



# CONTEXTO PROGRAMA PROJECTO

## ARQUITETURA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO

RUI JORGE GARCIA RAMOS  
VIRGÍLIO BORGES PEREIRA  
MARTA ROCHA MOREIRA  
SÉRGIO DIAS SILVA  
(COORD.)

**MAPA DA HABITAÇÃO**  
REFLEXÃO CRÍTICA SOBRE  
A ARQUITECTURA HABITACIONAL  
APOIADA PELO ESTADO  
EM PORTUGAL (1910-1974)

**U. PORTO**

UNIVERSIDADE  
DO PORTO  
FACULDADE  
DE ARQUITECTURA

CENTRO  
DE ESTUDOS  
DE ARQUITECTURA  
E URBANISMO  
CEAU

MAPA DA  
HABITAÇÃO  
MdH



**FCT** Fundação  
para a Ciência  
e a Tecnologia

FACULDADE DE ARQUITECTURA DA UNIVERSIDADE DO PORTO  
PROJECTO DE INVESTIGAÇÃO PT2020-PTDC/CPC-HAT/1688/2014

# CONTEXTO PROGRAMA PROJECTO ARQUITETURA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO

RUI JORGE GARCIA RAMOS  
VIRGÍLIO BORGES PEREIRA  
MARTA ROCHA MOREIRA  
SÉRGIO DIAS SILVA  
(COORD.)

**MAPA DA HABITAÇÃO**  
REFLEXÃO CRÍTICA SOBRE  
A ARQUITECTURA HABITACIONAL  
APOIADA PELO ESTADO  
EM PORTUGAL (1910-1974)

**FCT** Fundação  
para a Ciência  
e a Tecnologia



FACULDADE DE ARQUITECTURA DA UNIVERSIDADE DO PORTO  
PROJECTO DE INVESTIGAÇÃO PT2020-PTDC/CPC-HAT/1688/2014

# Ficha Técnica

## TÍTULO

Contexto Programa Projeto:  
Arquitetura e Políticas Públicas de Habitação

## COORDENADORES

Rui Jorge Garcia Ramos  
Virgílio Borges Pereira  
Marta Rocha Moreira  
Sérgio Dias Silva

## TEXTOS

Ana Cardoso de Matos  
Carmen Espejel  
Eliseu Gonçalves  
Filipa Castro Guerreiro  
Gisela Lameira  
João Queirós  
Jorge Mangorrinha  
José António Bandeirinha  
José Maria Brandão de Brito  
Luciana Rocha  
Luis Moya  
Maria Fernanda Rollo  
Orsina Simona Pierini  
Paula Borges Santos  
Paulo Almeida  
Rui Jorge Garcia Ramos  
Sérgio Dias Silva  
Victor Pereira  
Virgílio Borges Pereira

## REVISÃO PORTUGUESA

Clemência Rêgo

## DESENHO GRÁFICO

Luísa Sousa Ribeiro  
Marta Rocha

## EDITOR

Universidade do Porto [UP]  
Faculdade de Arquitectura [FAUP]

## ISBN

978-989-8527-30-1  
1.ª edição digital, Porto, dezembro 2019  
v3

## DIREITOS DE AUTOR

© desta edição, FAUP, Porto  
© dos textos, os autores

Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida sob qualquer forma sem a autorização expressa dos coordenadores e dos autores.

Livro publicado no âmbito do projecto de investigação “Mapa da Habitação: Reflexão crítica sobre a arquitectura habitacional apoiada pelo Estado em Portugal (1910-1974)”, co-financiado pela ERDF através do COMPETE 2020 – POCI e fundos nacionais da FCT no âmbito do P2020-PTDC/CPC-HAT/1688/2014.

## SOBRE O PROJECTO DE INVESTIGAÇÃO

### NOME

Mapa da Habitação: Reflexão crítica sobre a arquitectura habitacional apoiada pelo Estado em Portugal (1910-1974)

Mapping Public Housing: A critical review of the State-subsidized residential architecture in Portugal (1910-1974)

### SITE

[www.mappingpublichousing.up.pt](http://www.mappingpublichousing.up.pt)

### INSTITUIÇÃO PROPONENTE

Universidade do Porto [UP]  
Faculdade de Arquitectura [FAUP]

### INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES

Universidad Politécnica de Madrid  
Escuela Técnica Superior de Arquitectura  
Grupo de Investigación en Vivienda  
Colectiva [GIVCO]

Universidade Nova de Lisboa [UNL]  
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas [FCSH]  
Instituto de História Contemporânea [IHC]

Universidade do Porto [UP]  
Faculdade de Letras [FLUP]  
Instituto de Sociologia [ISUP]

### EQUIPA

[FAUP | CEAU / FCT]

Rui J. G. Ramos  
(Investigador Responsável)

Eliseu Gonçalves  
(Coordenador)

Gisela Lameira (Bolseiro de Investigação)  
Luciana Rocha (Bolseiro de Investigação)  
Luísa Sousa Ribeiro (Bolseiro de investigação)  
Maria Tavares  
Marta Rocha  
Raquel Geada Paulino  
Sérgio Dias Silva (Bolseiro de Doutoramento)  
Teresa Cáliz

[ETSAM | GIVCO]  
Carmen Espejel  
Daniel Movilla Vega

[UNL | IHC-FCSH]  
Fernanda Ribeiro  
Maria Fernanda Rollo

[FLUP | ISUP]  
Virgílio Borges Pereira

### CONSULTORES

[UMR | AUSser]  
Monique Eleb  
Jean-Michel Léger

[USL | AUHG]  
Mark Swenarton

### PRESTADORES DE SERVIÇOS

Cristina Amil  
Luís Urbano  
Sara Martins  
Silvano Rego

### IMAGEM DA CAPA

General Óscar Carmona, Presidente da República [ao centro], Manuel Rebelo de Andrade, Subsecretário de Estado das Corporações e Previdência [à direita] e Duarte Pacheco, Ministro das Obras Públicas e Comunicações [à esquerda] na inauguração do Bairro de Casas Económicas de Belém / das Terras do Forno [Lisboa, 1934-38, MdH BD a225] em 1938

Empresa Pública Jornal O Século, Álbuns Gerais nº57, doc. 2186M.  
PT/TT/EPJS/SF/001-001/0057/2186M  
Imagem cedida pelo ANTT

### IMAGEM DA CONTRACAPA

Trabalhos preparatórios da Exposição do Mundo Português com o Bairro de Casas Económicas de Belém / das Terras do Forno concluído em fundo.

Fotógrafo: Horácio Novais (1910-1988).  
Data de produção da fotografia original: 1938-1939(?). [CFT164.102169]  
Fundação Calouste Gulbenkian

### NOTA

As referências [MdH BD aXXX] indicam o número de ficha dos projetos na Base de Dados do Mapa da Habitação, disponível para consulta em <http://mappingpublichousing.up.pt/>

# Índice

APRESENTAÇÃO DE UM PROJETO Rui Jorge Garcia Ramos	6
--	---

## CONTEXTO

A CIÊNCIA E A TÉCNICA AO SERVIÇO DE CIDADES MAIS MODERNAS E SALUBRES Ana Cardoso de Matos	13
A QUESTÃO HABITACIONAL EM PORTUGAL – ENTRE O FINAL DA MONARQUIA E A REPÚBLICA Paulo M. Almeida	23
CORPORATIVISMO E HABITAÇÃO ECONÓMICA EM MEIO URBANO EM PORTUGAL (1933-1974) Paula Borges Santos, José Maria Brandão de Brito	35
ESTADO, HABITAÇÃO SOCIAL E RECONFIGURAÇÃO DA CIDADE: O CASO DO PLANO DE MELHORAMENTOS DA CIDADE DO PORTO DE 1956 Virgílio Borges Pereira, João Queirós	55
PORTUGAL NO PÓS-GUERRA. ENTRE O CONSERVADORISMO E A MODERNIDADE Fernanda Rollo	66
LECTURES ET RELECTURES DE L'ESTADO NOVO Victor Pereira	77

## PROGRAMA

ANACRONIA DAS CASAS ECONÓMICAS: BASES PARA UM ESTUDO DO PROGRAMA-BANDEIRA DO ESTADO NOVO (1933-1974) Sérgio Dias Silva	90
ENTRE O INQUÉRITO À HABITAÇÃO RURAL E O INQUÉRITO À ARQUITECTURA POPULAR: A HABITAÇÃO DOS COLONOS DÁ JUNTA DE COLONIZAÇÃO INTERNA 1936-1960 Filipa de Castro Guerreiro	101
HABITAR EM LISBOA: O CASO DO GABINETE TÉCNICO DE HABITAÇÃO (DESDE 1959) Jorge Mangorrinha	113
ANTES DE ABRIL. A QUESTÃO DA HABITAÇÃO José António Bandeirinha	125

## PROJETO

CIÊNCIA E MODERNIDADE NA ARQUITETURA DA CASA ECONÓMICA REPUBLICANA (1910-1933) Eliseu Gonçalves	137
HABITAÇÃO SUBSIDIADA PELO ESTADO EM PORTUGAL. UMA PAÑORÂMICA TIPO-MORFOLÓGICA NO ÂMBITO DO PLURIFAMILIAR (1910-1974) Gisela Lameira	148
INTERVENÇÕES CONTEMPORÂNEAS EM EDIFÍCIOS DE HABITAÇÃO PLURIFAMILIAR SUBSIDIADOS PELO ESTADO: O PLANO DE MELHORAMENTOS PARA A CIDADE DO PORTO ENQUANTO LABORATÓRIO Luciana Rocha	163

## PARALELOS

FRANKFURT AM MAIN. UNA VIDA COMPARTIDA Carmen Espejel	178
NON CASE, MA CITTÀ - NON PROGETTI, MA PROGETTISTI. I QUARTIERI INA-CASA NELL'ITALIA DEGLI ANNI CINQUANTA. Orsina Simona Pierini	188
LOS POLÍGONOS DE VIVIENDA DE LA GERENCIA DE URBANIZACIÓN EN ESPAÑA: EL URBANISMO OPERATIVO DE BIDAGOR Luis Moya	198

## BIO

Rui Jorge Garcia Ramos (Alvarães, Viana do Castelo, 1961) é arquiteto pela Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto (1986, FAUP) e Professor Catedrático na área disciplinar de arquitetura. Leciona o atelier de Projeto do Mestrado Integrado (2º ciclo), a disciplina Cultura e Habitar do Programa de Doutoramento em Arquitetura (3º ciclo) e é coordenador do curso livre Habitar na Europa: um Século de Arquitetura, na FAUP. Participou também no Programa de Estudos Universitários para Seniores. No âmbito da atividade docente tem frequentado diversos cursos de formação pedagógica. Desempenhou diversos cargos de direção e gestão na Universidade do Porto e no seu perímetro, tendo sido Vice-Reitor entre 2014-2018 para a área do património edificado. Exerceu a prática da arquitetura e a atividade empresarial entre 1982-2003. Estagiou em diferentes escritórios de arquitetura, foi arquiteto municipal e consultor. Manteve atividade profissional própria, tendo diversas obras publicadas e premiadas no campo da arquitetura e na gestão do design. Foi agraciado pelo trabalho realizado na Expo'98 com o grau de Grande-Oficial da Ordem de Mérito.

Pertence ao Centro de Estudos de Arquitetura e Urbanismo da FAUP e é investigador principal do projeto interdisciplinar "Mapa da Habitação: Reflexão crítica sobre a arquitetura habitacional apoiada pelo Estado em Portugal 1910-1974" (FCT 2016-2019). Tem como principais áreas de estudo os dispositivos espaciais da casa; a relação entre processos culturais e formas de habitar; a questão identitária em arquitetura; e os programas habitacionais, sobre os quais tem diversos trabalhos publicados, acessíveis em <[bit.ly/ruijgramos](http://bit.ly/ruijgramos)>

# Apresentação de um projeto

RUI JORGE GARCIA RAMOS

Investigador Responsável MdH. Universidade do Porto, Faculdade de Arquitetura, Centro de Estudos de Arquitetura e Urbanismo.

---

O projeto de investigação que agora se conclui é resultado de um interesse iniciado há longos anos sobre o que se designa de habitação corrente. Um grupo de colegas e investigadores em arquitetura interrogava-se sobre a outra produção dos arquitetos portugueses, aquela que preenchia as ruas, aparentemente anónima, aquela que não era observada nas publicações, por vezes esquecida dos currículos, ou, mesmo ignorada pela crítica e pela história da arquitetura do século XX. Esta interrogação, aliás confirmada nos levantamentos agora realizados e nos contactos com os arquitetos que produziram estas obras já “esquecidas”, permitiu produzir, nas décadas de passagem para o século XXI, uma profícua série de investigações parcelares sobre a questão habitacional dirigida às massas, ao cliente desconhecido e mesmo ao rendimento imobiliário popular, e sobre os bairros que formavam a cidade e que precocemente a alargavam e povoavam, vindo a ser, em alguns casos, aquilo que hoje chamamos de novas centralidades e periferias. Ensaia o conhecimento destas casas, bairros e partes de cidade é assim um ato humilde que reconhece o gigantismo da tarefa, ou mesmo o desafio impossível de alcançar. A história de uma casa, de um edifício de habitação plurifamiliar ou de um bairro são fragmentos de cidade erguidos por uma imensidão de nomes com as suas narrativas que ignoramos: os comitentes, os projetistas, os construtores e os habitantes que anonimamente ergueram um local, numa tarefa persistente, lote a lote, rua a rua, impossível de suspender e que raramente tem um fim.<sup>1</sup> Estes trabalhos valorizam necessariamente fenómenos arquitetónicos de longa duração, as práticas e as mentalidades; ou seja, retomam os ensinamentos da longínqua Escola dos Annales, repondo na agenda da investigação, em linha com o reivindicado em outros quadrantes, o que se pode designar por história social da arquitetura, uma história de narrativas contraposta à singularidade da elite.<sup>2</sup> Estes trabalhos precursores no campo disciplinar da arquitetura como, por exemplo, sobre a promoção de bairros populares, o povoamento rural, as casitas de que Salazar tanto gostava fomentadas pelo primeiro programa habitacional consistente lançado em 1933, as Casas Económicas, sobre a iniciativa da moderna habitação disseminada por todo o território, de Trás-os-Montes ao Algarve, ou ainda, sobre a miúda e extensa produção lado “b” que os escritórios de arquitetos como Ventura Terra, Raul Lino, Marques da Silva, Couto dos Santos, Leonel Gaia, Arménio Losa, Cassiano Barbosa, entre outros conhecidos e desconhecidos, realizavam para sobreviverem à escassa encomenda ou enquanto desenhavam a grande obra, mas onde experimentaram, com arte de projetar, a racionalização e minimização da casa que mais tarde seriam usadas na resposta adequada à habitação social e económica programada pelo estado.<sup>3</sup>

1 Rui Jorge Garcia Ramos, “Quantos nomes fazem uma rua na história da cidade?”, in Joana Marques; Rui J. G. Ramos (coord.), Reconstituição biográfica dos arquitectos representados na exposição de 1953: «Marques da Silva - Exposição conjunta das principais obras do mestre e de alguns dos seus discípulos» (Porto: FIMS, FAUP-CEAU, 2015, 10-14).

2 Aspeto também referido por Dana Arnold: a história da arquitetura como dialética entre diferentes epistemologias, não numa perspectiva cronológica e progressiva mas numa ideia de convergência de leituras coexistentes. Também, precocemente, já apontado por José-Augusto França quando, em 1963, refere no «Prefácio» à história da arte do século XIX, que o presente trabalho «ousa apresentar-se, assim, no domínio que cobre, como uma achega para uma antropologia cultural do século XIX português – e através dela para o conhecimento total do mesmo século.» Para concluir, no mesmo texto, «a sua elucidação não poderia vir senão dum trabalho pluridisciplinar, só eficazmente realizado em visão conjunta das conclusões de inquéritos conduzidos em outros domínios culturais e em outras séries históricas.” E conclui comentando: “O que é cedo ainda para se poder fazer, entre nós.” Dana Arnold (ed.), *Reading architectural history* (Routledge, 2002). José-Augusto França, “Prefácio”, in *A Arte em Portugal no Século XIX*, (Lisboa: Bertrand, 1966 [1ª ed. 1963], 13 e 17). Ricard Bucaille, Jean-Marie Pesez, 1989, “Cultura Material”, in Ruggiero Romano (dir.), *Enciclopédia Einaudi*, vol. 16 (Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1989, 11-47).

3 Referimos, entre outros, trabalhos de Ana Tostões, Eliseu Gonçalves, Filipa Guerreiro, Filipa Serpa, Gisela Lameira, João Pedro Costa, José A. Bandeirinha, Luciana Rocha, Maria Tavares, Marta Rocha, Ricardo Agarez, Rui J. G. Ramos, Sérgio Dias Silva, Teresa Cáliz, Teresa Heitor, Tiago L. Dias, Vanda Maldonado e Pedro Borges, Virgílio B. Pereira e João Queirós, etc.

O trabalho agora apresentado é, desta forma, a feliz continuidade desta anterior investigação, no âmbito do projeto de investigação, financiado pela Fundação de Ciência e Tecnologia, intitulado Mapa da Habitação: Reflexão crítica sobre a arquitetura habitacional apoiada pelo Estado em Portugal (1910-1974). É, assim, a óbvia consumação de um círculo de interesses dispersos sobre a habitação que agora reúne certas investigações setoriais produzidas, num esforço insistente em tornar comum um espólio arquitetónico relativo à habitação programada em Portugal, planeada ou dirigida pelo estado, com o seu direto ou indireto financiamento, como ferramenta epistemológica estabilizada, referenciada, documentada e aberta a mais e futuras investigações e não só no campo da arquitetura.

Ao tratar de colocar disponível o trabalho realizado numa base de dados on-line (aberta ao público e disponível para se completar e crescer), é dado um passo, não apenas de identificação para a consolidação de um enorme património arquitetónico construído - hoje um tecido urbano qualificado e por vezes ameaçado de descaracterização, que importa avaliar numa estratégia identitária, com preocupações de sustentabilidade e de qualificação da habitação e do espaço urbano do bairro -, mas também aceitar que este espólio, pela primeira vez identificado no seu conjunto, é parte de uma criação cultural relacionada com a história de Portugal, em termos políticos, económicos e sociais, mas, antes de mais, parte ainda não plenamente considerada da história da arquitetura portuguesa.

Trata-se de uma narrativa que reivindica, não só a gesta, mas sobretudo a voz dos outros, que de forma extensa e dispersa construíram, pelo território nacional, diferentes tipos de habitação. Na medida das suas circunstâncias, estas habitações foram transformadoras e melhoraram a qualidade de vida, pelo menos de alguns. Com esta predisposição historiográfica põe-se em questão "uma crítica insistentemente ideológica que refreou o desenvolvimento de uma autonomia disciplinar"<sup>4</sup> que inibiu um olhar sobre este vasto património, o que altera, substancialmente, o entendimento, quer das circunstâncias e do tempo da sua produção, quer do papel da arquitetura e da sua modernidade ao longo do século XX português. Deixa assim de ser plausível continuar a ignorar a produção extensa do fenómeno arquitetónico da habitação para massas que ocorreu em Portugal no período de 1910 a 1974.

Não serve isto nem para branquear o papel que os arquitetos e intervenientes se dispuseram a desempenhar, ao aceitarem fazer obras para a afirmação e glorificação do regime, sendo um seu instrumento político<sup>5</sup>, nem para ignorar como a casa e o acesso a uma habitação condigna foram armas usadas pelo regime autoritário do Estado Novo que, dentro de uma lógica corporativa de abolição de uma ideia classista, pretendia dominar os mais frágeis, social e economicamente, explorando as suas carências, impondo regras de conduta cívica e moral atinentes com a total obediência a um poder político repressivo. Por isto, não é possível observar este fenómeno arquitetónico, bem como, de forma geral, toda a obra pública no Estado Novo, sem uma forte atenção ao contexto em que ocorreu.

Não se poderá iludir que habitação e política são faces da mesma moeda, que se incluem nas primeiras ações decretadas pelo Estado Novo, simultaneamente com outras que limitaram o acesso ao ensino, criaram a censura, protegeram as elites, exerceram controlo policial e social e ergueram uma fachada propagandística. A habitação programada, desde logo com as Casas Económicas (1933) numa encenação complexa de retoma do frágil projeto republicano,<sup>6</sup> servirá uma política corporativista suportada numa rede de instituições centralizadas na figura de Salazar. Com esta estrutura burocrática será conduzida uma política de controlo de um grupo social eleitor, com recursos suficientes para pagar o arrendamento resolúvel e o seguro de vida, condições necessárias para usufruírem de uma casa unifamiliar, com horta e jardim, longe dos vícios e perigos da taberna como é referido por Salazar.<sup>7</sup>

4 Ana Tostões, "O desafio da arquitectura africana e o teste do tempo: modernidade em Angola e Moçambique", in *Arquitetura moderna em África: Angola e Moçambique*, ed. Ana Tostões (Lisboa: FCT), 4.

5 Jorge Ramos do Ó, *Os anos de Ferro: o dispositivo cultural durante a «Política de Espírito» 1933-1949* (Lisboa: Estampa, 1999 [1993])

6 Rui J. G. Ramos, Eliseu Gonçalves, Sérgio Dias Silva, "Política e arquitetura habitacional: um Mapa da intervenção do estado na habitação", in Luís Miguel Correia e Joana Brites (Eds.), *Estado Novo e Obras Públicas* (Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2019) [no prelo].

7 António Ferro, "Salazar princípio e fim", in *Entrevistas de António Ferro a Salazar* (Lisboa: Parceria A. M. Pereira, Livraria Editora, 2003 [1938]), 169.

Assim, com estas casitas, Salazar pretendia afastar, num primeiro momento, o falanstério socialista, espaço promíscuo e de revolução de um povo que tanto temia, mas também a imagem de miséria e insalubridade que grassava na cidade e nos campos. Contudo, esta medida e outras na mesma linha irão mostra-se improcedentes. E após a Segunda Grande Guerra deixam a nu a fratura social do país, passando os movimentos oposicionistas ao regime a denunciar as condições de vida. Os indigentes, tal como eram designados pelo regime, a população sem recursos para ter a posse de uma casa e por isso sem interesse de manipulação política, tornavam visível o subdesenvolvimento do país, a insalubridade, a pobreza e a fome que se estendiam pela cidade mas também pelo campo, onde grassavam humilhantes condições de vida. Neste quadro abria-se uma luta política no tecido institucional do regime que pugnava por outras vias de progresso mais cosmopolita que, para a nova geração de engenheiros chegados ao poder, tinha de passar, por exemplo, pela eletrificação e infraestruturização do país e, no campo da habitação, por outro modelo da casa, mais eficaz e rentável, capaz de resolver o problema da habitação com outra celeridade e custo. Interessa-nos verificar que esta clivagem no regime irá abrir outro entendimento do problema habitacional, disponível a soluções arquitetónicas até aí impensáveis.

A modernidade será a necessária resposta arquitetónica, com a habitação plurifamiliar em altura, blocos e agrupamentos residenciais projetados pela nova geração de arquitetos. Eles vão levar a cabo o novo programa das Casas de Renda Económica (1945), com a possibilidade da aplicação do capital acumulado da Federação das Caixas de Previdência, implementado pelo seu gabinete de projetos, as Habitações Económicas. A partir deste programa será desencadeada uma pequena revolução na conceção da habitação para as massas, com base nos princípios da arquitetura moderna, revistos à luz da realidade portuguesa mas empenhados em reformular os modos de vida e, sobretudo, em alcançar a habitação para o maior número.

Apesar dos cerca de 600 bairros e 82000 fogos edificados por dezenas de programas e subprogramas habitacionais, a leitura conjunta da intervenção do Estado na habitação entre 1910 e 1974 permite mostrar uma escala de intervenção entendida como diminuta face à grandeza do problema. Torna-se 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 assinaláveis 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 inclusão, pela primeira vez, de um tópico sobre habitação no Plano Intercalar de Fomento, com o Colóquio sobre Políticas de Habitação, no Laboratório Nacional de Engenharia Civil, e a criação do Fundo de Fomento da Habitação. Contudo, a passagem para o 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 possuía abastecimento de água, 53% não possuía eletricidade, 60% não possuía rede de esgotos, 67% não possuía instalações sanitárias; em suma, estimava-se a falta de 600.000 habitações.<sup>8</sup>

Também a distribuição das dezenas de programas, ao longo do tempo, revela as hesitações do regime quanto às prioridades a assumir, pondo em pé de igualdade, em termos de dimensão, intervenções de carácter 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 de programas como o das Casas para Famílias Pobres, notam-se os avanços e recuos das elites políticas relativamente a quem deveria ser o foco das políticas habitacionais.<sup>9</sup>

Assim, a máquina do estado central mostrava-se pouco eficaz, verificando-se como, 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

---

8 António Fonseca Ferreira, *Por uma nova política de habitação* (Porto, Afrontamento, 1987)

9 Rui J. G. Ramos, Eliseu Gonçalves, Sérgio Dias Silva, "Política e arquitetura habitacional [...]", op. cit.

Plano de Novas Construções da Cidade de Lisboa a atingirem, em poucos anos, a mesma dimensão de programas nacionais espalhados por várias décadas. 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, o seu significado arquitetónico, a sua carga política e a importância – tanto em termos de condição social como em termos de controlo social – atribuída pela ditadura às questões habitacionais.<sup>10</sup>

Na conclusão deste projeto de investigação, este livro assume-se como uma tentativa que parece desenhar um prelúdio para uma obra maior. O objeto de estudo, o seu período temporal e as circunstâncias que o rodearam deve acautelar-nos para a não existência de 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 para traduzir fenómenos longos que cruzaram sistemas políticos diversos, da monarquia para a complexa máquina do Estado Novo; com variáveis permanentes que, por sua vez, 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 antecedeu e o que precederá, em movimento cronológico e diacrónico, compreendendo que é na interação intrincada dos fatores sociais, geográficos, económicos, técnicos e arquitetónicos que se estabelece 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 usados como instrumentos da ação política. Portanto, olhar a produção arquitetónica relativa à questão habitacional é aceitar a sua práxis impura como parte dos processos que, por vezes, conduzem aos seus próprios impasses. Não há respostas simples.<sup>11</sup>

O livro que agora se abre segue esta perspetiva, procurando um alinhamento temático em cinco capítulos. Coloca ao longo dos capítulos 1 Contexto, 2 Programa, 3 Projeto e 4 Paralelos, primeiramente, os problemas históricos, políticos e sociológicos transversais, depois a apresentação dos programas habitacionais, desde as primeiras tentativas da I República até ao fim do período em estudo, que se articulam, posteriormente, com questões disciplinares do exercício do projeto arquitetónico onde se observa a questão da habitação antes do 25 de Abril, onde algumas premissas estão a ser lançadas para serem aprofundadas após a revolução, e termina com uma série de iniciativas paralelas, no campo da experiência habitacional internacional, que sinalizam e enquadram o tempo português, para uma compreensão alargada.

