónicas e urbanísticas diversificadas que procuravam uma mistura social e espacial, sobretudo no referente às relações de vizinhança (de edifícios de tipos diferentes) e aos espaços exteriores públicos. Esta preocupação e sua colocação em prática ficaram em parte a dever-se aos arquitetos e outros técnicos envolvidos que a projetaram, o que permitiu não só dar continuidade a experiências formais e tipológicas já encetadas, por exemplo com as HE-FCP, como alargá-las a soluções arquitetónicas de grande escala que oscilavam entre a proposta moderna, mais ortodoxa, e já a sua crítica.

Embora de grande dimensão, a experiência dos Olivais/Chelas, ainda antes da revolução de abril, procurou evitar a imagem da construção em massa, já presente noutras experiências internacionais, mas adversa ao regime. Contudo as três fases – Olivais Norte, Sul e Chelas –, de cariz abertamente moderno, apresentam diferenças que refletem as preocupações da época no planeamento urbano e desenho dos edifícios dos grandes conjuntos habitacionais. Assim, os Olivais Norte traduzem muito de perto os princípios emanados da Carta de Atenas, com separação de redes de circulação e separação funcional com uma certa atomização das atividades e com edifícios com sinais modernos, como os *pilotis* ou galerias para distribuição racional. Já os Olivais Sul surgem como reflexo da crítica, já sentida internacionalmente, contra uma certa ortodoxia moderna, o que se verifica na presença de valores como a continuidade das circulações, com ruas quase canónicas, na importância da unidade social do bairro com conjuntos de edifícios espacialmente interligados, na criação de um centro com edifícios mistos e equipamentos (construídos mais tarde), e mesmo numa linguagem já próxima das correntes brutalistas. O mesmo acontecerá com a última fase, onde

a intervenção em Chelas reflete, na sua proposta urbana e arquitetônica, a experiência internacional contemporânea de Alison e Peter Smithson, com Golden Lane (1952) e Robin Hood Gardens (1962-1972), ou a proposta de Candilis, Josic e Woods para Toulouse Le Mirail (1961-1971), ou, ainda, a experiência italiana conduzida por Giancarlo de Carlo, Aymonino e Rossi, que aponta para uma outra experiência urbana e social em contraste com os Olivais. Esta via propõe em Chelas uma estrutura linear em oposição à rede alveolar, com infraestruturas e edifícios de grande comprimento e altura que formam um tecido complexo de “ruas superiores” e espaços abertos e fechados, públicos e privados. Se a mistura social foi a regra nos Olivais, após 1974, em Chelas, as categorias de edificação são abandonadas, pela pressão de construir rápido para suprir a necessidade de realojamento social, o que conduz a curto prazo à estigmatização e vandalização do bairro. Só recentemente se está a reverter essa situação, com a recuperação das infraestruturas, nomeadamente com o aumento da sua conectividade e criação de melhores acessos (por exemplo, com a abertura de uma estação de Metro), e com a recuperação dos equipamentos e melhoria da qualidade da construção dos edifícios de habitação.



## 6. Ponto de Situação

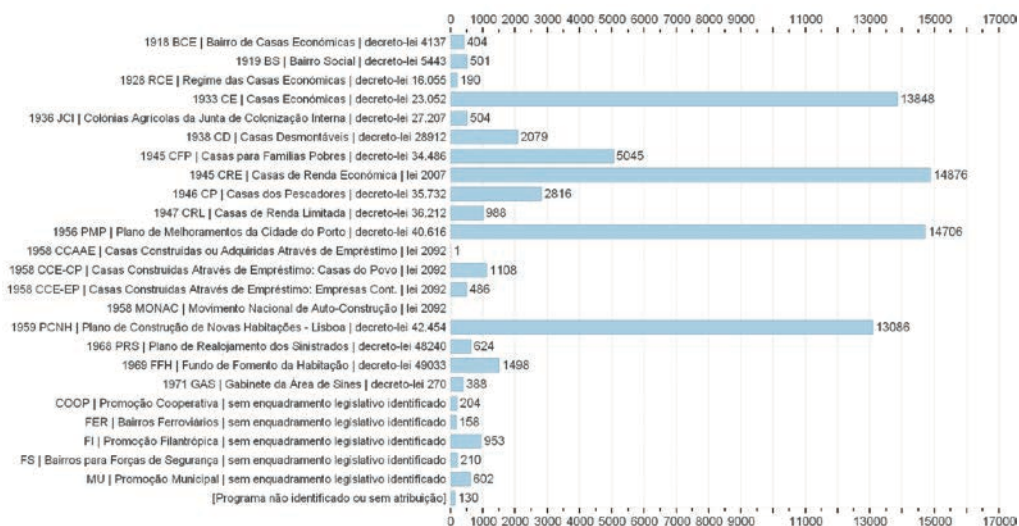


Fig. 5: Gráfico do n.º de fogos edificadas por programa habitacional entre 1910-1974. Fonte: Projeto de Investigação Mapa da Habitação (MdH), 2018.