Procurou-se não se isolar numa redoma as matérias centrais do estudo disciplinar, ao abrirem-se hipóteses de interações que, inusitadamente, coloquem o leitor num espaço maior, vital para o entendimento não só do problema português da habitação, mas também para o reconhecimento da sua parte na questão habitacional da época, no tempo ocidental, onde se realizavam experiências precoces, tentavam outros caminhos, no contexto de outros regimes políticos. Mas também deixamos aberto que o problema arquitetónico não é só arquitetónico, ao reivindicar fazer parte de outras leituras que nos chegam da história, da ciência política, da sociologia ou dos estudos culturais, esperando que os nossos colegas de outras áreas disciplinares também se interessem por arquitetura, ou melhor, pelo esclarecimento da dimensão arquitetónica dos seus problemas!

---

10 Idem.

11 Idem.

## BIBLIOGRAFIA

ARNOLD, Dana (ed.), *Reading architectural history*, Routledge, 2002.

BUCAILLE, Ricard, PESEZ, Jean-Marie, "Cultura Material", in Ruggero Romano (dir.), *Enciclopédia Einaudi*, vol. 16, Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1989, 11-47.

FERREIRA, António Fonseca, *Por uma nova política de habitação*. Porto: Afrontamento, 1987.

Ferro, António, "Salazar princípio e fim", in *Entrevistas de António Ferro a Salazar*, 169. Lisboa: Parceria A. M. Pereira, Livraria Editora, 2003 [1ª ed. 1938]

FRANÇA, José-Augusto, "Prefácio", in *A Arte em Portugal no Século XIX*, Lisboa: Bertrand, 1966 [1ª ed. 1963], 13 e 17.

RAMOS, Rui Jorge Garcia, "Quantos nomes fazem uma rua na história da cidade?", in Joana Marques e Rui J. G. Ramos (coord.), *Reconstituição biográfica dos arquitectos representados na exposição de 1953: «Marques da Silva - Exposição conjunta das principais obras do mestre e de alguns dos seus discípulos»*, Porto: FIMS, FAUP-CEAU, 2015, 10-14 [edição digital].

RAMOS, Rui Jorge Garcia, GONÇALVES, Eliseu; SILVA, Sérgio Dias, "Política e arquitetura habitacional: um Mapa da intervenção do estado na habitação", in Luís Miguel Correia e Joana Brites (Eds.), *Estado Novo e Obras Públicas*, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2019 [no prelo].

Ó, Jorge Ramos do, *Os anos de Ferro: o dispositivo cultural durante a «Política de Espírito» 1933-1949*. Lisboa: Estampa, 1999 [1ª ed. 1993].

TOSTÕES, Ana, "O desafio da arquitetura africana e o teste do tempo: modernidade em Angola e Moçambique", in Ana Tostões (ed.), *Arquitetura moderna em África: Angola e Moçambique*, Lisboa: FCT, 2013, 4.



**CONTEXTO**

## BIO

Ana Cardoso de Matos é Professora Associada do Departamento de História-ECS da Universidade de Évora, Vice-diretora do IIFA-Instituto de Investigação e Formação Avançada e membro do Centro de Investigação CIDEHUS/UÉ. É coordenadora do Mestrado Erasmus Mundus TPTI - Techniques, patrimoines, territoires de l'industrie na Universidade de Évora. É membro do Conselho Consultivo da Fundação do Museu Nacional Ferroviário Português; do Comité d'Histoire de l'électricité et de l'énergie Foundation EDF; do International Railways History Association (IRHA); da Associação Ibérica de História Ferroviária, membro do conselho editorial das revistas HoST – Journal of History of Science and Technology; TST - Transportes, servicios y telecomunicaciones; membro do Comité Científico do Journal of Energy History/Revue d'Histoire de l'Énergie. Foi professora convidada da EHESS-Paris (2010 e 2012). Publica regularmente em revistas nacionais e internacionais e é autora ou coautora de 6 livros, coeditora de 9 livros e colaborou em vários outros. Duas das suas últimas publicações são "Technological Nocturne: The Lisbon Industrial Institute and Romantic Engineering (1849-1888)", Technology and Culture, 2017, vol. 58, 2 (com Tiago Saraiva) e "La Russie, l'Espagne, le Portugal et l'Empire Ottoman. Deux siècles de politiques technoscientifiques à l'épreuve des approches comparatistes" (com Irina Gouzevitch e Darina Martikanova) in Mina Kleiche-Dray (dir.) Les ancrages nationaux de la science mondiale XVIIIe- XXe siècles, Paris, 2017.

# A ciência e a técnica ao serviço de cidades mais modernas e salubres

ANA CARDOSO DE MATOS

Universidade de Évora - Centro Interdisciplinar de História, Culturas e Sociedades

---

## ABSTRACT

Neste trabalho pretendemos analisar os problemas criados pelo desenvolvimento industrial e pela maior concentração da população nas principais cidades industriais. A poluição gerada pelos estabelecimentos industriais, bem como o insuficiente abastecimento de água em boas condições e a falta de sistemas de esgoto, criaram um ambiente urbano insalubre que favoreceu o surgimento de doenças e que não correspondia às ideias higienistas da época.

Assim, a ideia de progresso e bem-estar urbano esteve associada à criação de infraestruturas modernas que permitiriam resolver esses problemas. Por outro lado, o desenvolvimento de ciências como a química ou a medicina, permitiu perceber melhor as razões das epidemias e compreender que só seria possível existir uma boa saúde pública se os problemas que afetavam a saúde a nível individual fossem resolvidos.

No processo de modernização urbana e na resolução dos problemas de saúde pública que afetavam as cidades, os médicos, os químicos e os engenheiros desempenharam, pelos conhecimentos científicos e pelas competências técnicas que detinham, um papel decisivo. A sua intervenção também foi favorecida pelos contactos que tinham com os seus pares no estrangeiro e pelo conhecimento que possuíam das soluções que tinham sido adotadas noutros países para resolver os problemas urbanos. Também as instituições político-administrativas tentaram tomar medidas para eliminar ou reduzir o risco de doenças ou a poluição, a fim de criar espaços urbanos que estivessem de acordo com os padrões de higiene pública existentes nas cidades mais desenvolvidas.

As ideias de modernização das cidades também estavam ligadas à introdução de gás e eletricidade na iluminação pública, bem como à defesa de um melhor planeamento dos espaços urbanos e à criação de cidades mais belas e agradáveis, com um maior número de jardins e áreas verdes. Por seu lado, a introdução dos elétricos beneficiou a mobilidade da população no espaço urbano, o que favoreceu a gradual expansão deste.

A introdução de redes de saneamento básico e de energia foi, sem dúvida, um elemento fundamental para a melhoria da qualidade da vida urbana, embora inicialmente essa alteração fosse sentida particularmente nas cidades mais importantes e nos estratos sociais mais elevados. Neste texto pretendemos analisar algumas das questões mencionadas acima para o período do final do século XIX e das primeiras décadas do século XX.

## INTRODUÇÃO

O século XIX e os inícios do século XX foram marcados pela maior concentração populacional nas principais cidades de Portugal, em grande parte resultante do desenvolvimento industrial, ao mesmo tempo que se assistiu a uma preocupação com a modernização e embelezamento das cidades. Assim, a construção de fábricas de gás ou centrais elétricas permitiu a iluminação pública das cidades, criando um ambiente noturno mais seguro, ao mesmo tempo que se procurava resolver os problemas de abastecimento de água em boas condições aos centros urbanos e se tentava encontrar soluções que resolvessem os problemas do saneamento básico das cidades. No entanto, a poluição provocada pelas fábricas e o deficiente saneamento básico do espaço urbano não asseguravam às cidades as condições de higiene e salubridade exigidas pelas modernas teorias higienistas que se tinham desenvolvido desde o início de oitocentos e que eram sustentadas pelo desenvolvimento de ciências como a química, a medicina e a engenharia. Por essa razão, as questões de salubridade e higiene pública foram uma preocupação constante das instituições político-administrativas e dos médicos, químicos ou engenheiros.

Várias foram as medidas legislativas que se tomaram para resolver os problemas de poluição ambiental e para que se construíssem equipamentos urbanos mais modernos e funcionais, como matadouros ou mercados, que libertassem as ruas de focos de poluição e sujidade. Nestes novos equipamentos foram utilizados materiais como o ferro, o vidro ou o alcatrão para assegurar uma maior higiene. Simultaneamente, aumentam as medidas para criar jardins e plantar árvores ao longo das principais ruas, quer por questões de embelezamento e criação de espaços de fruição dos tempos livres, quer para criar um ambiente mais salubre. Para melhorar as condições de habitação das classes mais desfavorecidas iniciou-se a construção de habitação social<sup>1</sup> e alguns industriais tomaram a iniciativa de construir bairros para alojar os seus operários.

## MÉDICOS, QUÍMICOS E ENGENHEIROS: A APLICAÇÃO DOS CONHECIMENTOS TÉCNICOS E CIENTÍFICOS NAS CIDADES

Na modernização urbana e nas iniciativas tomadas para melhorar a qualidade de vida das cidades, os médicos, os químicos e os engenheiros tiveram uma ação determinante que contribuiu para consolidar quer o seu estatuto profissional, quer o seu reconhecimento social. Os médicos procuraram regulamentar comportamentos coletivos e tomar medidas que, mais do que resolver situações de epidemias, as prevenissem. Em 1899, quando surgiu a peste bubónica no Porto, a intervenção do médico Ricardo Jorge (1858-1939) permitiu que o diagnóstico feito fosse baseado em análises microbiológicas. Foi também devido aos escritos e medidas tomadas pelo mesmo Ricardo Jorge que, pela primeira vez, "melhorar a saúde pública em casa foi mais importante do que impedir que epidemias estrangeiras e exóticas entrassem em Portugal".<sup>2</sup> Nesse mesmo ano, ainda por iniciativa de Ricardo Jorge, foi criado o Instituto Central de Higiene de Lisboa, onde existiam os cursos de medicina e engenharia sanitárias com o objetivo de dar aos médicos e engenheiros uma formação para intervir na área da saúde pública.<sup>3</sup> Em abril de 1911, este instituto foi transferido para a tutela pedagógica da Faculdade de Medicina de Lisboa.<sup>4</sup> Em 1915 foi publicada a Proposta de organização do Instituto de Higiene da Faculdade de Medicina do Porto do curso especial de Higiene Pública.<sup>5</sup> Contudo, em 1923 Ricardo Jorge considerava que todos os esforços que se tinham feito desde o início do século não se tinham traduzido por resultados muito positivos<sup>6</sup>: nenhuma cidade portuguesa estava convenientemente salubridada, os esgotos eram ainda novidade na maior parte do país, e a distribuição de água contaminada continuava a ser responsável

1 Luis Urteaga, "Miséria, Miasmas Y Microbios. Las Topografías Médicas Y el Estudio del Medio Ambiente en el Siglo XIX". *Geocrítica. Cuadernos críticos de Geografía Humana*, Ano V, nº 29, 1980. <http://www.ub.edu/geocrit/geo29.htm>

2 Rita Garnel, *Disease and Public Health (Portugal)* 3.

3 Decreto de 28 de dezembro de 1899. No entanto, este Instituto só foi formalizado pelo Decreto de 24 de dezembro de 1901.

4 Sobre este Instituto veja-se Ângela Salgueiro, *Ciência e Universidade na I República*. Lisboa: FCSH-UNL (Tese de Doutoramento), 61 e Luís Graça, "História e memória da saúde pública". *Revista portuguesa de saúde pública*, 33 (2), 2015, 126.

5 *Anuário de Medicina do Porto. Ano lectivo 1913-1915*. Tip. Portuguesa. Porto, 329-331

6 Ricardo Jorge, *A Propósito de Pasteur. Discurso proferido em comemoração do centenário pastoriano na Faculdade de Medicina de Lisboa aos 25 de Abril de 1923*, Lisboa 1923, p. 58

pelas epidemias de febre tifoide.<sup>7</sup> As preocupações com a prevenção das doenças articularam-se diretamente com a análise da qualidade das águas com que se pretendia abastecer as cidades, assim como com a qualidade dos alimentos que aqui chegavam<sup>8</sup>.

A análise do ar e das águas determinaram a publicação de medidas legislativas tendentes a controlar o uso dos rios e o funcionamento dos estabelecimentos industriais. Ao mesmo tempo estabeleceram-se vistorias que fiscalizassem a aplicação prática das medidas legislativas e evitassem o surgimento de focos de epidemias<sup>9</sup>. Nestas vistorias, os químicos e os engenheiros, que detinham conhecimentos científicos e técnicos que lhes permitiam avaliar as causas da poluição provocadas pelo funcionamento dos estabelecimentos fabris e propor soluções, tiveram um papel determinante<sup>10</sup>. Os engenheiros consideravam que a higiene e a salubridade das cidades eram fatores fundamentais da modernidade e progresso das cidades<sup>11</sup>. O posicionamento destes homens face às questões da saúde pública e da poluição do ambiente urbano foi favorecido pelo seu contacto com o estrangeiro e com as soluções que nos outros países iam sendo encontradas para os problemas urbanos - uma área em que, nessa altura, foram constantemente introduzidas inovações. Aliás, foi no espaço urbano que se introduziram "algumas das transformações tecnológicas e económicas mais importantes" das últimas décadas do século XIX".<sup>12</sup>

A publicação de trabalhos técnicos sobre as infraestruturas urbanas, desde os relatórios de empresas aos trabalhos teóricos e aos projetos preconizados, facilitou a sistematização dos conhecimentos nesta área e a divulgação da tecnologia associada a estes empreendimentos. Como referiu R. Legouéz, engenheiro de esgotos em Paris, no prefácio à obra *Traité des Égouts* de J. Hervieu, a elaboração deste manual, que procurava sistematizar os principais conhecimentos relativos à construção de uma rede de esgotos urbanos, era – apesar das grandes dificuldades em realizar este tipo de obras - de uma enorme utilidade, tanto para os engenheiros franceses como para os estrangeiros.<sup>13</sup>

Com efeito, quando em Portugal as Câmaras Municipais tomaram iniciativas para modernizar o espaço urbano que estava sob a sua administração, procuraram informar-se sobre as opções tecnológicas e os regulamentos que eram seguidos nas mais importantes cidades europeias, recorrendo, sempre que necessário, a médicos, químicos e engenheiros que possuíam uma formação científica e técnica que lhes permitia perceber de forma clara a importância de planificar a cidade, melhorar o fornecimento de gás ou água e resolver o problema do saneamento urbano. Entre os médicos, refira-se, como exemplo, o caso do já citado Ricardo Jorge. Entre os químicos contaram-se, entre outros, Júlio Máximo de Oliveira Pimentel,<sup>14</sup> em Lisboa, e Joaquim António Ferreira da Silva, no Porto. O primeiro, que chegou a ser vereador (1853-1855) e presidente (1858-1860) da Câmara de Lisboa, teve uma preocupação constante com as questões de higiene da cidade e no relatório que apresentou no final do seu mandato como presidente, traçou um panorama geral do estado da cidade nesta altura<sup>15</sup>. Neste referia as suas preocupações com a

---

7 Rita Garnel, *Disease and Public Health (Portugal)*, 10.

8 Foi esta a razão que esteve na origem da criação de um laboratório no Porto, durante a vereação de J. A. Correia de Bastos, "para análises, conforme aos existentes noutras cidades europeias, mostrando uma inesperada atenção com o campo da Bromatologia ou Química dos alimentos". Jorge Fernandes Alves; Rita C. Alves, "Ferreira da Silva e o Laboratório Químico Municipal do Porto (1884-1917)", in *Histórias da Saúde, Estudos do século XX*, 12, 2012, 15.

9 Sabine Barles, *La ville délétère, Médecins et Ingénieurs Dans L'Espace Urbain XVIII – XIX Siècle*. Paris : Éditions Champ Vallon, 1999.

10 Ana Cardoso de Matos, "Indústria e ambiente no século XIX", *Ler História*, 42 (2002), Lisboa, 2002, 150-151.

11 Sobre a importância dos engenheiros e homens de ciência para a modernização das cidades, veja-se Ana Cardoso de Matos, "O papel dos 'homens de ciência' e dos engenheiros na construção das cidades contemporâneas. O caso de Lisboa". Comunicação ao XVIII Encontro da Associação de História Económica e Social. Lisboa, 1998.

12 Álvaro Ferreira da Silva e Ana Cardoso de Matos, "Urbanismo e modernização das cidades: o "embellezamento" como ideal. Lisboa, 1858-1891", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, nº 69 (30) 2000. URL: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-69-30.htm>

13 Christiane Blancot and Bernard Landau, «La direction des travaux de Paris au XIXe siècle». In *Le Paris des Polytechniciens. Des Ingénieurs dans la ville*, Bruno Belhoste; Francine Masson; Antoine Picon, (eds.), Paris : Délégation de l'action artistique de la ville de Paris, 1994, 173.

14 Sobre este químico veja-se Ana Cardoso de Matos, "Matemático por formação, químico por paixão: Júlio Máximo de Oliveira Pimentel, um "politécnico" no Portugal Oitocentista". In *Metamorfozes da Cultura, estudos em homenagem a Maria Carlos Radich*, Ana Maria Pina; Carlos Maurício; Maria João Vaz, (eds.), Lisboa: CEHC-IUL, 2013, 165-189.

15 O relatório fornece também indicações sobre as relações entre a edilidade e o governo central. Ana Barata, *Lisboa Caes da Europa*. Lisboa: Edições Colibri, 2010, 25. O documento citado pela autora é a Exposição da gerência anterior pela comunicação dos factos consumados, das medidas

higiene pública e o saneamento na cidade de Lisboa, chamando a atenção para “a defeituosa canalização para o despejo das imundícias..., a grande acumulação de matérias corruptas que obstruíam os canos e dos quais exalava uma torrente de miasmas”<sup>16</sup>. Para além disso, como químico que era, realizou várias análises químicas às águas que poderiam ser utilizadas pelas populações. No Porto, Joaquim António Ferreira da Silva desempenhou um papel fundamental, não só pela direção do Laboratório Químico Municipal, mas também pelo relatório que realizou sobre as águas do rio Sousa, em 1881, numa altura em que se procurava tomar decisões sobre o abastecimento de água à cidade do Porto.<sup>17</sup> Além disso, em 1905, fundou com Alberto de Aguiar e Pereira Salgado, que eram seus colaboradores no Laboratório Municipal, a *Revista de Chimica Pura e Aplicada*.

Tal como se disse, os engenheiros foram igualmente importantes nesta área. Como Melosi referiu, “they promoted themselves as problem solvers, especially through growing professional networks and organizations”.<sup>18</sup> Para o exemplificar podemos considerar o caso da cidade de Lisboa, onde, até ao terceiro quartel do século XIX, as iniciativas de transformação do saneamento básico foram pontuais e com resultados negativos, não se conseguindo colocar em prática o modelo de combinar o sistema de abastecimento de água com o dos esgotos - water carriage sewage system – tal como já acontecia noutros países.<sup>19</sup> Só em 1874, quando o engenheiro Ressano Garcia, que completara a sua formação na École des ponts et chaussées de Paris, foi nomeado engenheiro da Câmara Municipal de Lisboa,<sup>20</sup> o município passou a ter uma Comissão de Obras e Melhoramentos Municipais, composta por cinco vereadores e pelo referido Ressano Garcia, à qual competia avaliar todos os projetos urbanísticos e tomar as decisões em relação às infraestruturas que passaram a ser de responsabilidade pública (esgotos, matadouro, mercados).<sup>21</sup> A manutenção desta comissão<sup>22</sup> ao longo do período que decorreu de 1874 e 1909 criou as condições para que houvesse uma intervenção mais sustentada e contínua nos assuntos municipais relacionados com o ordenamento urbanístico e a intervenção nos equipamentos urbanos. Em suma, médicos, químicos e engenheiros foram os profissionais que melhor compreenderam as consequências ambientais do desenvolvimento industrial e que procuraram encontrar soluções para resolver os problemas ambientais existentes na cidade.

## A INTERVENÇÃO DO PODER POLÍTICO-ADMINISTRATIVO NO SANEAMENTO DAS CIDADES

Se, como vimos no ponto anterior, houve grupos profissionais específicos que contribuíram de forma significativa para o melhoramento das condições de vida das cidades, os poderes político-administrativos tiveram também uma importante intervenção no enquadramento técnico-jurídico das redes técnicas das cidades, e “a pesar de la diferencia de escala, de tecnologías, de materias primas y de comportamientos empresariales, las redes instaladas entre los siglos XIX y XX, continúan su tendencia al crecimiento constante”.<sup>23</sup> Como refere João Pato, a resolução dos problemas “da higiene e da saúde pública em contexto urbano” foi um exclusivo do Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria (MOPCI) “no que respeita à orientação técnica e planificação das obras que as corporações locais deveriam realizar”.<sup>24</sup> Assim, em 1899 criou-se neste ministério uma Junta Central de Melhoramentos Sanitários, à qual competia não só dar parecer sobre as grandes obras de esgotos e de abastecimento de águas potáveis, mas também controlar o funcionamento destes serviços. Em 1901 esta junta foi substituída

---

adoptadas, projectos em estudo, das questões ventiladas e das ideias concebidas e propostas”.

16 Citado em Barata, *Lisboa Caes da Europa*, 31.

17 António Joaquim Ferreira da Silva, *As águas do rio Sousa e os mananciais e fontes da cidade do Porto*. Porto, 1881.

18 “Eles promoveram-se a si próprios como solucionadores de problemas, especialmente através de redes e organizações profissionais cada vez maiores”. Martin V. Melosi, *Effluent America: Cities, Industry, Energy and the Environment*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2001, 229.

19 Álvaro Ferreira da Silva, “Uma máquina imperfeita: Tecnologia sanitária em Lisboa en la segunda metade del siglo XIX” in *Maquinismo Ibérico*, António Lafuente, Ana Cardoso de Matos e Tiago Saraiva, (ed.). Madrid: Doce Calles, 2007, 371-400.

20 Este engenheiro já tinha realizado alguns trabalhos para a Câmara de Belém e para a Repartição das Obras Públicas de Lisboa.

21 Mantiveram-se de responsabilidade privada o abastecimento de água e energia e os transportes urbanos.

22 Que mais tarde alterou a sua designação para Serviço de Obras Públicas.

23 Mercedes Arroyo e Ana Cardoso de Matos “La modernización de dos ciudades: las redes de gas de Barcelona y Lisboa, siglos XIX y XX.” *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XIII, núm. 296 (6), 2009. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-296/sn-296-6.htm>

24 João Howell Pato, *História das políticas públicas de abastecimento e saneamento de águas em Portugal*. Lisboa: Ed ERSAR, 2011, 31.

pelo Conselho de Melhoramentos Sanitários, organismo com uma função essencialmente consultiva, tal como os outros conselhos que já existiam no âmbito deste ministério,<sup>25</sup> criando-se duas circunscrições sanitárias, uma no norte e outra no sul do país.<sup>26</sup> Ao Conselho de Melhoramentos Sanitários competia “emitir parecer consultivo acerca das obras públicas que interessem à higiene, e estabelecer as normas e requisitos a que, sob o ponto de vista sanitário, devam satisfazer as construções especialmente as destinadas à habitação”.<sup>27</sup> Também com o objetivo de melhorar as condições de habitabilidade das populações urbanas, em 1903 foi publicado o *Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas* e no ano seguinte o *Regulamento de Fiscalização das Águas Potáveis Destinadas a Consumo Público*.<sup>28</sup>

## RUAS, JARDINS E TRANSPORTES COMO ELEMENTOS ESTRUTURANTES DO ESPAÇO URBANO

A modernização urbana que, a partir da segunda metade do século XIX, se pretendia introduzir nas cidades passava também por uma maior planificação do espaço urbano de modo a permitir a abertura de ruas mais largas que facilitassem a circulação do ar e permitissem o traçado das redes técnicas que serviam a população – abastecimento de água, esgotos, gás ou eletricidade. Seguindo a influência das intervenções urbanas de Haussmann na cidade de Paris, ou as de Ildefonso Cerdá em Barcelona, nas principais cidades portuguesas procurou-se abrir grandes jardins e avenidas arborizadas para facilitar a mobilidade de pessoas e viaturas, embelezar o espaço urbano e favorecer a circulação do ar. Para implementar esta nova visão da cidade foi necessário, como refere Joan-Anton Sánchez de Juan, uma “destrucción creadora” que foi a “lenguage de la reforma urbana”.<sup>29</sup>

No entanto, em termos de planificação e desenvolvimento urbanos, as situações existentes em Portugal entre o final do século XIX e inícios do século XX eram muito díspares. Enquanto alguns projetos urbanísticos inovadores deram origem à construção de habitações para as classes burguesas nas novas avenidas, o proletariado aglomerava-se em densos bairros sem água, eletricidade ou saneamento básico, o que era um dos flagelos das grandes cidades. Em Lisboa a Avenida da Liberdade substituiu o jardim público ainda no século XIX, realizou-se a abertura da Avenida 24 de Julho e criaram-se novos jardins e áreas de lazer,<sup>30</sup> mas ao mesmo tempo surgiram os pátios e as vilas operárias onde a sobreocupação originou situações de miséria e marginalidade. No Porto proliferaram as “Ilhas” (casas térreas com cerca de quatro metros de lado, alinhadas nas traseiras dos prédios elegantes e albergando famílias inteiras), onde a situação era ainda mais dramática do que na capital. Nesta última cidade só em 1916 se assistiu à abertura da Avenida dos Aliados.

A difusão de novos meios de transporte contribuiu decisivamente para o crescimento das cidades e, se ao longo de oitocentos, se procurou introduzir inovações nos mesmos, de forma a torná-los mais eficazes e rápidos, só com a eletrificação dos transportes urbanos, nomeadamente os elétricos, e, já no século XX, o metropolitano,<sup>31</sup> é que estes tiveram um impacto determinante na organização e definição dos espaços urbanos, designadamente pelo facto de contribuírem para a concentração das atividades terciárias no centro da cidade, enquanto a habitação e a indústria se iam deslocando para as margens do espaço urbano.

---

25 Conselho de Obras Públicas e Minas, Monumentos Nacionais e Tarifas.

26 Decreto de 24 de outubro de 1901, Artigo 17º.

27 Idem

28 Para um conhecimento sistemático da legislação sobre este tema nos séculos XIX e XX veja-se João Howell Pato (org), *História das Políticas Públicas de Abastecimento e Saneamento de Águas em Portugal – Cronologia e Depoimentos*. Lisboa: ERSAR, 2016.

29 Joan-Anton Sánchez de Juan, “La «destrucción creadora»: el lenguaje de la reforma urbana en tres ciudades de la Europa mediterránea a finales del siglo XIX (Marsella, Nápoles Y Barcelona)”. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 63, 2000, <http://www.ub.edu/geocrit/sn-63.htm>

30 Raquel Henriques da Silva, “Urbanismo: Caminhos e Planos”, in *Lisboa em Movimento 1850 – 1920*, Lisboa, Lisboa 94/ Livros horizonte, 1994, 47.

31 Sobre a história do metropolitano em Lisboa, veja-se Maria Fernanda Rollo e António Alves Martins, *Um metro e uma cidade: história do metropolitano de Lisboa*. Lisboa: Metropolitano, 1999-2001.

## A INTRODUÇÃO DAS REDES DE GÁS E ELETRICIDADE E A ILUMINAÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS

A modernização das cidades esteve ligada à introdução de redes de gás e eletricidade que permitissem a iluminação das mesmas e garantissem uma maior segurança do espaço público. Em Portugal o início da iluminação pública a gás data de 1848, com a iluminação da cidade de Lisboa, a que se seguiram as cidades do Porto e de Coimbra. Contudo, só na década de 1880 se verificou um aumento das iniciativas para introduzir esta forma de iluminação nas principais cidades do país<sup>32</sup>, a qual foi muitas vezes concessionada a empresas estrangeiras. A difusão da iluminação a gás no resto do país foi lenta e em 1896 existiam apenas 11 fábricas de gás em todo o território nacional, número que se manteve inalterado até 1907.<sup>33</sup> Durante os anos da 1ª Guerra Mundial, a indústria do gás enfrentou grandes problemas de abastecimento de combustíveis, o que levou ao encerramento de algumas fábricas e à redução das horas durante as quais as cidades estavam iluminadas, verificando-se mesmo nalguns casos a substituição da iluminação a gás pela iluminação a azeite.

O período entre as guerras permitiu uma lenta recuperação da indústria do gás, apesar de, em várias cidades, este tipo de iluminação ser substituído gradualmente pela iluminação a eletricidade. Em muitos casos de cidades de menores dimensões, a utilização da eletricidade acabou por ser mais precoce porque nestas cidades não se tinha chegado a introduzir a iluminação a gás<sup>34</sup> e, por isso, as mesmas não tinham contratos que as obrigassem a manter por mais uns anos a utilização do gás para iluminação pública.<sup>35</sup> A pré-existência da iluminação pública a gás teve como consequência situações diferentes na criação de redes urbanas de eletricidade. Nuns casos verificou-se o estabelecimento de empresas de produção e distribuição de eletricidade que, atuando num mercado paralelo ao da produção e distribuição de gás, forneciam eletricidade para o consumo privado.<sup>36</sup> A introdução da luz elétrica em espaços urbanos de menores dimensões beneficiou da utilização da eletricidade como força motriz em indústrias locais, que durante a noite vendiam a energia necessária à iluminação pública, rentabilizando assim o seu investimento. Foi o caso da Companhia Elvense de Moagens a Vapor que, em 1901, passou a fornecer energia para a iluminação pública da cidade de Elvas.

Durante o período Republicano foram publicados vários textos legislativos que procuravam normalizar as concessões da iluminação pública pelas Câmaras Municipais. Com esse objetivo, em 30 de novembro de 1912 a Administração Geral dos Correios e Telégrafo publicou o Caderno de encargos-tipo para a concessão por uma Câmara Municipal duma distribuição de energia elétrica, o qual esteve em vigor até 1923. Data também desse ano o Regulamento das concessões de licenças para o estabelecimento e exploração de instalações elétricas. Em 1913 foi publicada a lei que atribuía às Câmaras a capacidade de deliberarem sobre a "municipalização dos serviços locais" (Lei de 7 de agosto de 1913). Esta lei previa ainda que as Câmaras se pudessem federar para a administração em comum de um ou mais serviços públicos, como era o caso do abastecimento de águas ou energia. Na sequência do 1º Congresso Municipalista Alentejano, realizado em 1915, e no qual as vantagens da municipalização dos serviços foram discutidas, e apoiadas, pelos congressistas, várias cidades colocaram a hipótese de municipalizar os serviços de iluminação pública e saneamento. No entanto, foram poucos os casos em que essa municipalização se concretizou de imediato. Em 1927, embora se considerasse que a municipalização de certos serviços de utilidade pública era já uma realidade no país<sup>37</sup>, a verdade é que só cerca de 15% dos concelhos exploravam diretamente os serviços de iluminação ou o abastecimento de águas.

---

32 Ana Cardoso de Matos, "Urban Gas and Electricity Networks in Portugal: Competition and Collaboration (1850-1926)", *Quaderns d'Història de l'Enginyeria*, vol. 12, 2011, 125-145.

33 Portugal, Ministério da Fazenda. *Anuário Estatístico*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1907, 362.

34 Neste contexto se enquadra a inauguração, em 1893, da iluminação pública a luz elétrica na cidade de Braga e no ano seguinte em Vila Real.

35 Em algumas cidades e vilas a introdução da luz elétrica foi dificultada pela pré-existência da iluminação pública a gás, que, na maior parte dos casos, era explorada por Companhias num sistema de monopólio garantido pela atribuição da concessão da iluminação pública durante um período de tempo que normalmente ia de 30 a 60 anos.

36 Foi o que aconteceu, por exemplo, no Porto ou Évora.

37 Decreto nº 13 350 de 25 de março de 1927

Com base nos dados que, a partir de 1928, foram publicados na Estatística das Instalações Eléctricas, constata-se que, nessa data, as cidades de Lisboa e Porto tinham ainda um peso determinante no consumo global de eletricidade, situação que se manteve até à 2ª Guerra Mundial, embora se registasse um peso cada vez menos acentuado destas cidades no consumo global do país. Esta tendência traduz o aumento do consumo de eletricidade noutras regiões, contudo esse aumento foi marcado por grandes disparidades regionais, verificando-se uma maior eletrificação do litoral por oposição ao interior e do norte em contraste com o sul.

A eletricidade foi também determinante para o desenvolvimento dos transportes urbanos: os elétricos foram introduzidos na cidade do Porto em 1895. Em Lisboa a tração elétrica iniciou-se em 1901, e em 1910 os principais pontos da cidade estavam já ligados pelos elétricos cuja extensão da rede atingia 114,7 km. A exploração altamente rentável deste sistema de transporte permitiu baixar as tarifas, o que favoreceu a maior utilização do mesmo. Em 1910 o número de passageiros transportados na cidade de Lisboa elevava-se a 49.925.176, atingindo uma média de 317 passageiros por carro/dia. Em 1904 este melhoramento estendeu-se a Coimbra, e em 1914 a Braga. Também em 1914 foram eletrificados os primeiros elevadores da cidade de Lisboa – os elevadores da Bica, do Lavra e da Glória –, todos pertencentes à Companhia dos Ascensores.

Apesar disso, nos primeiros anos do século XX, a energia consumida em tração era ainda diminuta, e só com a aplicação da eletricidade aos comboios este consumo conheceu um aumento significativo. A primeira linha de comboios a ser eletrificada foi, em 1926, a linha de Cascais, que cada vez mais era importante quer para as populações que trabalhando em Lisboa viviam nas suas margens, quer para o desenvolvimento do Estoril como espaço de veraneio. No início do século XX, o telefone era ainda um produto de luxo, só acessível às empresas, aos serviços públicos e a escassos particulares, e estava apenas implantado em Lisboa. Contudo, na década de 1920, a sua utilização alargava-se já a outras cidades portuguesas, embora na maior parte dos casos fossem redes que serviam um número muito reduzido de aparelhos telefónicos, como era o caso, por exemplo, de Alenquer que em 1924 possuía apenas 14 linhas de telefone, ou de Vila Franca de Xira que na mesma data tinha 32 linhas. Nos anos seguintes as redes alargaram-se e em 17 de maio de 1928 foi inaugurado o telefone direto que ligava Lisboa a Madrid. O interesse pela TSF levou, depois de um processo complicado, à criação da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, sociedade anónima de responsabilidade limitada.

Para além das comunicações, a eletricidade foi também importante para assegurar o abastecimento de água a vários centros urbanos, pois permitiu a captação de águas a maior profundidade. Assim, em 1925 foram instaladas em Coimbra bombas elétricas de elevação de água e, em 1927, a Companhia das Águas de Lisboa instalou uma central elétrica de captação de água.

## **A MODERNIZAÇÃO DAS CIDADES E O SEU REFLEXO NO ESPAÇO DOMÉSTICO**

Se, como Ricardo Jorge referiu, a resolução do problema da saúde pública e dos contágios só podia ser resolvido com a melhoria da saúde doméstica, a verdade é que as preocupações em eliminar os problemas de abastecimento de água às cidades e em resolver a questão dos esgotos - assim como os regulamentos publicados no século XX sobre as condições a que devia obedecer a construção das habitações - foram essenciais para alterar as condições de habitabilidade das casas,<sup>38</sup> ainda que, numa primeira fase, tenham sido os grupos economicamente mais favorecidos aqueles que mais beneficiaram com essas medidas. Com efeito, como referiram A. Lafuente e T. Saraiva "Making cities hygienic implied the transformation of the life of their inhabitants, it meant inventing new types of civic spirit"<sup>39</sup>.

---

38 Sobre o assunto veja-se Rui Jorge Garcia Ramos, Eliseu Gonçalves, e Sérgio Dias Silva, "From the Late 19th Century House Question to Social Housing Programmes in the 30s: The Regulation of the Picturesque in Portugal", "From the late 19th century house question to social housing programs in the 30s: the nationalist regulation of the picturesque in Portugal", *DOCOMOMO*, 51: 61 - 67.

39 António Lafuente e Tiago Saraiva, "The Urban Scale of Science and the Enlargement of Madrid", *Social Studies of Science*, 34, 2004, 532.

Em relação à salubridade das habitações, só em 1912 se publicou um Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas, no qual se estipulava que as mesmas deviam ser construídas em lugares adequados, ou seja, em locais da cidade em que as condições de salubridade já estivessem asseguradas. Este Regulamento apresentava igualmente preocupações com a qualidade das águas que eram fornecidas através das canalizações e com os esgotos, que deviam estar devidamente separados das primeiras, de modo a que não houvesse o risco de as contaminar<sup>40</sup>.

Por seu lado, após a 1ª Guerra Mundial o consumo doméstico de gás demonstrou uma tendência para o crescimento, o que traduz uma maior generalização da utilização do gás não só para a iluminação particular, mas também na cozinha e no aquecimento das casas.<sup>41</sup> Aliás, desde cedo foi publicada toda uma série de anúncios que procuravam demonstrar as vantagens da utilização do gás na cozinha por oposição à utilização do carvão. A tendência para o aumento do consumo de gás prolonga-se até ao final da década de 1940, altura em que se regista uma inversão da tendência provocada pelo grande aumento da produção e distribuição de eletricidade, cujo crescimento do consumo foi favorecido pelas medidas tomadas durante a década de 1940, como foi o caso das tarifas regressivas.

A introdução do gás e eletricidade trouxe alterações importantes a nível da planificação do espaço doméstico, nomeadamente nas cozinhas, com a substituição dos fogões a lenha por fogões a gás ou eletricidade que não exigiam espaços tão amplos, para dar um exemplo. Ao mesmo tempo a chegada destas novas energias às habitações da elite ou da alta burguesia permitiu introduzir uma série de confortos, como aquecimento ou iluminação a gás ou eletricidade, e facilitou as tarefas domésticas, como a tarefa de aspirar a casa com os famosos aspiradores Electrolux.

## CONCLUSÃO

A utilização da eletricidade nos espaços urbanos esteve associada ao conceito de progresso técnico e de modernização urbana que marcaram os séculos XIX e XX. Com o fim de pôr em prática as ideias urbanísticas e higienistas em vigor na altura e garantir a segurança, a saúde e o bem-estar das populações urbanas, procurou-se tomar uma série de medidas para criar ou modernizar os sistemas de iluminação, de abastecimento de água ou de escoamento de esgotos.

A criação das infraestruturas urbanas que exigiam a análise das situações de insalubridade nos espaços urbanos e as respetivas soluções técnicas, por vezes complexas, foi um campo de inovação técnica que, a partir dos centros urbanos em que se registara um maior progresso económico-social e uma maior modernização nos equipamentos e infraestruturas, se difundiu para os outros centros urbanos.

Na transferência dos conhecimentos técnico-científicos e na sua posterior adoção, os médicos, os químicos e os engenheiros tiveram um papel determinante, pois eram eles os detentores de conhecimentos que permitiam perceber as causas dos problemas de saneamento e adequar as soluções às características de cada espaço urbano. A aplicação do gás e da eletricidade à iluminação pública e privada e aos transportes, verificada a partir das últimas décadas do século XIX, foi também tributária da difusão dos conhecimentos técnico-científicos.

Os melhoramentos introduzidos no espaço público tiveram os seus reflexos no espaço doméstico que não só se foi tornando mais salubre, como passou a ser planificado de forma diferente e a ser cada vez mais um local de conforto e bem-estar.

---

40 Sobre o assunto veja-se João Cosme, "As preocupações Higio-Sanitárias em Portugal (2ª metade do século XIX e princípio do XX)", *Revista da Faculdade de Letras. História*, Porto III série, vol. 7, 2006, 188-189.

41 Como também noutras cidades europeias. Veja-se, para o caso de Barcelona, Mercedes Arroyo, "Gas en todos los pisos. El largo proceso hacia la generalización del consumo doméstico del gas". *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. VII, núm. 146 (135), 2003 [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(135\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(135).htm)

## AGRADECIMENTOS

Este texto teve o Apoio do Projeto CIDEHUS - UID/HIS/00057/2013 (POCI-01-0145-FEDER-007702)

## BIBLIOGRAFIA

- Alves, Jorge Fernandes; Alves, Rita C.. "Ferreira da Silva e o Laboratório Químico Municipal do Porto (1884-1917), in Histórias da Saúde, *Estudos do século XX*, 12, 2012, pp. 13- 30.
- Anuario de Medicina do Porto. 1913-1915*. Porto: Tip. Portuguesa.
- Arroyo, Mercedes; Matos, Ana Cardoso de. "La modernización de dos ciudades: las redes de gas de Barcelona y Lisboa, siglos XIX y XX." *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XIII, núm. 296 (6), 2009. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-296/sn-296-6.htm>
- Arroyo, Mercedes. "Gas en todos los pisos. El largo proceso hacia la generalización del consumo doméstico del gas". *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. VII, núm. 146 (135), 2003. [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(135\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(135).htm)
- Barata, Ana. *Lisboa Caes da Europa*. Lisboa: Edições Colibri, 2010.
- Barles, Sabine. *La ville délétère, Médecins et Ingénieurs dans l'Espace Urbain XVIII – XIX Siècle*. Paris : Éditions Champ Vallon, 1999.
- Blancot, Christiane e Landau, Bernard. "La direction des travaux de Paris au XIXe siècle". In *Le Paris des Polytechniciens. Des Ingénieurs dans la ville*, Buno Belhoste, Francine Masson, Antoine Picon, (eds.). Paris : Délégation de l'action artistique de la ville de Paris, 1994.
- Cosme, João. "As preocupações Higió-Sanitárias em Portugal (2ª metade do século XIX e princípios do XX)", *Revista da Faculdade de História. História*, III série, vol. 7, 2006, 181-195.
- Ferreira da Silva, António Joaquim. *As águas do rio Sousa e os mananciais e fontes da cidade do Porto*. Porto, 1881.
- Garnel, Rita. "Disease and Public Health (Portugal)", in Ute Daniel, Peter Gartrell, Oliver Janz, Hearther Jones, Jennifer Keene, Alan Kramer, e Bill Nasson, (eds), *1914-1918-online. International Encyclopedia of the First World War*. Berlin: Freie Universitat Berlin, 2014, 14p. DOI: 10.15463/ie1418.10494
- Graça, Luís. "História e memória da saúde pública". *Revista portuguesa de saúde pública*, 33 (2), 2015, 125-127.
- Jorge, Ricardo. *A Propósito de Pasteur. Discurso proferido em comemoração do centenário pastoriano na Faculdade de Medicina de Lisboa aos 25 de Abril de 1923*, Lisboa: Portugália, 1923.
- Juan, Joan-Anton Sánchez de. "La «destrucción creadora»: el lenguaje de la reforma urbana en tres ciudades de la Europa mediterránea a finales del siglo XIX (Marsella, Nápoles Y Barcelona)". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 63, 2000, <http://www.ub.edu/geocrit/sn-63.htm>
- Lafuente, Antonio e Saraiva, Tiago. "The Urban Scale of Science and the Enlargement of Madrid", *Social Studies of Science*, 34, 2004, 531-569.
- Matos, Ana Cardoso de. "Indústria e ambiente no século XIX", *Ler História*, 42 (2002), 119-152.
- Matos, Ana Cardoso de. "Urban Gas and Electricity Networks in Portugal: Competition and Collaboration (1850-1926)", *Quaderns d'Història de l'Enginyeria*, vol. 12, 2011, 125-145.
- Matos, Ana Cardoso de. "Matemático por formação, químico por paixão: Júlio Máximo de Oliveira Pimentel, um "politécnico" no Portugal Oitocentista". In *Metamorfoses da Cultura, estudos em homenagem a Maria Carlos Radich*, Ana Maria Pina. Carlos Maurício, Maria João Vaz, (eds) . Lisboa: CEHC-IUL, 2013, 165-189.
- Matos, Ana Cardoso de. «O papel dos 'homens de ciência' e dos engenheiros na construção das cidades contemporâneas. O caso de Lisboa». Comunicação ao XVIII Encontro da Associação de História Económica e Social. Lisboa, 1998.
- Melosi, Martin V. *The Effluent America. Cities, industry, energy and the environment*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2001.
- Pato, João Howell. *História das políticas públicas de abastecimento e saneamento de águas em Portugal*. Lisboa: Ed ERSAR, 2011.
- Pato, João Howell (org). *História das Políticas Públicas de Abastecimento e Saneamento de Águas em Portugal – Cronologia de Depoimentos*. Lisboa: ERSAR, 2016.
- Portugal, Ministério da Fazenda. *Anuário Estatístico*. Lisboa; Imprensa Nacional, 1907.
- Ramos, Rui Jorge Garcia, Gonçalves, Eliseu e Silva, Sérgio Dias, "From the Late 19th Century House Question to Social Housing Programmes in the 30s: The Regulation of the Picturesque in Portugal", In *Modern Housing. Património Vivo. DO.CO.MO.MO*, 51, editado por Ana Tostões and Zara Ferreira, 61 - 67. Lisboa: Do.co.mo.mo International, 2014.
- Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas*, Lisboa, Imprensa nacional 1912.
- Rollo, Maria Fernanda e Martins, António Alves. *Um metro e uma cidade: história do metropolitano de Lisboa*. Lisboa: Metropolitano, 1999-2001.
- Salgueiro, Ângela. *Ciência e Universidade na I República*. Lisboa: FCSH-UNL (Tese de Doutoramento).
- Silva, Álvaro Ferreira da; Matos, Ana Cardoso de. "Urbanismo e modernização das cidades: o "embellezamento" como ideal. Lisboa, 1858-1891", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, nº 69 (30) 2000. URL: <http://www.ub.es/geocrit/sn-69.htm>
- Silva, Álvaro Ferreira da, "Uma máquina imperfeita: Tecnologia sanitária em Lisboa en la segunda metade del siglo XIX" in *Maquinismo Ibérico*, António Lafuente, Ana Cardoso de Matos e Tiago Saraiva, (eds.) 371-400. Madrid: Doce Calles, 2007.
- Silva, Raquel Henriques da, "O urbanismo – caminhos e planos" In *Lisboa em movimento, 1852-1920*, 41-68. Lisboa: Livros Horizonte, 1994.
- Urteaga, Luis. "Miséria, Miasmas Y Microbios. Las Topografías Médicas y el Estudio del Medio Ambiente en el Siglo XIX". *Geocrítica. Cuadernos críticos de Geografía Humana*, Ano V, nº 29, 1980. <http://www.ub.edu/geocrit/geo29.htm>

## BIO

Paulo M. Almeida focou a sua investigação em temas ligados à habitação social e ao Estado Novo, após completar a Dissertação de Mestrado em História Contemporânea na Faculdade de Letras da Universidade do Porto, "Favor, Recompensa e Controlo" (2010), sobre a intervenção do Programa de Casas Económicas do regime autoritário português no Porto entre 1935 e 1965. É investigador do CITCEM - Centro de Investigação Transdisciplinar «Cultura, Espaço e Memória» desde 2010, integrado no grupo TV - Valores de Transação/ Valores em Transição. Publicou o artigo "Bairros Económicos do Porto: A Casa como Arma Política" na publicação coletiva "Família, Espaço e Património" (2011). Atualmente desenvolve Tese de Doutoramento na Faculdade de Letras da Universidade do Porto, sob o tema "Habitação Social no Estado Novo (1933-1974) - Políticas, Modelos e Processos". Profissionalmente desenvolve atividade como jornalista na imprensa escrita portuguesa desde 1992.

# A questão habitacional em Portugal – Entre o final da Monarquia e a República

PAULO M. ALMEIDA

Universidade do Porto, Faculdade de Letras, Centro de Investigação Transdisciplinar «Cultura, Espaço e Memória»

---

## ABSTRACT

A questão habitacional ganha relevo nas últimas décadas do século XIX. Torna-se num debate público e político que não apresenta realizações visíveis, apesar da expansão económica e industrialização a que se assiste no último quartel de oitocentos, em que os médicos higienistas, jornalistas e alguns decisores públicos começam a ganhar protagonismo. O debate acentua a necessidade de apoio à iniciativa privada na construção da habitação higiénica da classe trabalhadora, como forma de combater a pobreza e os focos de insalubridade nas cidades. Inicialmente desprezada, a necessidade de intervenção da iniciativa pública, do Estado e das autarquias, ganha preponderância nesse debate ao longo do tempo e acaba por estar em todas as propostas políticas sobre a questão. É só no início do século XX, nos jovens anos da República, que surgem as primeiras iniciativas de promoção pública, salvaguardando em simultâneo um quadro legal destinado à promoção privada que demonstra não ter interesse em investimento em habitação social dirigida às classes populares e operariado. Os primeiros exemplos de habitação social em Portugal partem da iniciativa municipal, em concreto da cidade do Porto, com aparente interesse genuíno em atender à questão habitacional e corrigir situações de insalubridade. Logo a seguir, dois governos republicanos, em campos políticos opostos, lançam as primeiras iniciativas estatais, que se mostram muito limitadas para a realidade urbana que procuram combater. Os empreendimentos habitacionais lançados durante a República são atacados no próprio regime e usados mais tarde como veículo de propaganda política a favor do autoritarismo. Neste artigo vamos analisar, em perspetiva histórica, os primórdios das preocupações públicas com a habitação das classes populares e as primeiras medidas para lidar com a crise habitacional sentida nas principais cidades. Apresentaremos um quadro do ambiente de profundas transformações que o país atravessou na viragem do século XIX para o século XX, reconhecendo a questão habitacional urbana, e como foi abordada pelos poderes públicos.