Esta leitura da intervenção do Estado na habitação entre 1910 e 1974 pretende, como foi dito, colocar novas perguntas, hipóteses e investigações. Transpondo para gráficos e mapas interpretativos a informação recolhida até ao momento na base de dados MdH, disponível para consulta online e em permanente atualização, lançamos algumas sugestões para debate.

Se a escala de intervenção pode ser entendida diminuta, ao longo do Estado Novo é notória a estabilidade do lançamento de iniciativas habitacionais com intervenção ou apoio públicos e crescendo consideravelmente em número de fogos após o período épico da propaganda do regime e após a Segunda Guerra Mundial, com notórias consequências na transição da construção tradicional para uma indústria de construção civil, refletindo-se também na

criação de emprego. Embora os anos 60 assistam a uma aparente redução no investimento em habitação, esses são também os anos em que se lança a discussão das bases das políticas de habitação do pós-25 de Abril – com a participação de Nuno Teotónio Pereira na redação, pela primeira vez, de um tópico sobre habitação no Plano Intercalar de Fomento, e com o Colóquio sobre Políticas de Habitação, no LNEC, e a criação do FFH. A passagem para um regime democrático pôs a nu as limitações da intervenção do Estado Novo na habitação, e em 1974 em 2,5 milhões de habitações 52% não possuíam abastecimento de água, 53% não possuíam eletricidade, 60% não possuíam rede de esgotos, 67% não possuíam instalações sanitárias; estimava-se a falta de 600.000 habitações (Ferreira, 1987).

A distribuição por programas revela as hesitações do regime quanto às prioridades a assumir, pondo em pé de igualdade, em termos de dimensão, intervenções de caráter distinto. Entre a leitura corporativa estatal das Casas Económicas, a intervenção, também de feição corporativa mas com maior independência, das Casas de Renda Económica, e a posição *misericordiosa* das Casas para Famílias Pobres, notam-se os avanços e recuos das elites políticas relativamente a quem deveria ser o foco das políticas habitacionais. Embora tenha surgido em força apenas no final da década de 50, a parceria estabelecida entre os dois maiores municípios do país e o Ministério das Obras Públicas originou intervenções intensas e de rápidos resultados, com o Plano de Melhoramentos do Porto e o Plano de Novas Construções da Cidade de Lisboa a atingirem, em poucos anos, a mesma dimensão de programas espalhados por várias décadas.

Ainda a propósito das hesitações do regime, propomos uma distribuição por tipos das intervenções do Estado ao longo do período de estudo do Mapa da Habitação, opondo a propriedade resolúvel focada na criação de classes de proprietários, às políticas de arrendamento e apoio à aquisição focadas em famílias com rendimentos

acima da média, associadas de caixas de previdência ou com intenção de construir a própria casa, e às famílias de rendimentos mais baixos, dependentes do Estado para aceder a uma habitação com um mínimo de condições de habitabilidade.

A participação do Estado Novo na discussão e procura de soluções para o problema da habitação foi, como vimos, hesitante. Poderá até dizer-se que foi relativamente reduzida. Não se pode negar, no entanto, a carga política e a importância – tanto em termos de condição social como em termos de controlo social – atribuídas pela ditadura às questões habitacionais.

---

**Financiamento:** O projeto de investigação “Mapa de Habitação: Reflexão crítica sobre a arquitetura habitacional apoiada pelo Estado em Portugal (1910-1974)” (MdH), acolhido na Universidade do Porto, Faculdade de Arquitetura (FAUP), Centro de Estudos de Arquitetura e Urbanismo (CEAU), é financiado pela Fundação de Ciência e Tecnologia (FCT, Lisboa, Portugal) [2016-2019: PTDC/CPC-HAT/1688/2014]. A investigação de Sérgio Dias Silva é suportada pela FCT, com uma bolsa individual de doutoramento [SFRH/BD/114961/2016].