## PORTUGAL EM MUDANÇA: “PAUPERISMO”, SALUBRIDADE E HABITAÇÃO NAS CIDADES

A viragem do século em Portugal é caracterizada por grandes transformações sociais, económicas e políticas. O século XIX é um período de guerras civis, migrações e epidemias que assiste à consolidação do liberalismo, sem que se apaguem muitas das características do *Ancien Régime*. A entrada no século XX, que foi precedida de um forte incremento económico e logo seguida por uma crise financeira grave, é marcada pela instauração da República, um período de grande instabilidade onde se conta a participação na I Guerra Mundial, problemas de abastecimento de géneros essenciais e intensa agitação operária.

No período que nos interessa analisar, que numa perspetiva mais alargada situamos entre 1860 e 1930, a população portuguesa aumentou progressivamente, em ritmos desiguais mas sempre com elevados índices fisiológicos, ou seja, registou uma elevada taxa de mortalidade, associada a uma elevada taxa de natalidade. A população variou entre 3,8 milhões de pessoas, em 1864, e 6,8 milhões, em 1930. Entre estas datas, Portugal enfrentou sucessivas vagas migratórias que retiraram ao país anualmente dezenas de milhares de pessoas.<sup>1</sup> O crescimento populacional é baixo, com taxas de crescimento que não ultrapassavam 1,3%; a taxa de mortalidade só começou a baixar a partir de 1920, enquanto a taxa de natalidade diminuiu a partir de 1930. No entanto, mesmo com baixo crescimento demográfico, registou-se um crescimento das zonas urbanas, com especial relevo para Lisboa e Porto, as únicas metrópoles, no início de novecentos, com mais de 100 mil habitantes, acentuando um movimento de deslocação populacional para o litoral e uma passagem de mão de obra do setor primário para os setores terciário e secundário.

Portugal continental assinala um considerável avanço económico nas últimas décadas do século XIX, associado a um forte incremento das obras públicas, sobretudo na construção de estradas, pontes, caminhos de ferro, portos, e da implantação de diversas indústrias, como as têxteis, metalúrgicas e químicas. Na consolidação do liberalismo foram importantes as diversas reformas administrativas e a publicação de legislação geral decorrente da Constituição, como os Códigos Administrativo, Penal e Civil que transformaram a sociedade e as relações sociais.<sup>2</sup>

A situação económica agravou-se a partir de 1890, devido ao ultimato inglês em torno da disputa dos territórios africanos e à crise internacional que levou à falência o Banco Baring & Brothers, o principal financiador das obras públicas do Reino. O governo viu-se forçado a tirar o real do padrão ouro, numa tentativa para travar a inflação, mas o país ficou mergulhado numa crise financeira grave, com enormes repercussões sociais, devido à falta de alimentos e matérias-primas. Paralelamente, agravou-se a crise política, aproveitada pelos republicanos, que, em janeiro de 1891, promoveram no Porto uma primeira tentativa de derrube da Monarquia. A revolução acabaria por ser bem sucedida em 5 de outubro de 1910. A República (1910-1926) era um regime demoliberal que previa a separação de poderes. O parlamento, denominado Congresso, era formado por uma Câmara de Deputados, com eleições diretas a cada três anos, e um Senado, também eleito diretamente a cada seis anos. O Presidente da República era eleito pelo Congresso em períodos não sucessivos de quatro anos e nomeava o presidente do ministério e os ministros do governo.

A República viveu sempre momentos de grande instabilidade e tensão na disputa do poder, que muitas vezes se prolongavam na rua. Há registo de dezenas de assassinatos políticos, entre eles vários ministros, e são milhares as pessoas mortas pelas armas em revoltas e confrontos armados.<sup>3</sup> Devemos ter

---

1. Serrão e Marques, *Nova história de Portugal*, 13-36; Valério, *Estatísticas históricas*, 33-126. Há vários picos migratórios neste período, com relevo para a década de 1890 e triénio de 1911-13. Só nestes três anos calcula-se que tenham abandonado o país mais de 300 mil pessoas. Os números da emigração legal indicam que mais de 1,8 milhões de portugueses saíram do país, entre 1860 e 1939. A emigração, por outro lado, representava a entrada massiva de remessas.

2. Desde a Constituição de 1822, Portugal teve vários códigos administrativos que preconizavam a divisão do território. O mais importante, que foi adaptado em 1940, tendo vigorado até 1976, é o Código Administrativo de 1878. O primeiro Código Penal português com efetiva aplicabilidade é o de 1852, tendo sofrido sucessivas alterações, até ser substituído pelo Código de 1886 que vigorou durante quase todo o século XX. O primeiro Código Civil é de 1867, tendo sido substituído apenas em 1968. Ver Serrão e Marques, *Nova História de Portugal*, 281-340.

3. Serrão e Marques, *Nova história de Portugal*, 699-745.

presente que a taxa de analfabetismo para maiores de sete anos, em 1911, é de 70,3% da população. Em 1890 a taxa era de 75,9% e em 1930 61,8%.<sup>4</sup> Um dos grandes programas da República era precisamente aumentar a escolaridade dos portugueses.

Portugal era um país rural, com mais de 85% da população, em 1910, a viver no campo. A capital Lisboa e a cidade do Porto absorviam 68% da população urbana. A urbanização é lenta, embora as cidades da periferia de Lisboa e Porto registassem crescimentos rápidos, a partir da década de 1920. As principais cidades eram atrativas para uma numerosa e variada população, indigente e analfabeta, à procura de um trabalho braçal, muitas vezes relacionado com a agricultura, um lugar numa fábrica ou numa oficina, ou na aprendizagem de um ofício. Homens, mulheres e crianças chegavam às cidades em busca de trabalho, muitas vezes à jorna ou à semana e abrigavam-se onde era possível, em quartos alugados, em barracas, nas casas das "ilhas", nos cubículos dos "pátios" e das "vilas", perto do local de trabalho para poupar nos transportes, mas pagando rendas normalmente caras para os baixos salários auferidos, obrigando toda a família a trabalhar.<sup>5</sup> Muita desta mão de obra era aliciada a embarcar para destinos migratórios, para as "américas", sobretudo Brasil.

Lisboa e Porto foram delimitadas administrativamente em 1895, com as suas fronteiras muito para lá do núcleo central, o que permitiu o desenvolvimento de diversas atividades económicas dentro dos seus limites. Mas as cidades estavam ainda longe das infraestruturas básicas modernas, como o abastecimento de água potável canalizada e saneamento. A maior parte das ruas não estavam calçadas, os esgotos corriam a céu aberto e era normal estarem infestadas pelos dejetos dos animais usados na alimentação e transportes. A canalização de água chegou a Lisboa em 1868, e ao Porto em 1887. As duas cidades já tinham gás canalizado, mas a luz elétrica só chegou em 1895, utilizada inicialmente nos transportes, que registaram um avanço considerável no final do século XIX.

Viver nas cidades era perigoso, podia contrair-se uma doença infecciosa para a qual não havia cura, e nem as elites escapavam aos surtos epidémicos que varriam o país de uma ponta a outra. Em 1861, o rei português D. Pedro V e um dos príncipes terão morrido vítimas de febre tifoide. O povo julgou tratar-se de envenenamento. A alimentação, sobretudo nas camadas populares, era deficiente, não permitindo cimentar as defesas do organismo, questão crucial no combate à tuberculose, o principal flagelo social.<sup>6</sup> As ideias higienistas que circulavam na Europa desde os primórdios do século XIX chegaram a Portugal mas não despertaram a consciência dos decisores políticos. Na viragem do século surgiu uma geração de jovens médicos que alertou para a necessidade de melhorar as condições sanitárias das cidades, cujo ambiente insalubre era entendido como foco de doenças infecciosas.

O "pauperismo", gerador da falta de condições de higiene das classes populares e dos operários nas cidades, é uma realidade distante dos decisores, dos políticos, mas é uma preocupação crescente na classe médica, alguns jornalistas e intelectuais. Embora as suas causas e consequências sejam conhecidas, os decisores entendem, não o definindo concretamente, que devem ser os industriais e as famílias a solucioná-las, não intervindo no mercado de arrendamento nem no da construção civil. Esta visão é dominante nas propostas de lei que chegam ao parlamento durante a Monarquia e podem estar na origem do atraso da intervenção direta no setor, até porque as experiências habitacionais em curso na Europa eram conhecidas e pormenorizadamente descritas nos documentos apresentados à Câmara dos Deputados. A inoperância do legislador define uma proteção ao setor arrendatário e às classes possidentes, uma forma de contentar os investimentos imobiliários das elites nos centros urbanos, seguindo os preceitos do liberalismo, o acesso à propriedade privada, por um lado, e a livre iniciativa, por outro. O setor da construção civil, pouco especializado e fragmentado, mantinha uma estrutura de

---

4. Mattoso, *História de Portugal, O Estado Novo*, 14-29.

5. Para verificar índices salariais nas cidades e gastos salariais com alimentação e habitação ver Serrão e Marques, *Nova História de Portugal*, 207-233. No caso da cidade do Porto, ver Pereira, "Famílias portuenses na viragem do século", 45-78. Ver também Valério, "Estatísticas Históricas Portuguesas", 615-655.

6. Para aspetos relacionados com alimentação neste período ver Serrão e Marques, *Nova História*, 617-627; Mattoso e Vaquinhas, *História da Vida Privada*, 56-91.

custos muito rígida, com custos de trabalho elevados, fossem as construções de qualidade ou mais modestas.<sup>7</sup> A proteção ao setor arrendatário contribuiu para manter a crise habitacional, a escassez de habitação que as famílias trabalhadoras pudessem pagar, lançando-as num mercado onde a oferta disponível era caracterizada pela falta de condições e pela insalubridade.

## DURANTE A MONARQUIA CONSTITUCIONAL

A primeira tentativa para legislar sobre habitação surgiu em 1883, após a realização de um relatório de salubridade em Lisboa e do inquérito industrial de 1881 que abordava a questão do alojamento dos operários.<sup>8</sup> Nesta proposta, apenas destinada à capital, propunha-se a concessão de isenções fiscais às empresas na construção de casas com renda limitada, destinadas à "habitação das classes laboriosas e menos abastadas". No ano seguinte, surgiu nova proposta de lei reconhecendo diretamente que a única forma de alcançar os objetivos da construção de casas baratas era através da "iniciativa direta do governo ou do município", autorizando um empréstimo bancário à Câmara de Lisboa para esse fim.<sup>9</sup> O deputado Augusto Fuschini (1843-1911), ainda em 1884,<sup>10</sup> voltou a centrar a discussão na iniciativa privada, nas rendas limitadas de casas ou divisões, numa proposta dirigida a todo o país, com diferenciação entre Lisboa e Porto e o resto do território, proibindo a sublocação. Abria a possibilidade da venda da habitação ao inquilino, com lucros limitados, e alargava o leque das isenções fiscais tanto para as empresas que entregassem a suas casas a este mercado ou as construíssem para arrendamento, como para os inquilinos que as comprassem.

A próxima proposta de lei surgiu dezassete anos depois, em 1901, um hiato que esconde uma crise financeira, económica e política complexa. A proposta de Guilherme Santa-Rita (1859-1905)<sup>11</sup> seguia os mesmos preceitos da anterior; incentivos à iniciativa privada, em concreto às sociedades anónimas que se constituíssem para investir na construção de "habitação das classes laboriosas e menos abastadas". As rendas eram limitadas, com diferenciação entre Lisboa e Porto e o resto do país, a sublocação era proibida e era definido um conjunto de isenções às empresas e aos inquilinos que se tornassem proprietários. Os lucros das sociedades, nas rendas e na venda das casas, também eram limitados. É a primeira proposta a definir o que se pode construir: casas de um piso, com jardim de seis metros, à beira das ruas, elevadas a 50 cm do solo. Abria a possibilidade de se construírem prédios com mais andares, mas em áreas que não ultrapassassem 1/3 do total do empreendimento.

Em 1905, por sugestão do rei D. Carlos, surgia a proposta conjunta das secretarias de Estado dos Negócios do Reino, da Fazenda e das Obras Públicas, Comércio e Indústria<sup>12</sup> que invertia a filosofia das medidas anteriores. A proposta previa que os bairros operários e grupos de casas baratas fossem construídos pelos municípios (ou pelo Estado, quando aqueles não tivessem meios), associações, empresas industriais ou mineiras e particulares. O governo deveria inscrever uma verba anual no orçamento para avançar com o programa. A proposta previa benefícios e isenções fiscais, cedência de terrenos e apoios nas infraestruturas, que deviam ficar a cargo dos municípios. As casas, isoladas ou geminadas, prédios com mais pisos ou fileiras de casas até 100 metros de frente, edificadas ao abrigo do Regulamento de Salubridade de 14 de fevereiro de 1903, destinavam-se à venda. O aluguer de habitações só estava previsto quando não se conseguissem alienar as casas em hasta pública.

7. Álvaro Ferreira da Silva, "A construção residencial em Lisboa", in *Análise Social* 136-137, (1996): 599-629.

8. Proposta de lei de Fontes Pereira de Melo e Hintze Ribeiro, *Diário das Sessões da Câmara dos Deputados* (Janeiro, 15, 1883): 54-55. Há, contudo, alguns antecedentes relacionados com habitação social na época contemporânea: o Decreto n.º 10, de 31 de dezembro de 1864, que aprova um plano de melhoramentos da cidade de Lisboa, prevê que as edificações novas e a abertura de vias obedeçam a um conjunto de regras de higiene, comodidade e fruição pública; e a Carta de Lei de 17 de maio de 1880, que isenta de contribuição predial durante 5 anos as habitações das classes pouco abastadas, dirigida aos inquilinos que não pagassem mais de 50\$000 de renda anual (abolida em 1899).

9. Proposta de lei do deputado Rosa Araújo, *Diário das Sessões da Câmara dos Deputados* (fevereiro, 20, 1884): 425-426.

10. Proposta de lei do deputado Augusto Fuschini, *Diário das Sessões da Câmara dos Deputados*, (maio, 17, 1884): 1633-1646.

11. Proposta de lei do deputado Guilherme Santa-Rita, *Diário das sessões da Câmara dos Deputados* (Março, 7, 1901): 2-6. O projeto encontra-se em *Diário das Sessões da Câmara dos Deputados* (março, 8, 1901): 2-4.

12. Proposta de lei das Secretarias de Estado dos Negócios do Reino, da Fazenda e das Obras Públicas, Comércio e Indústria, por Eduardo José Coelho, Manuel Afonso de Espregueira e D. João de Alarcão Velasques Sarmiento Osório, *Câmara dos Deputados* (agosto, 22, 1905): 14-17.

Em 1908, a proposta do secretário de Estado dos Negócios do Reino, Ferreira do Amaral (1843-1923),<sup>13</sup> veio propor a criação de um Conselho Superior de Higiene da Habitação que definisse quais as habitações económicas privadas que seriam colocadas no sistema de rendas condicionadas e assim ter acesso a benefícios e isenções fiscais. A proposta previa incentivos às empresas na compra de habitações degradadas, de forma a serem demolidas e reedificadas ou restauradas, e colocadas no mercado de arrendamento. As habitações podiam ser vendidas aos inquilinos, também com lucros máximos fixados.

Apesar das preocupações demonstradas, a habitação não é seguramente uma prioridade dos governos da Monarquia Constitucional. O legislador dividiu-se entre apoiar a iniciativa privada ou lançar-se como promotor na construção de habitações para as classes populares e operários. Entre 1883 e 1908, a corrente dominante é a de que deve ser o mercado, através da iniciativa privada, a promover a construção de habitações baratas, contando com o apoio do Estado, através da venda ou cedência de terrenos e construção de infraestruturas, beneficiando de isenções e incentivos fiscais que são extensíveis aos inquilinos que comprem as habitações. Contudo, a oferta habitacional proposta pela iniciativa privada, tendo como público-alvo as famílias de baixos recursos, é um modelo baseado no rendimento familiar disponível, dependente dos baixos salários praticados pelas indústrias, oficinas e setor terciário.<sup>14</sup> Mesmo o funcionalismo público é remunerado com baixos salários. Por outro lado, as propostas que preveem a criação de um pequeno mercado imobiliário, destinado a operários e famílias de poucos recursos, estão ainda mais distantes da realidade do país.

As propostas lançadas durante a Monarquia ajudam a cimentar a ideia da “casa”, a “casa arejada” e higiénica, mas também o refúgio da família trabalhadora, a casa individual que permite conter não apenas as doenças do corpo, as epidemias, o contágio, a imoralidade, mas também as ideias novas que vão surgindo no mundo laboral, as ideias socialistas e revolucionárias, as “doenças do espírito” que vão fazendo parte do quotidiano dos operários e assalariados.<sup>15</sup>

---

13. Proposta de lei da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, por Ferreira do Amaral, *Câmara dos Deputados* (maio, 23, 1908): 12-16. A proposta surge depois do regicídio de D. Carlos, sob o reinado de D. Manuel II.

14. Ver Teixeira, *Habitação popular*, 1996.

15. Pereira, “Famílias Portuenses”, 67-68; Gros, *Alojamento sob o fascismo*, 91-109.

## OS PRIMEIROS PROGRAMAS DE HABITAÇÃO SOCIAL

A instauração da República trouxe um quadro de esperança para os cidadãos mais instruídos e para trabalhadores e operários urbanos, mas o regime ficou caracterizado por intensa instabilidade política, que se alastrou às ruas, em cenários de violência.<sup>16</sup> O movimento operário, descontente com o rumo do novo regime, desencadeou um conjunto de greves, entre 1910 e 1914, transversal a todos os setores, que se fizeram sentir nos centros urbanos, mas com repercussões em todo o país. A partir de 1914, com a participação na I Guerra Mundial, as finanças públicas parecem descontroladas, com o déficit público a disparar e a arrastar a inflação, notando-se a falta de moeda fiduciária, devido à introdução do *escudo*. Faltam os bens de primeira necessidade que atingem valores elevadíssimos no mercado negro. A vida nas cidades torna-se muito difícil, entre a violência política, a escassez de alimentos e a permanente insalubridade.

Neste contexto de intensa agitação, a cidade do Porto tem um papel decisivo na habitação, muito por causa das suas elites republicanas e por pressão das "minorias socialistas" no Senado municipal. Entre 1914 e 1917, o médico Eduardo Santos Silva (1879-1960), primeiro como vice-presidente da comissão executiva da Câmara Municipal do Porto e depois como presidente, teve um papel fundamental no lançamento de quatro empreendimentos de habitação social que ficaram conhecidos por "colónias operárias". Os três bairros construídos por iniciativa do jornal *O Comércio do Porto*, entre 1899 e 1904, financiados por subscrição pública, após uma campanha lançada pelo proprietário do diário, Bento Carqueja (1860-1935), tiveram o auxílio técnico da câmara municipal, o que permitiu adquirir experiência e conhecimento sobre a edificação de casas modernas e infraestruturas de urbanização.<sup>17</sup> Em contraciclo, a braços com uma crise social tremenda, Eduardo Santos Silva lançou o município na construção de quatro bairros na periferia da cidade, junto a fábricas que já tinham nas imediações diversas "ilhas". As colónias operárias de Antero de Quental, Estêvão de Vasconcelos, Dr. Manuel Laranjeira e Viterbo de Campos, nomes ligados ao republicanismo e socialismo, edificadas entre 1914 e 1917, equivalem a 312 habitações. As casas, geminadas em grupos de quatro, ou em banda, com WC, sem quintal ou jardim (com a exceção de Viterbo de Campos) e com alguns equipamentos públicos, destinavam-se ao mercado de arrendamento.

Em número insuficiente para debelar a crise de habitação na cidade, as colónias operárias do Porto terão sido a primeira iniciativa municipal no domínio da habitação social em Portugal e surgiram na altura em que os ministérios das Finanças e do Fomento lançaram a proposta de um programa habitacional destinado às "classes menos abastadas" na Câmara dos Deputados.<sup>18</sup> A iniciativa legislativa propunha isenções e benefícios fiscais às cooperativas de construção, estabelecimentos de assistência e previdência e câmaras municipais, na construção de casas a custos controlados, em Lisboa, Porto e resto do país. As câmaras ficavam obrigadas a proceder às infraestruturas nos terrenos a edificar. O projeto previa a criação de institutos de construção nos municípios de Lisboa e Porto, com acesso a dois empréstimos distintos, para construção de casas para arrendamento. Nos casos em que as casas fossem adquiridas, passavam a ser consideradas "bens de família" e não podiam ser executadas por morte do titular.

Logo em abril de 1914, o deputado Francisco de Sales Ramos da Costa avançou com o seu projeto de lei de "casas baratas ou de renda módica" que está na origem de uma nova proposta, em 1916, discutida e aprovada na Comissão de Finanças.<sup>19</sup> Esta proposta prevê a construção de habitações a custos e rendas controladas, a construir pelos mesmos promotores da proposta anterior mas também pela Caixa Geral de Depósitos e Estado. As casas ou grupos de casas de um ou mais andares sempre com quintal e, se possível, com um jardim à frente, beneficiam de isenções fiscais. O projeto propõe a criação de um

16. Ver Serrão e Marques, *Nova História*, 699-717.

17. Sobre os bairros de "O Comércio do Porto" ver Eliseu Gonçalves e Rui J. G. Ramos, "Primeiras propostas de habitação operária no Porto", in *Ciudades*, (Valladolid, 2016): 77-98.

18. Proposta de lei dos ministérios das Finanças e Fomento, *Câmara dos Deputados*, (fevereiro, 26, 1914): 5-11.

19. Proposta de lei de Francisco Sales Ramos da Costa, *Câmara dos Deputados* (abril, 28, 1916): 1-13.

mercado imobiliário de casas baratas e salubres, inscritas num cadastro organizado pelo município de Lisboa; os construtores ou proprietários colocam as casas nesta bolsa, pelas quais recebem obrigações amortizáveis em 25 anos com juro fixo, e os compradores, chefes de família com rendimentos mensais a partir de determinados valores, adquirem as casas pagando o mesmo juro fixo.

A primeira lei que promove de facto um programa de habitação social surgiu em 1918, com o governo de Sidónio Pais (1872-1918) que resultou de um golpe de estado. O decreto n.º 4 137, de 24 de abril de 1918, é dirigido ao promotor privado, mas abre caminho à iniciativa pública (art.º 15.º) através das transferências do governo ou da concessão de crédito. Sidónio Pais, um militar carismático que tinha estado em funções diplomáticas na Alemanha, lançou um governo populista, centrado na figura do ditador, que foi ganhando contornos autoritários; chegou a criar um corpo de polícia "política e social", em Lisboa, e a endurecer a censura. Inicialmente colheu notoriedade junto das camadas populares, a que não seria alheio o auxílio aos pobres e o lançamento dos bairros operários, mas depois reprimiu duramente a classe operária.<sup>20</sup>

De acordo com o diploma, que vai buscar muitas das cláusulas das propostas de 1914 e 1916, o foco está centrado na iniciativa privada que seria incentivada a colocar casas de preços e rendas controladas no mercado habitacional, beneficiando de um conjunto de isenções fiscais e apoio na expropriação de terrenos, incluindo aqueles onde existem habitações insalubres. As sociedades anónimas e as cooperativas que prossigam estes objetivos beneficiam de um empréstimo, com juros baixos. Estas entidades são ainda beneficiadas pelas infraestruturas que as câmaras ficam obrigadas a fazer: ruas, passeios, rede de esgotos, lavadouros públicos, fontes, iluminação, escolas e creches. As câmaras devem contratar com empresas de viação o acesso a transportes baratos para os novos bairros. Baseado no projeto de 1914, o diploma lança o conceito de "casal de família", em que as casas, no caso de serem adquiridas pelo inquilino que aufera determinado vencimento, não podem ser executadas enquanto for vivo um dos cônjuges e houver filhos menores de 21 anos. O decreto foi complementado por um Regulamento de Construção e Venda de Casas Económicas<sup>21</sup> que define as formas de apoio aos privados, através de empréstimos. No entanto, não são conhecidas habitações construídas pela iniciativa privada ao abrigo desta lei e acabou por ser o Estado a avançar com as construções. No Porto, no bairro da Arrábida, que começou por chamar-se "Sidónio Pais", foram construídas as primeiras 35 das 100 casas previstas; em Lisboa, o Estado comprou o terreno para instalar o futuro bairro da Ajuda.<sup>22</sup>

Sidónio Pais foi assassinado em dezembro de 1918 e o governo foi assumido pelo então Secretário de Estado da Marinha, João Canto e Castro (1862-1934). Foi um período agitado, com diversos pronunciamentos militares e a instauração da efémera Monarquia do Norte (janeiro-fevereiro de 1919). Foi um período marcado pelo regresso dos soldados portugueses dos teatros de guerra na Europa e em África e pela gripe pneumónica, a "gripe espanhola", que deixou um rasto de mais de 50 mil mortos, em cerca de um ano.

Entretanto, em abril de 1919, o governo presidido por Domingos Leite Pereira (1882-1956), que duraria apenas três meses, lança um novo programa de habitações económicas, prevendo a necessidade de "empregar o pessoal das obras públicas e moralizar e tornar útil a sua produção".<sup>23</sup> As alterações face à legislação anterior eram consideráveis e definiam um objetivo claro de agradar a determinados setores da sociedade. Vejamos: empregava os operários "que estão congestionando as obras públicas e não fazem parte de quaisquer quadros de pessoal do Estado" (art.º 2.º); previa a construção de 1000 habitações independentes até ao fim de 1920; fixava as rendas em 8\$00/mês, incluindo o abastecimento de água;

20. Serrão e Marques, *Nova História*, 717-721. Ver bibliografia em nota 4.

21. Decreto nº 4 440, de 12 de junho de 1918.

22. De acordo com o decreto nº 4 163, de 25 de abril de 1918, foi aberto um crédito destinado à "construção de casas baratas para habitação de operários" no Ministério das Finanças: 300.000\$00 para aquisição de terrenos e construção de 120 casas em Lisboa e 250.000\$00 para aquisição de terrenos e construção de 100 casas no Porto. Este bairro, que está integrado na Colónia Operária de Viterbo de Campos, terá sido a única realização deste programa habitacional, conforme o decreto nº 11 324, de 7 de dezembro de 1925, ainda que parte dele fosse construído ao abrigo da legislação de 1919. Sobre o bairro da Ajuda ver Tiago, "Bairros Sociais da I República", 249-272.

23. Decreto nº 5 397, de 14 de abril de 1919.

dirigia as verbas obtidas com as rendas para um fundo que seria utilizado nas despesas de escolas oficiais e cantinas, teatro educativo, casa de saúde, balneários, campo de jogos, piscina e conservação das casas; a administração do bairro ficaria a cargo de uma comissão de moradores e representantes do Estado; e eram dispensadas as formalidades legais e regulamentares, relativamente a concursos, contratos, fornecimentos e adjudicações.

A legislação tinha origem no Ministério do Trabalho, chefiado por Augusto Dias da Silva (1887-1928), membro do Partido Socialista. No dia 26 de abril, um novo decreto vinha lançar a construção de mais quatro bairros, autorizando um empréstimo de 10.000.000\$00, para compra de terrenos, materiais e construção.<sup>24</sup> O regulamento de construção, decreto nº 5 481, de 30 de abril de 1919, esclarecia alguns aspetos do programa, acentuando o carácter progressista do legislador. A construção dos bairros operários, que passavam a designar-se "bairros sociais", ficava a cargo de um conselho de administração independente, auxiliado por um conselho técnico e por comanditas que eram grupos de trabalhadores contratados para as obras de construção. Cabia ao conselho de administração acompanhar as empreitadas, fazer cumprir os regulamentos e prestar informações ao Ministro do Trabalho. O conselho técnico era composto por cinco arquitetos e um médico. Cada comandita tinha a seu cargo 20 habitações. A iniciativa, exclusivamente pública, era omissa quanto à construção de habitações unifamiliares ou plurifamiliares e destinava-se apenas ao arrendamento. Resultam deste quadro legal os bairros da Ajuda e Arco do Cego.

A legislação vigorou até 1922, quando um novo governo, presidido por António Maria da Silva (1872-1950), suspendeu todos os trabalhos nos bairros sociais do Arco do Cego, Alcântara, Ajuda, Covilhã e Porto, demitindo e indemnizando todas as pessoas que neles trabalhavam.<sup>25</sup> A continuação das obras ficou dependente de um novo programa habitacional a aprovar no parlamento, o que nunca aconteceu.<sup>26</sup> O governo acabou por recorrer a novo empréstimo, de 5.000.000\$00, para concluir os trabalhos apenas no bairro do Arco do Cego.<sup>27</sup> O objetivo era poupar o mais possível e avançar com uma obra que já estaria parcialmente construída: 65 casas terminadas em 72, o equivalente a 524 fogos. O bairro da Ajuda, que também estaria quase concluído, não foi incluído nesta lei.

Os governos seguintes continuaram a tentar apagar as iniciativas de habitação social, herdadas do governo de Domingos Pereira. O governo de Álvaro Xavier de Castro (1878-1928) empenhou-se em alienar os conjuntos habitacionais que estivessem sob a alçada do Estado. Transferiu para os municípios os terrenos expropriados em Lisboa, Porto e Covilhã, bem como as edificações e material de construção.<sup>28</sup> O governo seguinte, de Alfredo Rodrigues Gaspar (1865-1938), contraiu um novo empréstimo de 5.000.000\$00, com a finalidade de concluir os bairros em Lisboa e no Porto para os submeter a hasta pública, mantendo na esfera do Estado o bairro do Arco do Cego.<sup>29</sup>

Por fim, Domingos Leite Pereira regressou à chefia do governo, entre agosto e dezembro de 1925, e os seus ministros das Finanças e do Trabalho fizeram publicar um decreto que previa indemnizações aos proprietários dos terrenos expropriados para construção dos bairros sociais, em Alcântara e Ajuda, e no Porto.<sup>30</sup> O diploma apresenta a sua justificação para acabar com a habitação social de iniciativa estatal iniciada precisamente no governo de 1919, de Domingos Pereira: despesismo, descontrolo das finanças públicas, incompetência das comanditas e da comissão técnica, falta de projetos, inoperância generalizada.

---

24. Decreto nº 5 443, de 26 de abril de 1919.

25. Lei nº 1 258, de 5 de maio de 1922.

26. Proposta de lei do Ministério do Trabalho, *Câmara dos Deputados* (agosto, 21-22, 1922): 10-16. A discussão agendada no plenário visou a proposta contida no parecer nº 278, que apontava para um novo programa habitacional, mas quando o deputado Alves dos Santos interpelou a Câmara, alertando para a urgência em resolver a questão dos "bairros sociais", a proposta foi esquecida.

27. Lei nº 1 367, de 13 de setembro de 1922. O empréstimo acabou por não se realizar.

28. Lei nº 1 594, de 26 de abril de 1924. As câmaras municipais não terão aceitado e os bairros permaneceram na esfera do Estado, agora no Ministério das Finanças.

29. Decreto nº 10 132, de 27 de setembro de 1924. Os bairros acabaram por não ser vendidos.

30. Decreto nº 11 174, de 23 de outubro de 1925.

Pouco depois foi extinto o Ministério do Trabalho.<sup>31</sup> No preâmbulo do diploma, assinado pelo chefe de Estado e pelo chefe de governo, pode ler-se que o executivo de 1919 procurou atender às necessidades de todos aqueles que lutaram por Portugal, na Flandres e em África, através dos bairros sociais, seguros obrigatórios e bolsas de trabalho, mas, afirma o legislador, todas essas medidas não passaram de "experimentalismo".

Em 1926, no último governo da República, ainda se procurava resolver a questão dos bairros sociais, sobretudo do Arco do Cego.<sup>32</sup> Considerando que não convinha ao governo continuar a construir casas económicas, dissolvia-se a comissão administrativa dos bairros sociais de Lisboa (no Porto já tinha sido extinta no ano anterior) e propunha-se a conclusão das casas ainda em construção, através da Administração Geral dos Edifícios Públicos que pagaria os encargos de um empréstimo de 3.000.000\$00 contraído para a "construção do bairro de que se trata" [Arco do Cego]. No mês seguinte caiu a República, com o golpe militar de Gomes da Costa (1863-1929). O parlamento foi encerrado e começou o período da Ditadura Militar (1926-1933) que é caracterizado pela perseguição ao movimento sindical e associativo, num clima de guerra civil, com diversos golpes e revoltas, mas com as forças militares a surgirem como instrumento da salvação nacional. Logo em 1926, o governo de Óscar Carmona (1869-1951) ainda procurava resolver a questão dos "prédios" de casas económicas de Lisboa e Porto. Começou por garantir a remuneração do pessoal da Administração Geral das Obras Públicas e Monumentos Nacionais que deveria finalizar a construção das casas.<sup>33</sup> Depois de concluídas, seriam vendidas em hasta pública, dando preferência aos então moradores das casas económicas do Porto (Arrábida) que já estivessem habitadas.<sup>34</sup>

Mais tarde, em 1928, o governo de José Vicente de Freitas (1869-1952) promulgou um novo programa habitacional, que revisitava alguns aspetos do programa sidonista de 1918, mas também a proposta de lei de 1914.<sup>35</sup> O diploma rejeita a iniciativa pública – "o que mais provado ficou neste período foi que as obras a realizar não podem ser executadas pela administração do Estado ou, em escala razoável, pelos municípios"; propõe um conjunto de isenções fiscais às empresas construtoras e cooperativas; fixa o custo de construção por metro quadrado; define o modelo habitacional, vivendas unifamiliares de um ou dois andares, isoladas ou em banda; e promove a aquisição de casas através do pagamento de uma anuidade, durante 20 anos.

Tal como nos diplomas anteriores, os municípios ficavam obrigados a fazer a infraestruturização dos empreendimentos e a contratar com as empresas de transportes o acesso aos bairros. As instituições de assistência, previdência e beneficência, bancos e seguradoras podiam utilizar parte das suas reservas na construção, aquisição ou concessão de empréstimos para casas económicas, como propunha o projeto de 1914. O diploma instituía o "casal de família", quando as casas eram adquiridas pelos inquilinos, como sucedia em 1918. O programa autorizava também a construção de habitações por parte dos municípios e outros organismos do Estado, mas só para os seus funcionários.<sup>36</sup>

---

31. Decreto nº 11 267, de 25 de novembro de 1925.

32. Decreto nº 11 592, de 17 de abril de 1926.

33. Decreto nº 12 028, de 30 de julho de 1926.

34. Decreto nº 12 029, de 30 de julho de 1926.

35. Decreto nº 16 055, de 12 de outubro de 1928. O diploma é complementado pelo decreto nº 16 085, de 16 de outubro de 1928, que define o Regulamento de Construção e Venda de Casas Económicas. De notar que nesta altura António Oliveira Salazar e Duarte Pacheco faziam parte do governo.

36. Antes da promulgação do diploma de 1928, a Câmara de Lisboa já estava a edificar um bairro para os seus funcionários. Trata-se do bairro Presidente Carmona que consiste em três fileiras de moradias em banda, em duas ruas, todas com quintal e dois pisos. Parece provável que o financiamento deste conjunto tenha sido obtido de acordo com o decreto nº 16 055, de 12 de outubro de 1928.

## EPÍLOGO: A LONGA ESPERA POR UMA "CASA"

Não se conhecem resultados da iniciativa legislativa de 1928. No entanto, há muitos aspetos da legislação da Ditadura Militar que parecem ressurgir nos programas habitacionais do Estado Novo, apesar de, a partir de 1933, a iniciativa ficar inteiramente na esfera do Estado, da construção à regulação, do financiamento à distribuição.

Neste período de muitas hesitações e tentativas de lançar políticas consistentes que contrariassem o ambiente de degradação habitacional das cidades, nota-se uma luta política em torno da habitação e das expectativas das famílias urbanas que auferissem rendimentos regulares, ainda que baixos. Os primeiros programas habitacionais ora surgem num quadro de autoritarismo, ora num quadro de políticas progressistas, e acabam por ser interrompidos, com realizações escassas, ou nunca concretizados. Nota-se o incómodo dos sucessivos governos pela construção do bairro do Arco do Cego, considerado uma extravagância se dirigido a operários, acabando por ser entregue a funcionários públicos (73%), maioritariamente das forças armadas e policiais, já durante o Estado Novo;<sup>37</sup> ou o incómodo do governo de Vicente de Freitas, quando afirma no preâmbulo do decreto de 1928 que o quadro legal introduzido pelo governo sidonista não produziu " nenhuns resultados práticos".

Portugal vive, entre o fim da Monarquia Constitucional e a República, uma crise habitacional grave, com particular incidência nas duas grandes cidades, consequência da reconfiguração social, económica e política que caracteriza o período analisado. Uma população analfabeta e rural que cresce moderadamente, com elevados índices fisiológicos, abeira-se do litoral, trocando o campo pela fábrica ou pelo comércio, que se instala na "casa" que consegue pagar com os baixos salários auferidos.

É nas cidades de Lisboa e Porto, onde todos aportam em busca de um salário ou de uma promessa na emigração, que se assiste à crise habitacional, com elevado número de famílias a viver em casas improvisadas, sem acesso a água e saneamento, e onde vai crescendo uma insatisfação generalizada, pela tomada de consciência dos novos direitos políticos, por um lado, e pela origem de focos epidémicos mortíferos, por outro.

Durante mais de três décadas, o poder político na Monarquia reconhece a crise habitacional, mas, pela ausência de medidas, revela o seu desinteresse em intervir na reconfiguração das cidades, no mercado habitacional e na recomposição salarial. A República começa por ignorar a crise e mesmo a experiência pioneira da cidade do Porto, mas um curto governo autoritário, que procura usar a habitação social como arma política, lança um primeiro programa habitacional estatal, inaugurando assim um preceito inerente a todos os regimes políticos posteriores. No curto período que medeia entre a queda do governo sidonista e a ditadura fascista de 1933 são lançados mais dois programas habitacionais, o primeiro de 1919, de cariz socialista, o outro produto de afirmação da Ditadura Militar de 1926.

O total de realizações dos programas habitacionais lançados neste período – cerca de 830 habitações entre 1918 e 1935 – revela as opções do poder político republicano, influenciado pelo debate efetuado durante a Monarquia: intervenção mínima, opção pela moradia unifamiliar em regime de arrendamento e possibilidade de venda da habitação. A habitação social e a crise habitacional voltam a servir de pretexto, durante o Estado Novo, para lançar programas condicionados politicamente. É o mesmo que dizer que a crise habitacional em Portugal que se fez sentir desde o final do século XIX só começa a ser debelada após a II Guerra Mundial, com consequências negativas para a evolução urbana e reconfiguração das relações socioeconómicas.

---

37. Tiago, *Bairros Sociais da I República*, 249-272.

## BIBLIOGRAFIA

André, Stefanie Braz. *Higiene e Desenvolvimento Urbano: O Porto na transição entre os séculos XIX e XX*. Porto: Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto, 2014. Dissertação de Mestrado Integrado em Arquitetura.

Gonçalves, Eliseu; Ramos, Rui J. G.. "Primeiras propostas de habitação operária no Porto: A casa unifamiliar, o *Carré Mulhousien* e a *Cité-Jardin*." In *Ciudades*, 19, 1, (Valladolid: Universidad de Valladolid, 2016), 77-98.

Gros, Marielle Christine. *O alojamento social sob o fascismo*. Porto: Afrontamento, 1982.

Mattoso, José (Ed.). *História de Portugal, O Estado Novo (1926-1974)*, Vol. 7, Lisboa: Editorial Estampa, 1994.

Mattoso, José (Dir.) e Irene Vaquinhas (Ed.). *História da Vida Privada em Portugal – A época contemporânea*. Lisboa: Temas e debates, 2011.

Pereira, Gaspar Martins. *Famílias portuenses na viragem do século (1880-1910)*. Porto: Edições Afrontamento, 1995.

Pereira, Gaspar Martins. "As ilhas no percurso das famílias trabalhadoras do Porto em finais do século XIX". In *Família, espaço e património*. Carlota Santos (Ed.), 477-793. Porto: Centro de Investigação Transdisciplinar «Cultura Espaço e Memória», 2011.

Serrão, Joel e A. H. de Oliveira Marques (Eds.). *Nova História de Portugal*, Vol XI. Lisboa: Editorial Presença, 1995.

Silva, Álvaro Ferreira da. "A construção residencial em Lisboa: evolução e estrutura empresarial (1860-1930)", in *Análise Social* 136-137, 2º-3º (Vol. XXXI, 1996), 599-629.

Teixeira, Manuel C., *Habitação popular na cidade oitocentista – As ilhas do Porto*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

Tiago, Maria da Conceição. "Bairros Sociais da I República: projectos e realizações". In *Ler História*, 59 (2010), 249-272.

Nuno Valério (Ed.). *Estatísticas históricas portuguesas*, Vol. I. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, 2001.

## BIO

Paula Borges Santos (Beja, 1976) - Doutorada em História Contemporânea pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH/NOVA). Investigadora integrada do IHC-FCSH/NOVA, onde coordena o Grupo de Investigação Justiça, Regulação e Sociedade. Desenvolve, desde 2013, o seu projeto de pós-doutoramento com apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT). É colaboradora regular do Departamento de História Contemporânea da Facultad de Geografía y Historia da UNED (Espanha). Foi professora visitante da Pontifícia Universidade Católica de Rio Grande do Sul (2015). Publicou "Igreja Católica, Estado e Sociedade (1968-1975): o caso Rádio Renascença" (ICS, 2005), que recebeu o Prémio Fundação Mário Soares (edição de 2004); "A Questão Religiosa no Parlamento (1935-1974)" (Assembleia da República, 2011); "A Segunda Separação. A Política Religiosa do Estado Novo (1933-1974)" (Almedina, 2016). Foi coordenadora do "Dicionário de História de Portugal. O 25 de Abril" (Livraria Figueirinhas, 2016). Publicou ainda cerca de cinquenta artigos e seis dossiers temáticos em revistas científicas internacionais e nacionais.

José Maria Brandão de Brito (Lisboa, 1947) - Economista e Professor Catedrático jubilado do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa. Foi administrador da TAP, presidente do CA da RTP, membro do Conselho Geral da EDP e vice-reitor da UTL. É membro do think tank Missão Crescimento (Ordem dos Economistas, Ordem dos Engenheiros e Fórum dos Administradores de Empresas), sócio efetivo da Sociedade de Geografia. É investigador integrado (FCT) do Instituto de História Contemporânea da NOVA/FCSH. Atualmente é administrador do BERD (Londres) e membro do Conselho Superior do Instituto Europeu de Florença. É autor de livros e trabalhos sobre a economia e a sociedade portuguesas e sobre temas de história económica contemporânea.

# Corporativismo e habitação económica em meio urbano em Portugal (1933-1974)

PAULA BORGES SANTOS, JOSÉ MARIA BRANDÃO DE BRITO

Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Instituto de História Contemporânea; Universidade de Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão

---

## ABSTRACT

Este artigo perspetiva, com recurso à análise historiográfica, o tema dos programas habitacionais económicos que foram desenvolvidos pelo Estado autoritário, entre 1933 e 1974, em meio urbano, em Portugal. Apresenta-se a política habitacional como vertente da política social do autoritarismo e discute-se a evolução dos programas de habitação económica, valorizando a sua diversidade e distinguindo entre as ferramentas normativas, políticas, económicas e financeiras manipuladas para a sua concretização. Foram criadas dezenas de programas, podendo observar-se que obedeceram a cinco tipologias principais, designadamente: casas económicas, casas de renda económica, casas de renda limitada, casas para famílias pobres e casas para pescadores. Acompanham-se neste trabalho apenas as três tipologias de programas que envolveram maior investimento financeiro e exigiram a construção de uma normatividade mais extensa, que tiveram maior cobertura nacional e que vigoraram durante longos períodos de tempo, a saber: as casas económicas, as casas de renda económica e as casas de renda limitada.

A análise constrói-se em torno da elaboração destas três tipologias de programas na esfera dos poderes executivo e legislativo, quer do ponto de vista legislativo quer do ponto de vista orçamental e de dotação financeira, verificando protagonismos e circuitos da decisão política. Propõe-se uma cronologia para o investimento nestas diversas tipologias de programas habitacionais, acompanhando-se as mudanças de orientação do Governo quanto aos meios financeiros aplicados, políticas de crédito e de rendas. A título ilustrativo, enumeram-se os efeitos práticos de algumas medidas, bem como reações que estas suscitaram entre diversos agentes, designadamente entre os candidatos a moradores e moradores-inquilinos de tais habitações. Procura-se verificar se a política de habitação económica do autoritarismo português, integrada na esfera de ação social de corpos administrativos, organismos corporativos e instituições de previdência social, favoreceu, de facto, o projeto corporativo do Estado (por exemplo, acrescentando-lhe património ou promovendo a coesão social), ou se, pelo contrário, contribuiu para expor as suas limitações e fragilidades.

## 1. OS PROGRAMAS HABITACIONAIS COMO DIMENSÃO DA POLÍTICA SOCIAL DO AUTORITARISMO

Num discurso em que explicou o sentido dos princípios económicos que enformavam a Constituição de 1933, Salazar descreveu a condição dos trabalhadores, no que fora o passado recente em Portugal, como tendo sido de profunda desproteção laboral e alvo de exploração (menores e mulheres, sobretudo) pela concorrência, pelo reduzido custo da mão-de-obra, mas também pelo desligamento da família e do quadro profissional. Tratava-se de uma intervenção caracterizada por forte pendor propagandístico, acentuadamente ideologizada num sentido antiliberal e antissocialista, em que a descrição feita era intencionalmente exagerada e servia para repudiar o que, no entendimento do governante, se seguira: a luta das agremiações de trabalhadores contra o Estado, contra os patrões e até contra os próprios operários, sem fins de solidariedade ou previdência, desinteressada de aperfeiçoamentos técnicos.

A solução passava pela organização de uma "economia nova", capaz de realizar o máximo de produção socialmente útil, devendo o Estado, pela sua atividade administrativa, arbitrar interesses individuais e coletivos, garantir a moral e a higiene pública, retirando-se dos campos de atividade onde fosse suficiente a iniciativa privada. O trabalho era apresentado como um dever social, devendo ser remunerado por um salário justo (sem limite superior, mas com limite mínimo), sem que houvesse lugar à participação dos trabalhadores nos lucros das empresas. A associação profissional, sustentava o ex-professor universitário, deveria ser desprovida do espírito da luta de classes, abarcar interesses intelectuais e morais, mas sem aspirar à representação nacional. Neste horizonte, a sociabilidade do trabalhador não era deixada ao acaso; em harmonia com o compósito referencial organicista da sociedade que animava a classe política dirigente e que originara o encaminhamento das soluções de reorganização do Estado num sentido corporativista, era, em si mesma, objeto de organização, quer através do sindicato, quer da família. Esta última dava sentido à existência da propriedade privada e da herança, que os preceitos constitucionais salvaguardavam. A sua dignificação exigia ainda o fim da presença da mulher no mundo laboral e a habitação própria <sup>1</sup>.

A concretização de tal enunciado programático, com uma primeira expressão no texto constitucional <sup>2</sup>, demorou algum tempo até ser positivada através da legislação que enformou a política social do regime, da qual o corporativismo foi elemento estruturante. Esta política, defendida, do ponto de vista doutrinário, ao longo de diferentes conjunturas da governação como faceta da experiência revolucionária de fundação de um Estado e de um sistema social novos, envolveu diferentes dimensões como a organização do trabalho, a previdência, a assistência, a saúde, os tempos livres e o desporto, mas também os programas habitacionais económicos. Em todos estes domínios, as soluções apresentadas constituíram críticas à forma como o Estado liberal português geriu a crise social que o assolara e transportaram o desígnio de superar o dualismo entre indivíduo, tido como soberano em si mesmo, e Estado. Erigidas sobre uma outra conceção de sociedade - a de um organismo, constituído por indivíduos diferenciados, com atividades diferentes, hierarquizados na sua diferenciação natural - buscaram a sua adesão ao projeto estatal, orientado para o fortalecimento do bem-estar do "corpo social". Este era o argumento que permitia dar o salto em direção à ideia de um interesse geral, realizado apenas por intervenção do Estado e liberto da avaliação de interesses individuais. Ainda assim, a política social não surgia como um fim da ação do Estado ou como fonte legitimadora do seu poder; ela era antes um meio de afirmação da vocação, do ímpeto de realização e da posição de vanguarda que o regime se arrogava ter <sup>3</sup>. Donde, nas soluções adotadas nos vários domínios da política social tenha estado sempre em causa quer a capacidade de intervenção do Estado no sentido de orientar e influenciar o desenvolvimento dos setores em questão, quer a concessão de autonomia à iniciativa privada, problematizando-se a sua forma e extensão.

---

1. António de Oliveira Salazar, "Conceitos económicos da nova Constituição", in *Discursos 1928-1934* (Coimbra: Coimbra Editora Lda, 1935), 190-208.

2. Alguns preceitos da Constituição Política de 1933 afirmavam como princípios: o direito de propriedade e a sua transmissão em vida ou por morte (art. 15.º); o dever do Estado e das autarquias locais, em nome da defesa da família, de favorecer "a constituição de lares independentes e em condições de salubridade" e a instituição do casal de família (art. 13.º, 1.º).

3. A ideia de uma posição de vanguarda do regime confirmada pelas realizações em matéria de política social também se encontrava presente no fascismo italiano. Leia-se: Irene Stolzi, "Politici sociale e regime fas-cista: un'ipotesi di lettura", *Quaderni florentini* 46 (2017): 257.

Partindo deste quadro mais vasto, reconstrói-se, neste artigo, a evolução dos programas de habitação económica em meio urbano, em toda a vigência do *Estado Novo* (1933-1974), valorizando a diversidade de tais programas e distinguindo as ferramentas normativas, políticas, económicas e financeiras manipuladas para a sua implementação. Procura-se verificar se a política de habitação económica do autoritarismo português, integrada na esfera de ação social de corpos administrativos, organismos corporativos e instituições de previdência social, favoreceu, de facto, o projeto corporativo do Estado (por exemplo, acrescentando-lhe património ou promovendo a coesão social), ou se, pelo contrário, contribuiu para expor as suas limitações e fragilidades.