**Agradecimentos:** Os autores expressam a sua gratidão aos membros do projeto de investigação MdH, nomeadamente, Marta Rocha (FAUP, CEAU), Raquel Paulino (FAUP, CEAU), Teresa Cálix (FAUP, CEAU), Maria Tavares (CEAU), Gisela Lameira (CEAU-FAUP, MdH Bolseira) e Luciana Rocha (CEAU-FAUP, MdH Bolseira); aos colaboradores Sara Martins (2016-2017), Luísa Ribeiro (2017-2018) e Silvano Rego (2016-2018); e a todas as instituições que, direta e indiretamente, colaboraram no acesso às suas fontes documentais.

## Referências bibliográficas

- Agarez, R. (2012). Arquitectura ‘Bread-and-butter’ no Sul de Portugal, 1925-1950. In *Livro de Resumos e Comunicações, IV Congresso de História de Arte Portuguesa em homenagem a José-Augusto França* (pp. 366-373). Lisboa: Associação Portuguesa de Historiadores da Arte.
- Agarez, R. (2016). *Algarve Building: Modernism, Regionalism and Architecture in the South of Portugal, 1925-1965*. Burlington, VT: Ashgate-Routledge.
- Almeida, P. (1970). Raul Lino, Arquitecto Moderno. In *Raul Lino: Exposição Retrospectiva da sua Obra* (pp. 115-188). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Antunes, G. (2017). *Políticas sociais de habitação (1820-2015): espaço e tempo no Concelho de Lisboa*, 3 vols. (Tese de Doutoramento em Geografia e Planeamento Territorial, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa). Disponível em <http://hdl.handle.net/10362/28056>

- Coutinho, B. (2001). *Carlos Ramos (1897-1969): obra pensamento e acção – A procura de um compromisso entre modernismo e tradição* (Dissertação de Mestrado em História da Arte Contemporânea). Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- Ferreira, A. (1987). *Por uma nova política de habitação*. Porto: Afrontamento.
- Ferreira, M. (1994). O Bairro social do Arco do Cego – uma aldeia dentro da cidade de Lisboa. *Análise Social*, XXIX (127), 697-709.
- Ferro, A. (2003 [1938]). Salazar princípio e fim. In *Entrevistas de António Ferro a Salazar*. Lisboa: Parceria A. M. Pereira, Livraria Editora.
- Galvão, A. (2003). *A Caminho da Modernidade: a travessia portuguesa, ou o caso da obra de Jorge Segurado como exemplo de complexidade e contradição (1920-1940)* (Tese de Doutoramento). Lisboa: Universidade Lusíada.
- Gonçalves, E. (2011). O Bairro do Monte Pedral e o alojamento operário em 1900. In R. J. G. Ramos (Coord.), *Leituras de Marques da Silva* (pp. 101-109). Porto: Fundação Instituto Arquitecto José Marques da Silva.
- Gonçalves, E. (2015). *Bairros de Habitação Popular no Porto, 1899-1933: a prática de uma arquitectura económica, saudável e cómoda nas vésperas do moderno* (Tese de Doutoramento em Arquitectura). Porto: Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto.
- Guerreiro, F. (2016). *Colónias Agrícolas Portuguesas construídas pela Junta de Colonização Interna entre 1936 e 1960: A casa, o assentamento, o território* (Tese de Doutoramento, Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto). Disponível em <https://hdl.handle.net/10216/118803>
- Heitor, T. (2004). *Olivais e Chelas: operações urbanísticas de grande escala*, aula 5c. (Dissertação de Mestrado em Engenharia de Concepção, História Económica, Tecnologia e Sociedade). Lisboa: Centro de Estudos em Inovação, Tecnologia e Políticas de Desenvolvimento do Instituto Superior Técnico. [documento digital].
- Leal, J. (2003). «Estrangeiros» em Portugal: a antropologia das comunidades rurais portuguesas nos anos 1960. *Ler História*, n.º 44, p. 155.
- Lima, A. (2012). *Habitação mínima e apropriação do espaço: o Bairro Rainha D. Leonor* (Dissertação de Mestrado Integrado em Arquitectura, Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto). Disponível em <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/80366>
- Lucena, M. (1971). *A evolução do sistema corporativo português* (vol. 1). Lisboa: Perspectivas & Realidades.
- Machado, F. (2009). “Meio século de investigação sociológica em Portugal: uma interpretação empiricamente ilustrada”. *Sociologia*, n.º 19, 283-343.
- Martins, S. (2016). *A disseminação do modelo da casa quadripartida na cidade industrial. O caso do Porto no primeiro terço do século XX* (Dissertação de Mestrado Integrado em Arquitectura, Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto). Disponível em [https://sigarra.up.pt/fbaup/en/pub\\_geral.pub\\_view?pi\\_pub\\_base\\_id=169422](https://sigarra.up.pt/fbaup/en/pub_geral.pub_view?pi_pub_base_id=169422)
- Mata, M. (2010). A política financeira. In F. Rosas & M. F. Rollo (Eds.), *História da Primeira República Portuguesa* (pp. 191-203). Lisboa: Tinta da China.