Foram cinco as tipologias de programas criados, designadamente: casas económicas, casas de renda económica, casas de renda limitada, casas para famílias pobres e casas para pescadores. Acompanham-se neste trabalho apenas as três tipologias de programas que envolveram maior investimento financeiro e exigiram a construção de uma normatividade mais extensa, que tiveram maior cobertura nacional e que vigoraram durante longos períodos de tempo, a saber: as casas económicas, as casas de renda económica e as casas de renda limitada. A análise constrói-se em torno da elaboração dos referidos programas na esfera dos poderes executivo e legislativo, quer do ponto de vista legislativo quer do ponto de vista orçamental e de dotação financeira, verificando protagonismos e circuitos da decisão política entre a Presidência do Conselho de Ministros, os Ministérios das Obras Públicas e das Corporações e Previdência Social (que até 1950 foi um Subsecretariado de Estado), a Assembleia Nacional e a Câmara Corporativa. O envolvimento de outros poderes, como seja o poder local, ou a ação de organismos de previdência social, convoca-se a título ilustrativo, por se considerar que a complexidade da sua intervenção constitui outro objeto de estudo e exige uma investigação empírica assente noutra tipo de fontes primárias. Não se apreciam as intervenções dos arquitetos e urbanistas, nem as da indústria de construção civil, envolvidos nos programas aprovados e concretizados, ainda que seja possível identificar de que modo a sua *expertise* foi integrada ou não no desenho ministerial dos programas de habitação económica.

Optando-se por incluir o recurso aos elementos estatísticos publicados em documentação de carácter técnico e propagandístico do regime, em apoio da descrição, importa, desde já, mencionar que são escassos e “merecedores de pouca confiança”, sobretudo os respeitantes às ilhas adjacentes <sup>4</sup>. Ao assumir esta qualificação, incorpora-se uma crítica que se encontra nas fontes consultadas e que corresponde a uma denúncia feita depois de 1972, nos anos finais do regime, em pareceres da Câmara Corporativa, e que se toma como útil, sendo que um novo apuramento de dados estatísticos excedia o propósito deste estudo e as capacidades dos seus autores, em função do tempo dispensado a esta investigação. Ainda assim, o registo desta insuficiência estatística é importante para historicizar e exemplificar condicionalismos que afetaram a elaboração de projetos de planificação, por exemplo no caso de Relatórios do Fundo de Fomento da Habitação ou dos próprios Planos de Fomento. Os maiores problemas alegadamente recaíram em algumas das primeiras séries publicadas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), como as referentes ao número de casas anualmente construídas, suas características de área e custo. Também os elementos dos censos teriam, em 1973, criado problemas ao cálculo do *deficit* habitacional (1960 era o último ano para o qual se dispunha de dados oficiais) e do deficit de reposição (calculado para o período de 1960-1970, seguindo-se para tanto uma recomendação da Comunidade Económica Europeia). Acresceram a este panorama omissões sobre algumas realidades, como as chamadas construções clandestinas ou condições de habitabilidade, nos elementos fornecidos pelo recenseamento de 1960. Num efeito de contaminação, uma vez que na origem estavam quase sempre elementos “imprecisos e incompletos” do INE, as indicações estatísticas elaboradas por diferentes gabinetes técnicos dos vários ministérios não podem ser lidas sem reserva quanto à exatidão do que pretendiam apurar ou projetar <sup>5</sup>.

---

4. “Parecer n.º 56/X: Projeto do IV Plano de Fomento para 1974-1979”, in *Pareceres (X Legislatura)*, vol. III. (Lisboa: Câmara Corporativa, 1973), 247.

5. Op. cit.: 248, 256-59, 278-9.

## 2. “RUTURA” NA POLÍTICA DE CASAS ECONÓMICAS: UMA IDEIA CONSTRUÍDA PELA PROPAGANDA

A primeira escolha do salazarismo, em matéria de construção de habitações para empregados, operários e outros assalariados, membros dos sindicatos nacionais, civis e militares e operários dos quadros permanentes de serviços do Estado e das câmaras municipais, recaiu sobre as casas económicas. Tal opção não representava uma novidade na perspectiva de solucionar a crise da habitação no País, entendida como manifestação crítica da chamada “questão social”, nem do estímulo que se pretendia dar ao setor da construção civil. Como solução também não representava um avanço significativo na resposta aos problemas da insalubridade potenciados pelo fenómeno do urbanismo, apenas confirmando que condições de higiene e salubridade eram requisitos que exigiam ser atendidos, na linha do que já se debatia um pouco por toda a Europa, desde o século XIX, e do que constava dos programas estatais de habitação promovidos por vários países e também em Portugal, ainda que com opções muito diversificadas quanto ao que os Estados cabimentavam para o seu desenvolvimento<sup>6</sup>.

A diferença principal residia no modo de financiamento dessa construção, face a experiências anteriores impulsionadas primeiro com Sidónio Pais e estabelecidas pelos decretos n.ºs 4137 e 4447 de 1918, depois sob direção de executivos da *Nova República Velha*, pela lei n.º 858 e pelos decretos n.ºs 5397 e 5443 de 1919<sup>7</sup>. Outra diferença envolvia o tipo de entidades que podiam construir ou intervir na construção das casas económicas, tendo-se começado por atribuir a entidades exclusivamente públicas (câmaras municipais, corporações administrativas e organismos corporativos, em colaboração com o Governo) essas operações. A rigidez desta determinação - estipulada através do primeiro diploma, o decreto-lei n.º 23052 de 23 de setembro de 1933, que atendeu ao problema da habitação económica no âmbito do projeto corporativo que o *Estado Novo* pretendia inaugurar - foi, contudo, corrigida ao longo do autoritarismo português. Como adiante se verá, cedo se fez uma aproximação a outro tipo de soluções que já tinham sido fixadas no art. 15.º do decreto n.º 4137 de 25 de abril de 1918 - onde também já se admitira que o Estado pudesse construir bairros ou casas económicas, bem como os corpos administrativos - designadamente, permitindo-se que tais construções coubessem a instituições de previdência, instituições de assistência, beneficência ou similares, a sociedades constituídas para esse fim e a empresas industriais, quando explorassem qualquer privilégio ou concessão do Estado.

Estes aspetos foram habilmente disfarçados pela propaganda da Ditadura, empenhada em projetar a ideia de que se estava perante uma política de habitação qualitativamente distinta do passado, denegrindo-se, a propósito, as experiências dos “bairros sociais” conduzidas durante a I República. Tratava-se, sobretudo, de criticar o despesismo financeiro que os bairros então projetados tinham provocado, mas também a desorganização administrativa que permitira atrasos na execução. Nalguns casos atacavam-se as conceções que tinham inspirado aquela solução, sob julgamento de que “não seguiam as causas do problema”<sup>8</sup>.

O “problema”, como era equacionado nos primeiros anos do salazarismo, tinha várias facetas: económica, porque o aumento demográfico e os fluxos migratórios para as principais cidades gerara muita procura de casas, mas estas faltavam; social, porque as limitações do parque habitacional implicavam desperdiçar resultados que se atingiam nas áreas da previdência, da assistência e da saúde, “através dos serviços médico-sociais, sanatórios, dispensários e subsídios de toda a ordem”; moral, porque a falta de condições das habitações favoreciam o inconformismo e o cansaço da vida no homem, concorriam para a promiscuidade e produziam a falência da família na sua legitimidade e indissolubilidade, bem como “o abandono da juventude aos perigos da rua e do vício”<sup>9</sup>.

---

6. Para maior detalhe dessa discussão a nível europeu, consulte-se: Margarida Acciaiuoli, *Casas com Escritos. Uma história da habitação em Lisboa* (Lisboa: Editorial Bizâncio, 2015), 353-59.

7. Sobre a defesa da solução da habitação económica para a crise da habitação em Portugal, ao longo da primeira década de 1900, leia-se: Rute Figueiredo, *Arquitetura e Discurso Crítico em Portugal (1893-1918)* (Lisboa: Edições Colibri/ IHA - Estudos de Arte Contemporânea, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 2007), 276-86.

8. *Diário das Sessões* n.º 51, 1 de Março de 1944, 169.

9. *O Pensamento de Salazar. 32 Anos ao Serviço de Portugal. Revolução Corporativa* ([Lisboa]: Ed. Lit. António Cruz, 1960), 193-94.

Nesta linha, o espírito anticlassista que animava a classe dirigente conduzia ao repúdio pela habitação operária<sup>10</sup> e à exaltação do “lar independente”. Argumentava-se que assim se protegia a família do trabalhador, “fonte de conservação e desenvolvimento da raça, da disciplina e harmonia social, fundamento de toda a ordem política”<sup>11</sup>. Esta reflexão não era propriamente nova, embora frequentemente seja valorizada como tal na literatura sobre as políticas públicas sociais ou sobre o aparelho de propaganda do salazarismo. Na realidade, aquele tipo de discurso surgia com muitos pontos de contacto em relação ao que fora o pensamento do legislador de 1918, o qual, para justificar a promoção da construção de casas económicas, também salientara que a junção de várias famílias em pequenos cubículos destruíra “todas as noções de moral”, impedia sentimentos de “amor pela sua casa [...] despertando-lhe não ideias de paz, quietação e felicidade, mas sim sentimentos de ódio e de revolta”, que acabavam por apontar “a taberna, os prostíbulos e as casas de tavalagem” como único recurso “para esquecer tantas dores”<sup>12</sup>.

A atribuição de casa ao trabalhador das classes com menos rendimentos, por um processo em que este passava de inquilino a proprietário da habitação mediante pagamento de contribuições, servia, contudo, dois objetivos não diretamente assumidos pelas autoridades estadonovistas: um, discipliná-lo financeiramente, obrigando-o a uma organização da economia doméstica para pagamento da habitação; outro, discipliná-lo no comportamento, tanto para ser admitido nos processos de seleção de ocupação da habitação, como para conservar esse “direito”, uma vez que o alcançasse. Porém não menos importante era que, por esta via, se isolava um pouco mais o trabalhador da comunidade, orientando-o para o interior da casa e afastando-o do “falanstério”<sup>13</sup>. Esta aparente forma de regeneração do trabalhador dialogava com o que se tinha por ser um perigo: o seu envolvimento em lutas políticas e sindicais. A organização dos tempos livres e de lazer dos trabalhadores constituiu a outra face desta visão disciplinadora.

Estas posições não deixavam de ser conflituantes com a visão de sociedade que o Estado, dizendo-se uma república corporativa, assumia em teoria; e que supunha a condução de uma política social capaz de anular posições individualistas e favorecer o encontro do indivíduo junto dos seus grupos naturais, de modo a, nesse coletivo, desenvolver capacidades associativas. Esta possibilidade, porém, logo desde meados da década de 1930, suscitou divergências entre os vários protagonistas da classe política, mas também na sua base de apoio, determinando lutas político-ideológicas que se agudizaram ao longo da Ditadura.

Em causa estavam dois entendimentos distintos: um, sustentando que o entrosamento do indivíduo na comunidade deveria ser sempre guiado pela mão invisível do Estado, através das suas múltiplas instituições, de modo a que agisse em harmonia com o que se considerava ser o direito e a moral do regime; outro, convicto de que se construiria um verdadeiro corporativismo de associação que naturalmente imporá o recuo da ação do Estado na organização social e económica. Na política de habitação erigida, esta polarização verificou-se sobre uma questão concreta, nunca completamente solucionada, como adiante se explicitará: deveriam os programas de habitação económica concorrer para a segregação de determinadas classes ou categorias de trabalhadores ou deveriam reconstruir a diversidade e complementaridade da comunidade em geral?

---

10. Salazar, *Conceitos*, 202.

11. Instituto Nacional do Trabalho e Previdência. *Dez Anos de Política Social 1933-1943* (Lisboa: Oficinas Gráficas da Casa Portuguesa, 1943), 175.

12. Decreto n.º 4137 de 25 de abril de 1918. Este diploma recuperava grande parte de disposições de dois diplomas submetidos à Câmara dos Deputados, alvo de apreciações por comissões parlamentares mas nunca discutidos em plenário: um, foi a proposta de lei, apresentada em 26 de fevereiro de 1914, do então ministro das Finanças, Tomás Cabreira, outro, foi o projeto de lei do deputado Francisco Sales Ramos da Costa, submetido em 20 de agosto de 1915, que renovava aquela primeira iniciativa.

13. Op. cit.: 176.

### 3. CONSTRUÇÃO E VENDA DE CASAS ECONÓMICAS NA DITADURA MILITAR: UMA HERANÇA NÃO NEGLIGENCIADA

As opções tomadas no começo do salazarismo dialogaram estreitamente com o que fora a política para a construção e venda das casas económicas da Ditadura Militar, que herdara o fracasso dos primeiros bairros de habitação económica, iniciados em 1918 e que se arrastavam ainda em 1926. Nesta experiência refletira-se uma tendência internacional, o agravamento generalizado da situação da construção civil por efeitos da I Guerra Mundial, mas sobretudo combinaram-se vários fatores nacionais: a alta das taxas de juro que afetara a indústria de construção nos empréstimos contraídos, a desvalorização da moeda que afastara o investimento no setor, a subida dos preços dos materiais, a supressão do regime de liberdade contratual em matéria de arrendamento <sup>14</sup>.

Para minorizar tais dificuldades, no período entre 1926 e 1933, os vários Ministérios desenvolveram diversas ações. Foram disponibilizados cerca de 26.000\$00, para a conclusão daquele programa, buscando-se compensar as cooperativas e empresas envolvidas na sua construção. Foram ainda definidas novas condições normativas que visaram definir em novos moldes a intervenção governamental no domínio da construção das casas económicas. A principal demarcação em relação ao passado fez-se por via de um novo entendimento da ação do Estado neste domínio, que se entendia dever ser equacionada com maior racionalidade, designadamente em matéria fiscal e de crédito, de regulamentação e proteção da indústria de construção, de organização da mão de obra, de política de solos.

Esta orientação tornou a questão da habitação económica essencialmente dependente de dois Ministérios: o das Finanças, quer antes quer depois de António de Oliveira Salazar assumir a sua tutela, e o das Obras Públicas e Comunicações, dirigido por Duarte Pacheco. Ainda que ao segundo tivesse cabido a iniciativa de lançar o primeiro programa de casas económicas da Ditadura <sup>15</sup>, a sua validação dependeu do ministro das Finanças em função da sustentabilidade das operações de reposição do equilíbrio financeiro do Estado, em curso na época, e da cabimentação alocada a tal política habitacional. Uma parte dos recursos financeiros afetos à implementação das primeiras casas económicas provinha de receitas fiscais e envolvia o próprio problema do desemprego.

Por exemplo, foram agravadas as taxas do imposto sobre sucessões e doações e acrescentada à contribuição predial uma taxa adicional de 2% para o Fundo de Desemprego. A criação deste Fundo, por decreto n.º 21699 de 30 de setembro de 1932, decorria da instituição do Comissariado do Desemprego, também estruturado pelo ministro Duarte Pacheco e com o qual pretendia o Executivo criar uma oportunidade para minorizar os problemas de mão de obra na construção civil, designadamente favorecendo a sua maior fixação.

Dos quatro grandes grupos de desempregados organizados pelo diploma - em cujo preâmbulo se propagandeava "não se dão esmolas, procura dar-se trabalho" - o Grupo III, estimado em 6000 desempregados, reunia oficiais, ajudantes e aprendizes de qualquer ramo de construção civil que deveriam ser afetos a trabalhos de melhoramentos urbanos (onde cabiam as casas económicas), a cargo da Direção Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais, e a melhoramentos de águas e saneamento, a cargo da Administração Geral dos Serviços Hidráulicos e Elétricos <sup>16</sup>.

---

14. Preâmbulo do decreto n.º 16055 de 22 de outubro de 1928. Veja-se também: José Fernando Nunes Barata, "Habitação", in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, ed. José Pedro Fernandes, V vol. ([s. l.]: [s. ed.], 1993), 45.

15. Pedro Teotónio Pereira, *Memórias. Postos em que servi e algumas recordações pessoais*, I vol. (Lisboa: Verbo, 1972), 139.

16. Um ano antes, em 1931, já tinha surgido algum suporte à construção, relativo ao abastecimento de água em condições higiénicas, em resultado do estabelecimento do princípio da organização de planos anuais para obras, abrangendo todos os municípios do País, por decreto n.º 19502, iniciativa do ministro do Comércio e Comunicações, Antunes Guimarães. Outros diplomas, como os decretos n.ºs 21696, 21697 e 21698, datados também de 30 de setembro de 1932, também tinham procurado estimular o setor da construção civil, orientando-o para melhoramentos urbanos, designadamente quanto à "realização de planos de urbanismo".

Se, por um lado, se captava receita junto dos proprietários urbanos, por outro lado, apostou-se na multiplicação de auxílios financeiros do Estado aos construtores e adquirentes das habitações económicas, como sucedeu, logo em 30 de março de 1928, através do decreto com força de lei n.º 15289, modificado por vários decretos posteriores. O seu art. 34.º dava isenção predial durante dez anos a prédios que se construíssem até 31 de dezembro de 1930. Esta isenção foi alargada, pelo art.24.º do decreto n.º 16731, às partes novas dos prédios urbanos; pelo seu art. 103.º reduzia-se a 1% a taxa de sisa pela aquisição de terrenos destinados àquelas construções e pelo art. 102.º mantinha-se a mesma taxa mínima de 1% da sisa pela primeira transmissão dos prédios construídos, desde que esta se realizasse no prazo de dois anos a contar da sua habitabilidade. As isenções de contribuição predial concedidas por estes diplomas terminaram apenas no ano de 1939, sendo que o Anuário Estatístico das Contribuições e Impostos calculava que o número de contribuintes isentos temporariamente fora de 4506, em Lisboa, e 2251, no Porto. Pelo decreto-lei n.º 18738 de 9 de agosto de 1930 foi concedida isenção aos prédios construídos até ao final de 1931, reduzindo-se para 9 anos o prazo da contribuição predial. A renovação dos favores fiscais foi um instrumento bastante aplicado até 1940, ano em que se determinou o seu termo<sup>17</sup>. Através do decreto com força de lei n.º 15289, foi ainda instituído o Fundo Nacional de Construções e Rendias Económicas, no Ministério das Finanças, destinado a subsidiar a iniciativa privada de construções e o barateamento de rendas de casas e de quartos para habitação das classes médias e operária (art. 48.º)<sup>18</sup>.

A latitude dos apoios aumentava significativamente e, em boa medida, transcendia o horizonte da habitação económica. Tratava-se de enfrentar o problema do elevado número de edificações cuja construção tinha ficado paralisada durante os anos anteriores (art. 52, ponto 4.º), estimulando a sua conclusão e ocupação, também como forma de contornar as distorções do mercado de arrendamento, sentidas desde a publicação da Lei do Inquilinato (1910)<sup>19</sup>. Daí que se estabelecesse um regime de liberdade de fixação de renda aos prédios construídos desde a publicação deste diploma, quer tivessem ou não tivessem sido subsidiados com empréstimos concedidos pelo Fundo (art. 54.º, § 1.º). Na tentativa de equilibrar a proteção dispensada a inquilinos, proprietários e senhorios, tornava-se a permitir o despejo dos arrendatários, findo o prazo do arrendamento em curso, desde que os proprietários pusessem à disposição dos inquilinos uma casa a que correspondesse renda idêntica à que estavam a pagar (art. 55.º). Admitia-se que o despejo pudesse ser evitado, desde que o inquilino consentisse em pagar renda atualizada e determinada pela aplicação dos coeficientes fixados no § 1.º do art. 30.º. Não se conhecem os resultados destas disposições, mas a sua complexidade e a persistência de situações de sublocação, os protestos dos senhorios e proprietários e o seu desinvestimento em condições de habitabilidade das frações e dos prédios<sup>20</sup> fazem supor que não tiveram quaisquer impactos positivos nas situações que pretendiam corrigir.

Orientações específicas para a construção e venda de casas económicas foram estabelecidas, meses depois, pelo decreto n.º 16055 de 22 de outubro de 1928. Por contraste com o diploma de 30 de março, a habitação económica era aqui exclusivamente identificada com o alojamento para as "classes pouco abastadas" (art. 1.º), não envolvendo, como tal, a classe média. Alargavam-se vantagens às entidades construtoras, dando, por exemplo, um prazo de dez anos para as construções. Admitia-se o envolvimento de entidades públicas para se obter aplicações de capital no negócio da construção civil. Permitia-se assim que instituições de assistência, mutualidade e beneficência concorressem com 25% do seu património (art. 17.º) e as sociedades de seguros com a mesma percentagem das suas reservas (art. 18.º). A Caixa Geral de Depósitos (CGD) poderia destinar uma parte dos fundos (com o acordo dos Ministérios das Finanças e do Comércio e das Comunicações) para empréstimos a sociedades

17. *Diário das Sessões*, n.º 51, 1 de março de 1944, 169-70.

18. O Fundo possuía uma comissão administrativa, composta por uma subcomissão técnica e outra pura-mente administrativa. A primeira tinha a responsabilidade de elaborar projetos e escolher materiais e métodos de construção, terrenos e divisão interior, que permitissem uma construção económica das casas. A mesma comissão elaborava os orçamentos da construção e fazia a fiscalização das construções por qualquer modo subsidiadas pelo Fundo (art. 50, § 1.º).

19. Sobre as circunstâncias do surgimento da Lei do Inquilinato e os seus efeitos, veja-se Manuel C. Teixeira, "As estratégias de habitação em Portugal, 1880-1940", *Análise Social* 115, n.º 1 (1992): 76.

20. Acciaiuoli, *Casas com história*, 387-89.

construtoras, com a contrapartida de pagamento de juros de 2% (art. 25.º). Persistia-se na redução do flagelo das construções não concluídas, determinando-se a sua venda obrigatória em hasta pública, desde que o proprietário não as terminasse no prazo de um ano (art. 26.º), prorrogável por mais um, no caso de força maior. Facilitavam-se também expropriações de terrenos para obras feitas pelos municípios e pelo Estado (arts. 11.º e 13.º), com vista a imprimir-lhe um carácter administrativo e rápido. Idêntico critério norteava a indemnização a pagar aos expropriados (art. 12.º), importando que não encarecesse o custo, o preço e a renda da habitação. Por fim, seguindo o exemplo da legislação inglesa já aplicado noutros países europeus, introduzia-se a possibilidade dos inquilinos das casas económicas virem a amortizar a sua habitação no prazo de vinte anos, em prestações mensais (art.º 19, § 2.º).

Três anos mais tarde, a institucionalização do Estado autoritário, como atrás se antecipou, não promoveu nenhuma rutura significativa com a política que vinha sendo traçada para a habitação económica em meio urbano. Mais do que fundar novas concepções para programas habitacionais económicos, o já citado decreto n.º 23052 de 23 de setembro de 1933 aperfeiçoou o sistema existente. O Governo continuou a promover a construção de casas económicas com as câmaras municipais, corporações administrativas e organismos do Estado. Reiterou-se a possibilidade de atribuição da propriedade ao morador da casa económica. Em relação ao que fora delineado em 1928, estabeleceu-se que este ia adquirindo a casa mediante pagamento, durante vinte e cinco anos, de uma prestação mensal que englobava, além da parte relativa à amortização do capital, os juros e prémios relativos aos riscos de morte, invalidez, doença, desemprego e incêndio. Durante este período de amortização, o chamado morador-adquirente detinha a moradia em propriedade resolúvel, ao fim desse tempo passaria a ter a sua propriedade absoluta. Era o desenvolvimento progressivo de uma política (ativada embrionariamente antes de 1933) que, ao longo de todo o Estado Novo, tendeu para estabelecer sistemas de renda compatíveis com o rendimento familiar e para facilitar o acesso à habitação própria.

O conjunto das transformações introduzidas pelo decreto n.º 23052 apontavam ainda, como a seguir se descreverá, para uma reorganização dos serviços estatais e respetivas funções, e para a criação de novos instrumentos financeiros capazes de suportar o programa habitacional das casas económicas. Não se reverteu legislação que regulava a iniciativa privada envolvida no setor da construção civil, podendo esta continuar a operar na construção de casas económicas como definido até aí. Houve, contudo, desde 1935, a preocupação de regulamentar o exercício da profissão dos construtores, uma vez que as condições em que exerciam atividade tinham implicações nas obras e no nível de construção das câmaras municipais. Assim, foi nomeada uma comissão de técnicos para equilibrar direitos de acesso ao mercado de trabalho entre indivíduos que eram diplomados por escolas e os que tinham prática da construção mas não tinham diploma. Dez anos depois, os resultados desse trabalho conduziram à publicação do decreto-lei n.º 35721 de 26 de junho de 1946, que admitia como construtores civis todos os que provassem suficientemente a sua competência e tivessem bom comportamento moral e civil <sup>21</sup>.

A planificação da política de habitação continuou a ser dominada pelo Governo numa tendência de centralização que não era nova, apesar do aparelho propagandístico do regime, encarregado de associar as diretrizes da doutrina corporativa aos objetivos governamentais no domínio da habitação, procurar dar-lhe nova forma. Porém, como pragmaticamente explicou o ministro Duarte Pacheco numa conferência no Teatro de S. Carlos, inscrita num ciclo de promoção da então recém-criada legislação corporativa de 1933, essas ideias corporativas “não iluminam ainda a uma luz tão forte, nem o seu pensamento renovador se descobre com tal claridade que dela possam ou devam falar outros que não sejam os seus apóstolos ou doutrinadores” <sup>22</sup>. Talvez por isso a primeira subvenção do novo regime

21. Esta medida legislativa procura estancar o problema da situação irregular em que trabalhavam muitos construtores para diversas câmaras municipais do País, evitando o seu afastamento compulsivo uma vez que tal “causaria perturbações na sequência da construção em curso”. A última grande mudança, antes de 1946, fora operada pela lei n.º 1670 de 15 de setembro de 1924 que proibira a aceitação de projetos não assinados por diplomados e limitara o exercício da profissão de construtor civil aos diplomados e aos construtores inscritos nas Câmaras Municipais de Lisboa e Porto ou legalmente habilitados para essa inscrição. O diploma teve contudo pouco efeito, continuando as autarquias a dar trabalho aos construtores não diplomados. Cf. Preambulo do Decreto-Lei n.º 35721 de 26 de junho de 1946.

22. Com esta referência, Duarte Pacheco autoexcluía-se desse grupo de ideólogos do projeto corporativo e mostrava o seu ceticismo quanto ao mesmo. Cf. Pereira, *Memórias*, 140.

para a construção de casas económicas em Lisboa e Porto, no montante de 20.000\$00, tivesse sido viabilizada pelo decreto-lei n.º 22909 de 11 de julho de 1933, sem que se esperasse pelo diploma regulador da construção das casas económicas (o decreto n.º 23052) que, nesse verão, estava em fase final de redação. Alguns meses antes, outra via para combater o problema da habitação entre segmentos populacionais de baixa ou muito baixa condição económica fora criada pelo decreto n.º 21697 de 30 de setembro de 1932. Destinado a fomentar melhoramentos urbanos, este diploma permitiu, nos anos seguintes e até 1948, a construção de casas para pescadores em diversos centros piscatórios do País <sup>23</sup>, por corpos e corporações administrativas ou comissões de iniciativa subvencionadas pelo Orçamento de Estado, a partir de verba consignada pelo Ministério das Obras Públicas e Comunicações (MOPC).

#### 4. O PRIMEIRO CICLO DE CONCRETIZAÇÃO DO PROGRAMA DE CASAS ECONÓMICAS (1933-1945)

Na concretização do programa das casas económicas durante o Estado Novo podem ser observados dois ciclos distintos, tendo em conta o tipo de capitais que estimularam a sua construção e também as normas para sua atribuição e distribuição.

O primeiro ciclo, que se definiu para o período entre 1933-1945, esteve associado à reorganização de serviços e instrumentos financeiros produzida pelo decreto n.º 23052. A edificação das habitações foi suportada pelo Fundo das Casas Económicas, formado por verbas destinadas pelo Governo, participações de câmaras municipais, corporações administrativas e organismos corporativos, rendimentos de títulos à guarda da CGD e dos depósitos em dinheiro por conta do Fundo, donativos de particulares e cobranças das prestações das casas económicas distribuídas. Também o Fundo de Desemprego participou a construção das casas económicas, sem que houvesse possibilidade de recuperação das verbas investidas para o mesmo Fundo, ao contrário do que sucedia com o Fundo das Casas Económicas. Para salvaguarda do capital investido pelo Fundo de Desemprego, por despacho de 24 de março de 1936, Salazar determinou que os quantitativos das prestações mensais deveriam contemplar a amortização regular do que competia à entidade participante. As verbas que excedessem aquela amortização constituíam receitas para o Fundo das Casas Económicas <sup>24</sup>. Estas disposições afetas à disciplina financeira do programa das casas económicas apontam para uma planificação rigorosa do investimento, com uma exigência de retorno sobre os capitais do Estado e o propósito de se evitarem derrapagens financeiras. Pelo decreto-lei n.º 33278 de 24 de novembro de 1943 estabeleceu-se ainda que o Estado financiava adiantado, sem juros, metade do custo de novas construções de casas económicas em Lisboa, Porto, Coimbra e Almada. Os 50% restantes seriam assegurados pelas respetivas câmaras municipais, a juros de 4%, podendo estas ter empréstimos especiais. Às autarquias cabia ainda fornecer os terrenos necessários e respetiva urbanização. Caso o produto das vendas das moradias não atingisse o custo de aquisição da área total, podia o Fundo de Desemprego participar as despesas de urbanização até ao montante da diferença.

A intervenção do Governo na execução do programa das casas económicas manteve-se, na linha do que sucedera até então, sob responsabilidade do MOPC, criando-se para o efeito a Secção das Casas Económicas na Direção Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais. Cabia-lhe a planificação dos projetos e orçamentos, a escolha dos terrenos, a administração das verbas para as construções e a fiscalização das obras de conservação e benfeitorias. Em virtude da política habitacional representar um aspeto do projeto corporativo estatal, houve atribuições conferidas ao Subsecretariado das Corporações e Previdência Social (SSECPS), através da Repartição das Casas Económicas, criada no Instituto Nacional do Trabalho e Previdência (INTP), designadamente quanto à elaboração dos planos de distribuição das casas económicas, à fiscalização da cobrança das prestações, ao assegurar da higiene

---

23. Até 1947, segundo informação disponibilizada na Exposição de Obras Públicas, realizada em Lisboa em 1948, teriam sido 672 as casas para pescadores construídas e 1648 estariam em construção ou autorizadas. Cf. Comissão Executiva da Exposição de Obras Públicas, *Quinze Anos de Obras Públicas 1932-1947*. II vol. (Lisboa: Imprensa Nacional de Lisboa, [1948]), 148.

24. Despacho [de 24 de março de 1936] in *Diário do Governo*, I série, n.º 77, 2 de abril de 1936. Desconhece-se que destino foi dado ao Fundo Nacional de Construções e Rendas Económicas. Todavia, não tendo sido revogada a legislação anterior pode admitir-se que tenha continuado a concorrer para financiar estas construções. Outra possibilidade é que os seus capitais tenham sido integrados no Fundo das Casas Económicas.

nos bairros e à realização de pagamentos dos vários seguros e prémios de seguros exigidos. Esta repartição de competências não divergia muito do que havia sido estipulado para as duas subcomissões que compunham o Fundo Nacional de Construções e Rendas Económicas. As casas económicas foram instituídas em regime da propriedade resolúvel, com obrigação de constituição de um casal de família, numa nova recuperação do que fora legislado na Ditadura Militar, por decreto n.º 18551 de 3 de julho de 1930 que tinha consagrado aquele instituto, tornando-o indivisível e inalienável, quer voluntária, quer coercivamente<sup>25</sup>. Na esteira da proteção da instituição familiar preconizada no texto constitucional (art. 13.º, 1.º) e reforçada pelo ideário corporativo traçado pelo regime, o casal de família funcionava como símbolo da sua unidade, resistência e durabilidade<sup>26</sup>. Representava o bem patrimonial da família, tinha que ser instituído pelo chefe de família e podia ter várias modalidades<sup>27</sup>.

O acolhimento dessa norma legal apresentou complicações. A questão mais delicada colocou-se em torno da concessão da propriedade absoluta em relação às casas económicas (alcançada quando fosse paga a última prestação do contrato ou quando ocorresse, antes disso, um falecimento), nos casos de incumprimento da obrigação de constituir com a casa económica um casal de família, por vigorar o entendimento de que o adquirente não podia vender ou arrendar a sua moradia, estando obrigado a assegurar a sua transmissão por morte. Observado por várias instâncias judiciais, o problema mereceu análises e decisões contraditórias. Em 1960, a Procuradoria-Geral da República considerou que a propriedade absoluta da moradia económica só seria inalienável depois de existir e enquanto subsistisse o casal de família, mas, se ao seu adquirente fosse entregue o título de aquisição, não podia a Administração avançar com a alienação onerosa da casa económica. Em 1962, o Supremo Tribunal de Justiça entendeu que a transmissão da moradia económica em favor do adquirente exigia constituição e registo do casal de família, mesmo que o termo de quitação lhe atribuísse a propriedade plena da casa. Finalmente, em 1968, o Supremo Tribunal Administrativo defendeu que o beneficiário adquiria a propriedade plena da moradia com o pagamento da última prestação da casa, independentemente de ter cumprido ou não a obrigação de constituição do casal de família<sup>28</sup>.

Esta questão suscitou uma tensão importante no regime corporativo. Alegando favorecer e respeitar o direito de propriedade, o Estado agia, nesta matéria, em sentido contrário, limitando-o e contrariando o princípio geral de alienabilidade consignado em vários artigos do Código Civil de 1867 (em vigor até 1966)<sup>29</sup>. Não só não se reconhecia a permissão de alienação das moradias económicas entradas no regime de propriedade absoluta, como se colocava essa permissão na dependência de autorização do poder executivo (através do subsecretário de Estado, e depois do ministro das Corporações e Previdência Social). Assim, a casa económica nunca passava a um regime de livre disponibilidade, permanecendo na dependência do Estado. Deste modo, estabelecia-se um aumento de restrições sobre a natureza do direito de propriedade, em consequência do que se chamava a sua função social (isto é, a sua exploração conforme com finalidade coletiva, diluindo-se a soberania do proprietário na utilidade social), em harmonia com as afirmações programáticas quer da Constituição (art. 35.º), quer do Estatuto do Trabalho Nacional (art. 13.º)<sup>30</sup>.

---

25. Teles de Sousa, *O Regime Jurídico das Casas Económicas* (Porto: Athena Editora, 1982) V-VI. O casal de família havia sido estabelecido por decreto n.º 7033 de 16 de outubro de 1920, no seguimento de estudos promovidos pelo advogado Adriano Xavier Cordeiro.

26. Sobre este aspeto consulte-se: Álvaro Manuel Viegas Soares, *O casal de família como fórmula de unidade* (Bachelor thesis, Universidade de Lisboa, 1942).

27. Consideravam-se chefes de família os cidadãos portugueses de ambos os sexos, em pleno gozo dos seus direitos civis, que fossem casados ou que, não o sendo, tivessem a seu cargo a sustentação de um ou mais descendentes, irmãos ou descendentes destes. As mulheres casadas ou viúvas podiam instituir um casal de família nos seus bens dotais, mas apenas em benefício dos filhos ou outros descendentes. O casal de família podia compreender uma das seguintes modalidades: a habitação em que o titular (o chefe de família) e sua família habitassem; ou ainda, separada ou cumulativamente, a casa e a) as dependências necessárias para o exercício de qualquer ofício mecânico, exercido e explorado diretamente por qualquer dos membros da família, em benefício desta, b) uma ou mais glebas, anexas ou vizinhas, agricultadas sob administração familiar direta. Cf. Mário Raposo, "Casal de família", in *Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*, IV vol. (Lisboa: Editorial Verbo, [s. n.]), 1309.

28. Durante a transição para a democracia, pelo decreto-lei n.º 566/75 de 3 de outubro foi extinta a obrigatori-idade de constituição do casal de família nos casos em que tal exigência legal ainda não tivesse sido cumprida. Cf. Teles de Sousa, *O Regime Jurídico*, VI e VIII.

29. Para uma análise jurídica destas questões veja-se: Feliciano Resende, "A inalienabilidade das casas económicas", *Estudos Sociais e Corporativos*, (1965): 14. O novo Código Civil de 1966 concretizou a ideia de que o proprietário gozava de modo pleno e exclusivo os direitos de uso, fruição e disposição das coisas que lhe pertenciam, desde que dentro dos limites da lei e acatando as restrições por ela impostas.

30. As limitações à propriedade encontravam-se também dispersas pela legislação administrativa. O Código Civil de 1966 não corrigiu este aspeto,

Noutros casos não foi dado cumprimento ao casal de família por, em situações não contempladas pelo legislador sobre o perfil do morador adquirente, existirem dúvidas sobre o que se entendia por chefe de família. Foi o caso de pretendentes solteiros à casa económica, embora com pessoas de família a cargo. A proporção do problema infere-se pela publicação de sucessivos pareceres esclarecendo o que se entendia por chefe de família, acabando por se deliberar não poderem ser excluídos dessa expressão indivíduos solteiros que tivessem ascendentes, irmãos ou sobrinhos a cargo (decisão administrativa tomada hierarquicamente no SSEPCS<sup>31</sup>), num reconhecimento de que este tipo de agregados podia ter mais dificuldades económicas e sociais do que casais sem filhos.

O direito de propriedade resolúvel e o regime de sucessão na propriedade das casas económicas foram também problemas que se colocaram às autoridades, tendo merecido decisões administrativas (tomadas no circuito de decisão formado pelo INTP e pela tutela). Evocando-se a mesma atitude de preservação da moralidade e da coesão da família, foi estabelecido que em caso de divórcio, e desde que o INTP não promovesse a rescisão do contrato, o direito de propriedade resolúvel da casa tinha que ser partilhado<sup>32</sup>. Maior complexidade teve a questão do regime de sucessão, sendo geralmente seguido o preceituado no direito civil. Nos casos de casamento com comunhão geral de bens ou em regime de comunhão de adquiridos, determinava-se que a propriedade pertencia em conjunto aos dois cônjuges<sup>33</sup>.

Na aplicação prática do decreto n.º 23052 surgiram também dificuldades, quer para o INTP, quer para os beneficiários, a propósito da distribuição e aquisição das casas económicas, apesar do detalhe regulamentar que envolvia estes aspetos. Houve, logo nos primeiros anos, dúvidas sobre se os sindicatos nacionais poderiam aceitar, para aquisição das casas económicas, sócios efetivos e sócios contribuintes, determinando-se, por fim, que só os primeiros tinham essa possibilidade<sup>34</sup>. Outra dúvida envolveu as candidaturas no distrito da sua residência de sócios efetivos que exerciam a sua atividade profissional em distrito diferente daquele em que residiam. Foi deliberado autorizar essas candidaturas, considerando-se não existir critério restritivo sobre o assunto<sup>35</sup>.

Estas questões remetem para um problema mais abrangente que foi o da taxa de sucesso de ocupação das construções deste tipo de programa habitacional. Do que foi possível apurar, o sistema apresentou imperfeições que acabaram por gerar situações de não ocupação de fogos construídos, por falta de procura entre candidatos elegíveis. Falhas de planeamento, não só relativas às habitações mas também à sua inserção no meio, parecem ter estado na origem desses casos. Tal sucedeu, por exemplo, no bairro da Encarnação (Lisboa), em que as 648 moradias postas a concurso, em 1944, não tiveram número de candidatos suficientes. O INTP justificou o caso alegando que a falta de meios de transporte dificultava o acesso ao bairro, optando por atribuir as casas a quem se apresentasse a requerê-las, além do prazo de trinta dias marcado nos anúncios. Esta solução levantou suspeitas de favorecimento indevido, num momento de forte procura das habitações (alegadamente coincidente com o estabelecimento de carreiras de autocarros para o bairro)<sup>36</sup>.

---

apenas criou um polo de concentração de todas as restrições pos-tas ao conteúdo do direito de propriedade, pelo art. 1305.º. Cf. Júlio de Castro Caldas, "Sobre o Novo Código Civil", *O Tempo e o Modo. Revista de Pensamento e Acção* 46 (1967): 185-86.

31. A decisão final foi objeto do despacho do Subsecretário de Estado das Corporações e Previdência Social de 24 de maio de 1934. A sucessão de pareceres no interior daquele organismo pode consultar-se em: Cachulo da Trindade, *Casas Económicas, Casas de Renda Económica, Casas de Renda Limitada, Casas para Famílias Pobres. Legislação Anotada* (Coimbra: Coimbra Editora, 1951), 14-6.

32. *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência* 20, (1946): 412.

33. *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência* 16, (1946): 370.

34. *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência* 19, (1946): 402.

35. *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência* 13, (1947): 238.

36. *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência* 20, (1946): 520.

## 5. O SEGUNDO CICLO DE CONCRETIZAÇÃO DO PROGRAMA DE CASAS ECONÓMICAS (1946-1974)

Embora os problemas com atribuições e distribuições de casas económicas tivessem surgido ainda nos anos de 1930, somente no começo da década de 1950 foram definidos novos moldes para o seu funcionamento, numa época que se pode considerar como sendo de segunda fase na concretização do programa habitacional das casas económicas. Uma atualização dos limites de rendimento para habilitação às casas económicas e uma modificação de algumas normas relativas à classificação dos candidatos foram promovidas pelo decreto-lei n.º 39288 de 21 de julho de 1953. De certa forma, procurava-se corrigir discrepâncias que tinham sido potenciadas pelo alargamento das classes de casas económicas, estimulado pelo decreto-lei n.º 33278 de 24 de novembro de 1943. Das classes A e B, criadas em 1933, passara-se para as classes C, D e E (cabendo nesta juízes de 2ª classe, ministros plenipotenciários de 2ª classe e professores catedráticos), sendo que o benefício social da habitação deixava de abranger exclusivamente as classes pobres. As principais novidades do decreto-lei n.º 39228 residiam, contudo, na autorização de empréstimos aos moradores e na instituição de serviço social nos bairros deste tipo habitacional <sup>37</sup>.

Mais tarde, o decreto-lei n.º 43973 de 20 de outubro de 1961 estabeleceu limite de idade para admissão dos concorrentes, qualquer que fosse a classe de casas a atribuir, introduzindo o pagamento do subpráxis por excesso de idade; alterou os limites de rendimento para atribuição de uma casa económica, calculados agora em função dos valores das prestações (e não em quantitativos uniformes em relação à classe), por sua vez fixadas em função de fatores variáveis de localidade para localidade; atenuou consequências nos casos de rescisão do contrato por mau comportamento do chefe de família ou do seu cônjuge, prevendo-se a possibilidade de arrendamento para restantes membros do agregado familiar; previu indemnizações por benfeitorias nas casas a redistribuir.

Em boa medida, a pressão para a publicação deste decreto-lei advinha do facto de ser cada vez maior o número de casas disponíveis não colocadas a concurso. Variaram as razões para retardar a abertura de concursos. As classes mais baixas das casas económicas tinham sempre um reduzido número de concorrentes. Mais comuns eram os pedidos de transferência de moradores adquirentes, de determinada classe, para passarem para a classe imediatamente superior. Os serviços dificultavam as transferências para moradias da mesma classe e tipo dentro do mesmo bairro, salvo evocação de razões admitidas pela tutela <sup>38</sup>. Uma vez distribuídas as habitações sucediam-se outro tipo de problemas, nomeadamente quanto ao cumprimento das instruções de utilização, estipuladas em regulamentos, pelos adquirentes. Apesar dos avisos feitos no ato de levantamento das chaves das moradias <sup>39</sup> e da fiscalização incrementada, sucediam-se obras não autorizadas (por exemplo, latadas, muros de vedação, capoeiras de madeira, grades de madeira, etc.). As penalizações envolviam multas, exigência de legalização ou de demolição de obras diversas. As obras de conservação, que eram obrigatórias, exigiam a licença das câmaras municipais para a sua execução <sup>40</sup>.

Aquela que chamamos de segunda fase de concretização deste programa habitacional teve duas novas características. Uma, o aumento do grau de intervenção do MCPS na política de habitação, estimulado pelo decreto-lei n.º 39978 de 20 de dezembro de 1954, que atribuía ao ministro das Corporações a escolha das localidades onde se deveriam construir bairros de casas económicas, a fixação do seu número de moradias e, mais importante, das percentagens de distribuição de adquirentes por classes de casas. Este último ponto era relevante num momento político em que se discutiam aspetos discriminatórios

---

37. A edificação de equipamentos de interesse geral começara por ser prevista pelo decreto-lei n.º 33278 de 24 de novembro de 1943, que destacava: a "escola, centro de educação moral e social, igreja, lugares para vendas e recreios para crianças" (art. 1.º, § 2.º).

38. Arquivo da Secretaria Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Acervo Dr. José Carlos Ferreira, Caixa 3: Parecer n.º 671-58.

39. A entrega das chaves das moradias de habitação económica era feita numa sessão revestida de solenidade, podendo ser presidida pelo ministro das Corporações e Previdência Social ou pelo Presidente da República (caso das entregas das chaves 3000ª e 2000ª das casas de renda económica). Eram ocasiões com boa cobertura da imprensa e que serviam às autoridades para promoverem a política habitacional seguida.

40. Arquivo da Secretaria Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Pasta Casas Económicas: Circular P/4/7 de 20 de Janeiro de 1954, com instruções aos moradores adquirentes do bairro das casas económicas do Restelo.

da distribuição das casas económicas pelos seus beneficiários. Registrando-se um favorecimento dos sócios dos sindicatos nacionais em detrimento dos funcionários públicos, seria introduzida uma correção em favor destes últimos que viram aumentar de 25% ou 50%, consoante o tipo de classe das moradias, para 80% o seu contingente <sup>41</sup>.

Outra característica foi a passagem para um quadro de fomento da construção de casas económicas com os capitais das instituições de previdência. Tal modalidade tivera origem, ainda que de modo superficial, no decreto-lei n.º 35611 de 25 de abril de 1946, cujo art. 18.º admitia a aplicação de capitais das instituições de previdência em casas económicas (e também em casas de renda económica), mas unicamente em Lisboa e no Porto. Esta orientação não cessou de ser aprofundada, acompanhando a própria política de diversificação dos tipos de programas de habitação económica em meio urbano, como adiante se esclarecerá. O argumento das autoridades para justificar esta estratégia passou por salientar que se tratava de uma aplicação direta das remunerações do trabalho em obras que revertiam a favor de quem constituía esses mesmos valores. Exaltava-se a dignificação do trabalhador e, por se tratar de um ciclo redistributivo, rejeitavam-se dispensas de pagamento de renda. A casa gratuita ou quase gratuita era apresentada como incompatível com a garantia do direito à casa <sup>42</sup>.

O modelo incrementado pelo decreto-lei n.º 35611, contudo, não funcionou, uma vez que não chegou a ser concedida a comparticipação do Estado, através do Fundo de Desemprego, que aí se previra. Sem esse apoio, as instituições de previdência evitaram construir casas económicas, dado que as prestações mensais das rendas a pagar pelos adquirentes eram fixadas por lei e prejudicavam a obtenção da rentabilidade exigida na aplicação dos seus capitais. Alguns anos depois, o decreto-lei n.º 40426 de 6 de julho de 1955 procurou criar condições mais favoráveis às instituições de previdência que investissem nas construções das casas económicas. Era-lhes permitido depositar as suas importâncias à ordem do Fundo das Casas Económicas, gerido pela Direção Geral de Previdência (DGP), vencendo a uma taxa de juro não inferior a 4%. O reembolso dos capitais investidos e respetivos juros harmonizar-se-iam com o quadro de amortizações aprovado pelo Ministério das Corporações e Previdência Social (MCPS) <sup>43</sup>.

As alterações ao tipo de financiamento das casas económicas coincidiram com a denúncia, no começo da década de 1950, de que não haviam sido cumpridas as disposições legais relativas aos reembolsos das verbas investidas pelas câmaras municipais na edificação daquelas habitações. Fora o caso das construções determinadas pelo decreto-lei n.º 35602 de 17 de abril de 1946. No Fundo das Casas Económicas deixara de ser depositado o produto das compartimentações das câmaras municipais. Tal devera-se à suspensão ou redução de concessão de empréstimos da Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência às autarquias, ao mesmo tempo que o Ministério das Finanças continuara a inscrever no orçamento da Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais verbas para se satisfazerem esses encargos. Em 1956, depois do caso ser analisado por uma comissão designada pelo ministro das Finanças, optou-se por solucionar o problema dos reembolsos às câmaras municipais, concedendo-se, mediante novo pedido que estas apresentassem, novos empréstimos. A reposição das importâncias nos cofres do Tesouro seria responsabilidade do Fundo, por conta dos seus rendimentos próprios. Evitava-se assim que a Direção Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais inscrevesse as dotações orçamentais para a construção, em face dos custos estimados, sem ter garantia de que haviam sido concedidos créditos para os planos de construção <sup>44</sup>.

---

41. Arquivo da Secretaria Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Ministério das Corporações e Previdência Social, Direção Geral do Planeamento e Habitação Económica, Pasta "Barra-cas": "Nota entregue ao Dr. Mota Veiga", 2 de dezembro de 1957.

42. *A Cooperação das Instituições de Previdência e das Casas do Povo na Construção de Habitações Económicas* (Lisboa: FNAT/ Gabinete de Divulgação, 1957), 29-31.

43. Op. cit., 19 e ss.

44. Arquivo da Secretaria Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Ministério das Corporações e Previdência Social, Direção Geral do Planeamento e Habitação Económica, Pasta "Barra-cas": "Problema dos Reembolsos do Estado: Posição das Câmaras na matéria", [1956]; Pasta Casas para Funcionários Públicos: "Nota", 23 de janeiro de 1960.