- Moniz, G. C. (2005). *Arquitectos e Políticos. A arquitectura institucional em Portugal nos anos 30. DC Papeles*, Barcelona, Departament de Composició Arquitectònica UPC, n.º 13-14, 68-79.
- Murteira, M. (1979). *Desenvolvimento, subdesenvolvimento e o modelo português*. Lisboa: Presença.
- Ó, R. (1999 [1993]). *Os anos de Ferro: o dispositivo cultural durante a «Política de Espírito» 1933-1949*. Lisboa: Estampa.
- Ribeiro, L. S. (2017). *Os bairros do Paternalismo Industrial. O caso do Vale do Ave (1900-1974)* (Dissertação de Mestrado, Faculdade de Arquitectura da Faculdade do Porto). Disponível em <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/109413>
- Noras, J. (2011). *Amílcar Pinto: um arquitecto português do século XX* (Dissertação de Mestrado em História da Arte, Património e Turismo Cultural, na área de especialização em História da Arte, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra). Disponível em <http://hdl.handle.net/10316/18502>
- Patriarca, F. (1995). *A questão Social no salazarismo 1930-1947* (vol. 1). Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Pedrosa, P. (2010). *Habitar em Portugal nos anos 1960: ruptura e antecedentes: Um caminho pelo interior do discurso* (Tese de Doutoramento em Projectos Arquitectónicos, Universitat Politècnica de Catalunya). Disponível em <http://hdl.handle.net/10803/6823>
- Pereira, J. (1971). *Pensar Portugal hoje*. Lisboa: Dom Quixote.
- Pereira, M. (2005). A História e as Ciências Sociais. *Ler História*, n.º 49, 5-29.
- Pereira, R. (1994). Adérito Sedas Nunes: no final do século. *Análise Social*, XXIX (125-126), 5-8.
- Pinto, A. (1930). Um bairro operário em Ponte de Lima. *Arquitectura Portuguesa* (A), 2.ª Série, ano XXIII, n.º 5, 35-37.
- Portas, N. (1959). A responsabilidade de uma novíssima geração no Movimento Moderno em Portugal. *Arquitectura*, n.º 66, 13-14.
- Portas, N. (1963). *Inquérito-piloto sobre as Necessidades Familiares em Matéria de Construção*. Lisboa: LNEC.
- Ramos, R. (2001). Pasteleira. In J. Figueira, P. Providência & N. Grande (Orgs.), *Porto 1901-2001, Guia de arquitectura moderna*. Porto: Ordem dos Arquitectos SRN, Civilização.
- Ramos, R. J. (2015). *Modernidade Inquieta: Arquitectura e identidades em construção: desdobramento de um debate em português*. Porto: Afrontamento.
- Rosas, F. (1994). O Estado Novo (1926-1974). In J. Mattoso (Dir.), *História de Portugal* (vol. 7). Lisboa: Editorial Estampa.
- Silva, R. H. (1997). Bairro Social Arco do Cego. In A. Tostões, A. Becker & W. Wang (Eds.), *Portugal: Arquitectura do século XX* (pp. 162-163). München/New York/Frankfurt am Main/Lisboa: Prestel, DAM, PF97, CCB.
- Tavares, M. (2013). Leituras de um percurso na habitação em Portugal. As Habitações Económicas Federação das Caixas de Previdência. In *Habitação para o maior número: Portugal Anos de 1950-1980* (pp. 21-45). Lisboa: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

- Tavares, M. (2016). *«Habitações Económicas» Federação de Caixas de Previdência: arquitectura e modos de actuação no exercício do projecto* (Tese de Doutoramento em Arquitectura, Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto). Disponível em <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/104131>
- Tiago, M. (1997). *O bairro social da Ajuda – Boa Hora: um projecto da República e uma realização do Estado Novo, 1918-1935* (Dissertação de Mestrado em História Social Contemporânea). Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.