## 6. EXPANSÃO NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO ECONÓMICA: O SURGIMENTO DE NOVOS PROGRAMAS

No pós-II Guerra Mundial, as casas económicas deixaram de ser a principal aposta da política de habitação económica e surgiram novos programas que criavam as casas de renda económica e as casas de renda limitada. Outra novidade foi o envolvimento das Casas dos Pescadores na política de habitação económica, determinado pelo decreto-lei n.º 35732 de 4 de julho de 1946. À Junta Central das Casas dos Pescadores cabia a possibilidade de contrair empréstimos na CGD para realização dessas construções. As receitas e fundos das Casas dos Pescadores serviam de garantia dos empréstimos, que podiam ser amortizados em vinte anos<sup>45</sup>. Foi também recuperado e adaptado o programa de casas desmontáveis, que já havia sido explorado em anos anteriores, embora com alcance muito limitado e destinado a fazer face a situações habitacionais de carência extrema em várias zonas do País<sup>46</sup>. Os novos programas pretenderam ser uma resposta ao crescimento demográfico nos locais de maior concentração urbana e à substituição dos prédios envelhecidos, ainda que, nas melhores estimativas já do final da década de 1960, apenas possibilitassem uma cobertura de 20% do *deficit* de reposição<sup>47</sup>. Tinham ainda outros objetivos, como impor uma maior regulação ao próprio setor da construção civil e evitar a especulação sobre o preço dos materiais de construção e sobre os próprios terrenos.

A construção de casas de renda económica, assumidamente direcionadas para famílias da classe média, foi prevista pela lei n.º 2007 de 7 de maio de 1945. A sua novidade residia na liberalização da construção a sociedades cooperativas ou anónimas e empresas, industriais ou concessionárias de serviços públicos, com capital suficiente para assumirem o encargo dos terrenos junto das autarquias, ainda que não se impedisse a participação de instituições de previdência, organismos corporativos ou de coordenação económica. Para atrair esses investidores, a quem se fixava um máximo de dividendos, garantia-se-lhes a aquisição de terrenos a preços compatíveis, benefícios fiscais (como a isenção de sisa pela aquisição dos terrenos e pela primeira transmissão dos prédios ou da contribuição industrial e a do selo e impostos de transmissão nos atos de constituição, dissolução e liquidação) ou empréstimos às construtoras (com taxa de juro de 4% a prazo máximo de dois anos). As casas construídas poderiam ser para venda e arrendamento ou só para arrendamento, mas este conhecia limites. Teria que ser feito sempre com uma renda contida dentro da renda-base oferecida pelo construtor no momento da aquisição do terreno. Proibia-se a sublocação total ou parcial. Neste programa o que tornava as rendas mais baixas para o adquirente era o facto de cessarem as obrigações dos seguros de vida, doença, invalidez e desemprego<sup>48</sup>.

O programa de casas de renda limitada surgiria dois anos mais tarde, criado pelo decreto-lei n.º 36212 de 7 de abril de 1947. Envolveria a construção de prédios de rendimento, em relação aos quais se verificava a "prévia fixação da renda máxima a cobrar pelos andares destinados à habitação, com licitação degressiva

45. No estádio atual desta investigação não é possível determinar a duração deste programa habitacional ou caracterizar o seu sucesso ou insucesso, desconhecendo-se o número de habitações que foram construídas na sua dependência. Admite-se a hipótese, ainda sem pesquisa empírica que o confirme, deste programa ter sido estabelecido na sequência da experiência da construção de casas para pescadores, impulsionada a partir de 1932, conduzida no âmbito mais geral da política de melhoramentos urbanos.

46. Tais tinham sido os casos das autorizações governamentais para: construção de moradias para famílias pobres, no distrito do Funchal, pelas autarquias do Funchal e de Câmara de Lobos, em 1936 (Decreto-lei n.º 24488 de 1 de abril de 1936); construção de casas desmontáveis em Lisboa (Decreto-lei n.º 28912 de 12 de agosto de 1938); construção de casas desmontáveis em Lisboa e Porto, pelas autarquias das duas cidades (Decreto-lei n.º 33278 de 24 de novembro de 1943); construção de casas desmontáveis em Celas, pela Câmara Municipal de Coimbra, em 1944 (Decreto-lei n.º 34139 de 24 de novembro de 1944).

47. Gonçalves de Proença, *Discurso na cerimónia de entrega da 3000 chave das Casas de Renda Económica do Bairro dos Olivais e da inauguração do Centro de Recreio Popular da Encarnação em 7 de Abril de 1968* ([Lisboa]: [s.ed.], [1969]), XII.

48. *Diário das Sessões*, n.º 51, 1 de março de 1944, 170-1. Merece ser sublinhado que nem na Assembleia Nacional nem na Câmara Corporativa houve entusiasmo com a proposta de diploma, recebida em fevereiro de 1944, que veio a originar, depois de introduzidas alterações, a lei n.º 2007 de 1945. O relator do parecer da Câmara Corporativa, o procurador António Vicente Ferreira, considerou que não se tratava de um investimento comercialmente viável. Insistiu na ausência de resultados qualitativos e quantitativos de quaisquer estudos que permitissem concluir que o novo programa habitacional respondia às necessidades da habitação urbana. Sugeriria que se realizasse um inquérito sobre aspetos económicos e sociais (rendas de casa e rendimento do agregado) da habitação urbana, na linha do que se fazia na Bélgica, Espanha e Inglaterra (Op. cit., 425-7.). Na Assembleia Nacional, os críticos argumentavam que era mais importante melhorar habitações e espaços públicos do que construir novas casas, pediam a reforma da lei do inquilinato, sugeriam a criação de planos urbanísticos a vinte anos para Lisboa e a instituição de um organismo central dotado de poderes e meios de estudo para definição da política pública de habitação (*Diário das Sessões*, n.º 136, 8 de fevereiro de 1945, 295; n.º 137, 9 de fevereiro, 304).

da renda, a partir de uma base definida nos anúncios da praça, e a concessão de importantes facilidades, tanto na cedência de terrenos municipais, a preços acessíveis e não sujeitos a concorrência, como na isenção da sisa na compra dos mesmos terrenos e na primeira transmissão dos próprios prédios e de contribuição predial pelo período de doze anos”<sup>49</sup>.

O incremento das duas modalidades de habitação acima referidas tornou necessária uma definição de diversas matérias como expropriações, direito de superfície e fixação e atualização das rendas de casas de habitação. Esse ajustamento alcançou-se através da lei n.º 2030 de 22 de junho de 1948 que consagrava o princípio de que os direitos dos particulares não podiam constituir obstáculo à realização dos fins de utilidade pública que o Estado prosseguisse, desde que compensados por justa indemnização. Assumindo esta posição, o Executivo consumava um alargamento da ação e dos fins do Estado, na esteira da evolução que já cobria as expropriações por utilidade pública<sup>50</sup>. No plano das expropriações, comprimiam-se os direitos do expropriado e eram beneficiados os do expropriante. Ao expropriado deixava de assistir uma recuperação integral de mais-valias indiretas, sendo que o processo destinado a garantir o cumprimento exato dos critérios legais da fixação do valor da indemnização sofria uma maior jurisdicionalização. O diploma permitia, porém, ao Estado e às autarquias reservarem a recuperação de mais-valias futuras. As autarquias passavam ainda a deter o chamado direito de superfície, isto é, a reserva de terrenos de construção dos centros comerciais das cidades, esperando-se com isso favorecer a construção de moradias familiares. Outra importante inovação da lei n.º 2030 era o facto de permitir ao Governo subscrever parte do capital de sociedades anónimas de construção de casas de renda económica e limitada. Quanto às rendas, o legislador recusara dar uma estruturação definitiva ao instituto do inquilinato, seguindo o princípio de, sempre que possível, elevar até ao quantitativo justo as rendas antigas e reduzir as mais elevadas dos arrendamentos recentes<sup>51</sup>. Com esta opção, reforçava-se a proteção dispensada aos inquilinos. Os proprietários senhorios não podiam escolher os inquilinos nem alienar as casas ou fixar-lhes rendas. Com a intervenção da Administração e o predomínio de regras de direito público sobre os prédios de rendimento, também, a curto prazo, os próprios investidores e construtores das habitações económicas foram prejudicados, pelo que o fulcro do seu negócio tendeu a deslocar-se para os terrenos de construção e para os materiais, onde alcançavam participações de fundos públicos, ou para a construção de prédios de renda livre.

Dos novos programas habitacionais criados na conjuntura do pós-guerra, o único que não estabeleceu relação com os organismos corporativos ou de coordenação económica, nem às instituições de previdência (nem tão pouco à iniciativa privada), foi o programa de construção de casas para famílias pobres ou indigentes desalojadas (na sequência de trabalhos de urbanização ou outros de interesse público), criado através do decreto-lei n.º 34486 de 6 de abril. Tal empreendimento era imposto pelo Governo aos corpos administrativos e às Misericórdias que podiam, para esse efeito, beneficiar de subsídios de cerca de 10.000\$ por casa, concedidos em partes iguais pelo Estado e pelo Fundo de Desemprego. Ao MOPC, por intermédio da Direção-Geral dos Serviços de Urbanização, cabia a aprovação dos projetos. Tratava-se de casas desmontáveis que deveriam ser agrupadas segundo as disponibilidades dos terrenos, cuja aquisição e urbanização também constituíam encargo dos corpos administrativos e das Misericórdias. As rendas das casas deste programa eram fixadas pelo Ministério das Finanças. Concedia-se a licença de ocupação destas casas a título precário, sob a forma de alvará. O decreto-lei n.º 35106 de 6 de novembro de 1945, que regulava a distribuição das casas para famílias pobres, impunha às câmaras municipais, após instalação dessas famílias nas novas habitações, as demolições das casas anteriores.

---

49. “Parecer n.º 48/X: Regime das Casas de Renda Limitada” in *Pareceres (X Legislatura)*, I vol. (Lisboa: Câmara Corporativa, 1974, pp. 175-176. O regime jurídico das casas de renda limitada foi depois aperfeiçoado pelo Decreto-Lei n.º 41532 de 18 de fevereiro de 1958, designadamente em matéria da alienação de terrenos municipais e da alienação das casas em regime de propriedade horizontal, que passou a ser feita mediante sorteio entre pretendentes à sua aquisição.

50. Pelo decreto n.º 19881 de 12 de junho de 1931 fora consagrado o princípio de que da simples aprovação dos projetos resultaria o imediato reconhecimento da utilidade pública.

51. *Diário das Sessões*, n.º 132, 5 de fevereiro de 1948, 281.

## 7. AS INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA TRANSFORMADAS EM PRINCIPAIS ENTIDADES FINANCIADORAS

A transformação das instituições de previdência em principais entidades financiadoras da habitação económica, alicerçada na lei n.º 2092 de 9 de abril de 1958, aconteceu num momento em que já se tinha experimentado, sem êxito, passar para as entidades particulares a iniciativa da construção das casas de renda económica, a angariação dos capitais e os encargos da administração. Essa dificuldade manifestara-se logo passado um ano sobre a publicação da lei n.º 2007 de 1945<sup>52</sup>. Na modalidade das casas de renda económica, coube à Federação de Caixas de Previdência - Habitações Económicas (FCP-HE), criada em 1946 na dependência do INTP, a sua construção, em colaboração com as câmaras municipais<sup>53</sup>. Os acordos a celebrar entre a Federação e as autarquias, para execução das construções e homologação dos respetivos contratos de empreitada, eram competência do ministro das Corporações e Previdência Social. Também as rendas a fixar ficavam sujeitas à homologação do ministro, entrando em consideração o custo das construções, a rentabilidade dos capitais e a capacidade económica dos pretendentes às casas. O princípio da compensação de encargos, calculado em função do interesse social a obter, permitia fixar rendas mais baixas a beneficiários de salários ou rendimentos mais modestos. A compensação financeira exigida por esses casos era obtida nas rendas fixadas aos beneficiários com melhores rendimentos, as quais superavam o respetivo limite técnico. A atualização das rendas era permitida em determinadas circunstâncias. As casas de renda económica podiam ser transformadas em prédios em regime de propriedade horizontal desde que todos os arrendatários o solicitassem e estivessem nas condições para o efeito exigidas. A distribuição das casas de renda económica era feita mediante concurso, anunciado pela repartição das Casas Económicas da Direção Geral de Previdência (através de avisos nos jornais de maior circulação), nos termos do Regulamento aprovado por despacho de 28 de junho de 1960, do MCPS. Cada concurso era válido normalmente por dois anos<sup>54</sup>.

Foi ainda no âmbito da previdência, a partir da publicação do decreto-lei n.º 43186 de 23 de setembro de 1960, que se inaugurou uma nova relação do Estado com o mercado imobiliário por dois eixos. Um, que envolveu a criação de uma política de crédito imobiliário, ao permitir-se às caixas afetarem os seus capitais também a empréstimos para aquisição de habitações próprias destinadas aos seus beneficiários. Previa-se que os encargos resultantes daqueles empréstimos fossem atenuados por participações, reembolsáveis, do Fundo Nacional do Abono de Família. O valor do empréstimo deveria ser inferior ao da propriedade e esta ficaria sendo objeto de garantia do crédito<sup>55</sup>. Outro, saído daquele mesmo diploma, que permitia que as caixas de previdência afetassem os seus capitais não só a modalidades de habitação económica (casas de renda económica, casas económicas), mas também a: 1) imóveis para instalação de serviços e comércio; 2) prédios em regime de propriedade horizontal; 3) prédios de renda livre. Em 1962 a reforma da Previdência Social, fixada na lei n.º 2115 de 18 de junho, redefiniu a aplicação dos valores investidos pelas instituições de previdência. Esta nova estratégia abriu novas perspetivas ao comércio da propriedade predial urbana mas a intervenção dos fundos públicos gerou anomalias. No domínio da concessão de empréstimos a beneficiários da Previdência, para construção ou aquisição de casa própria, houve discrepâncias e foram particularmente prejudicadas as classes populacionais economicamente mais carenciadas. Atingidos ainda pela inacessibilidade das rendas, no regime de mercado livre, esses segmentos populacionais continuaram a recorrer à sublocação, sobreocupação e ao abrigo em barracas<sup>56</sup>. Neste panorama, a construção em agrupamento sofreu um forte aumento apesar de continuar a ser desaconselhada por conduzir à "segregação de determinadas classes ou categorias profissionais". A sua expansão fundamentava-se, porém, na circunstância de permitir praticar rendas compatíveis com as possibilidades dos destinatários<sup>57</sup>.

52. *A Cooperação das Instituições de Previdência*, 17.

53. Sobre a atuação da FCP-HE, leia-se: Nuno Teotónio Pereira, "A Federação das Caixas de Previdência - 1947-1972". *Escritos (1947-1966, seleção)* (Porto: FAUP Publicações, 1996); Maria Tavares, "Habitações Económicas - Federação de Caixas de Previdência: uma perspetiva estratégica". *Actas 1.º CIHEL, Desenho e realização de bairros para populações com baixos rendimentos* (Lisboa: Argumentum, 2010), 47-51.

54. *Instituições de Previdência: aplicações de valores* ([Lisboa]: [s. ed.], [196?], 25-31.)

55. *A Cooperação das Instituições*, 36-37, 49-51.

56. "Parecer n.º 56/X", 230-31.

57. "A Política Habitacional da Previdência", 11.

Até final de 1970, a FCP-HE construiu 12371 casas e tinha em construção 4966, num investimento total de 2.104.000\$. Aparentemente, a modalidade das habitações de renda económica revelou ter sido mais bem estruturada do que a das casas de renda limitada cujo regime não foi reposto além de 1967. Nesse ano, assumiu-se que este último programa gerara abusos e fraudes à lei <sup>58</sup>. No marcelismo, a sua reposição foi defendida e deu origem à apresentação do projeto de lei n.º 11/X, aprovado, com alterações, em sede parlamentar. O golpe militar de 25 de Abril, ao derrubar a Ditadura, veio, contudo, impedir a publicação daquele diploma. Da mesma forma ficou por revelar qual o impacto que, na política de habitação económica em meio urbano, teriam as sucessivas medidas de carácter administrativo e legislativo, assumidas de 1970 em diante (em correspondência com o que fora projetado para o III Plano de Fomento), em matéria de habitação e urbanismo, nomeadamente: criação da Secretaria de Estado do Urbanismo e Habitação (novo organismo coordenador da política habitacional) <sup>59</sup>, elaboração dos planos urbanísticos <sup>60</sup>, "lei dos solos"<sup>61</sup> e planos de expropriação sistemática aí contidos <sup>62</sup>, regime dos planos de renovação dos setores urbanos <sup>63</sup>.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de habitação económica em meio urbano do Estado autoritário português foi expansiva mas não foi um caso de sucesso. Teve uma longa durabilidade, sendo mantida, sem interrupções, pelos executivos em todo o ciclo de vida do regime. Foi diversificada quanto aos programas habitacionais implementados, quanto à cobertura do território nacional (continente e ilhas) e quanto aos financiadores (Governo, câmaras municipais, organismos corporativos e instituições de previdência social, mas também a própria banca portuguesa). Atingiu um novo nível de modernização, conseguido, por sua vez, pela reorganização do Estado e, em especial, pelas suas novas instituições que operaram também no registo de uma nova funcionalidade, doutrinariamente identificada como corporativa.

Contudo, essa política gerou apenas uma pequena parte da produção de habitações, uma vez que os recursos financeiros foram sobretudo canalizados para o mercado livre e especulativo da habitação. O crescimento do número de barracas nas principais cidades do País, a partir da década de 1950, e a incapacidade das autoridades de conter esse flagelo, é talvez o melhor exemplo da insuficiência dos recursos e meios despendidos para contrariar os efeitos negativos do fenómeno do urbanismo, em contínua expansão. A intervenção do Estado se, conjunturalmente, solucionou alguns problemas, como por exemplo a crise da construção civil, através da concessão de estímulos ao setor, muito subsidiado por dinheiros das diversas instituições públicas, criou novos constrangimentos, como o aumento de negócios especulativos do terreno, o encarecimento da construção ou o aumento constante das rendas. Alicerçados numa complexa produção legislativa, os vários programas habitacionais configuraram a tendência para o predomínio das regras de direito público e intervenção da Administração em domínios do direito privado, cerceando a propriedade privada e a liberdade negocial e de escolha.

Na globalidade, a política de habitação económica inserida dentro da peculiar política social do *Estado Novo* não teve o alcance necessário para beneficiar largos extratos da população, de baixos e médios rendimentos, como preconizavam os agentes governativos. Ela foi bastante fragmentada e gerou exclusões entre os mesmos segmentos de beneficiários. Acabou por fortalecer diferenciações entre classes e dentro delas. À semelhança dos regimes políticos anteriores, foi mantida a desigualdade entre proprietários senhoriais e inquilinos, com maior sentido de proteção destes últimos, os quais, alegadamente, o Estado tentava afastar dos perigos da desigualdade económica.

---

58. "Parecer n.º 48/X", 172.

59. Decreto-lei n.º 283/72, de 11 de agosto. Seguiu-se-lhe a reforma da Direção-Geral dos Serviços de Urbanização (decreto-lei n.º 605/72, de 30 de dezembro) e do Fundo de Fomento da Habitação (decretos-leis n.º 473/71 de 6 de novembro, e n.º 583/72, de 30 de dezembro)

60. Decreto-lei n.º 560/71, de 17 de dezembro, e decreto n.º 561/71, da mesma data.

61. Decreto-lei n.º 576/70, de 24 de novembro.

62. Decreto n.º 182/72, de 30 de maio.

63. Decreto-lei n.º 8/73, de 8 de janeiro.

Por fim, saliente-se que os programas de habitação económica não favoreceram a consolidação do projeto corporativo do Estado, contribuindo antes para o aceleramento da sua transformação e evolução para uma "economia mista" não muito diferente da que vigorava, na época, na restante Europa Ocidental. Tal é indicado pelo recurso a soluções de compromisso entre capitais públicos e privados (presente nas construções de renda económica e de renda limitada), logo em meados da década de 1940, mas também na abertura à constituição de sociedades cooperativas, estimulada desde finais dos anos de 1960.

Esse caminho é também sugerido pela dimensão político-legislativa da política de habitação económica, ao ter concorrido para dotar a Administração pública (central e local) de novos meios de constrangimento indispensáveis ao desenvolvimento da construção (por exemplo, pela consagração da expropriação por utilidade pública ou pela introdução da noção do direito de superfície). Este aspeto ajudou ainda a fomentar a intervenção das autarquias locais numa política ativa de construção, incluindo na esfera da habitação económica. Uma tal modernização trazia, todavia, um significado: a passagem de um Estado regulador a um Estado interventor, promotor de distinções institucionais que beneficiaram entidades sem representação corporativa e sobre as quais não se procurou fazer qualquer enquadramento na orgânica corporativa.

## AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem a ajuda de Anabela Cristovão e de Teresa Carvalho a facilidade de consulta a documentação de fundos ainda não inventariados do Arquivo da Secretaria Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

## BIBLIOGRAFIA

Fontes Primárias:

I - Fontes Arquivísticas:

. Biblioteca do Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social: Fundo de Desenvolvimento da Mão de Obra: Pastas 02.01/07, 02.01/08, 02.01/12, 02.03/03.

. Arquivo da Secretaria Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social: Acervo Dr. José Carlos Ferreira: Caixas 1-4; Ministério das Corporações e Previdência Social, Direção Geral do Planeamento e Habitação Económica: Pasta "Casas Económicas", "Barracas".

II - Fontes Impresas: Jornais e revistas

Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência, 1946-1947.

Diário das Sessões, 1944-1968.

Elo. Serviço Social Corporativo e do Trabalho, 1970.

Estudos Sociais e Corporativos, 1962-1965.

III - Fontes Impresas: Outras

*A Cooperação das Instituições de Previdência e das Casas do Povo na Construção de Habitações Económicas*. [Lisboa]: FNAT/ Gabinete de Divulgação, 1957.

Trindade, Cachulo da. *Casas Económicas, Casas de Renda Económica, Casas de Renda Limitada, Casas para Famílias Pobres. Legislação Anotada*. Coimbra: Coimbra Editora, 1951.

Comissão Executiva da Exposição de Obras Públicas. *15 Anos de Obras Públicas 1932-1947*. Volumes I e II. [Lisboa]: Imprensa Nacional de Lisboa, [1948].

*Edificações Urbanas. Urbanização*. 2ª ed.. Porto: Livraria Lopes da Silva Editora, 1946.

Instituto Nacional do Trabalho e Previdência. *Dez Anos de Política Social 1933-1943*. Lisboa: Oficinas Gráficas da Casa Portuguesa, 1943.

*Pareceres (X Legislatura)*. III vol. Lisboa: Câmara Corporativa, 1973.

*O Pensamento de Salazar. 32 Anos ao Serviço de Portugal. Revolução Corporativa*. S. I.: Ed. Lit. António Cruz, 1960.

Pereira, Nuno Teotónio. *Escritos (1947-1966, seleção)*. Porto: FAUP Publicações, 1996.

Pereira, Pedro Teotónio. *Memórias. Postos em que servi e algumas recordações pessoais*. I vol. Lisboa: Verbo, 1972.

Proença, Gonçalves de. *Discurso na cerimónia de entrega da 3000 chave das Casas de Renda Económica do Bairro dos Olivais e da inauguração do Centro de Recreio Popular da Encarnação em 7 de Abril de 1968*. [Lisboa]: [e.ed.], [1969], II-XV.

Salazar, António de Oliveira. "Conceitos económicos da nova Constituição", *Discursos 1928-1934*. Coimbra: Coimbra Editora Lda, 1935, 185-209.

Bibliografia:

Acciaiuoli, Margarida. *Casas com Escritos. Uma história da habitação em Lisboa*. Lisboa: Editorial Bizâncio, 2015.

Barata, José Fernando Nunes. "Habitação", *Dicionário Jurídico da Administração Pública*. Ed. by José Pedro Fernandes. V vol. [S. I.]: [s. ed.], 1993, 41-62.

Caldas, Júlio de Castro. "Sobre o Novo Código Civil", *O Tempo e o Modo. Revista de Pensamento e Acção*. 46 (1967): 175-190.

Figueiredo, Rute. *Arquitectura e Discurso Crítico em Portugal (1893-1918)*. Lisboa: Edições Colibri/ IHA - Estudos de Arte Contemporânea da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 2007.

Raposo, Mário. "Casal de família", *Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*. IV vol. Lisboa: Editorial Verbo, [s. n.], 1309-1310.

Resende, Feliciano. "Casas económicas: propriedade resolúvel e absoluta", *Estudos Sociais e Corporativos* 4, (1962):

IDEM. "A inalienabilidade das Casas Económicas", *Estudos Sociais e Corporativos* 14, (1965): 83-109

Soares, Álvaro Manuel Viegas. *O casal de família como fórmula de unidade*. Tese de licenciatura em Ciências Histórico-Jurídicas. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1942.

Sousa, Teles de. *O Regime Jurídico das Casas Económicas*. Porto: Athena Editora, 1982.

Stolzi, Irene. "Politici sociale e regime fascista: un'ipotesi di lettura", *Quaderni fiorentini* 46, 2017, 241-291.

Tavares, Maria. "Habitações Económicas - Federação de Caixas de Previdência: uma perspectiva estratégica". *Actas 1.º CIHEL, Desenho e realização de bairros para populações com baixos rendimentos*. Lisboa: Argumentum, 2010, 47-51.

Teixeira, Manuel C. "As estratégias de habitação em Portugal, 1880-1940", *Análise Social* 115, 1992: 65-89.

## BIO

Virgílio Borges Pereira (Porto, 1970) é sociólogo. Licenciado, mestre, doutor e agregado em Sociologia pela Universidade do Porto, é professor associado com agregação do Departamento de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto e Investigador do Instituto de Sociologia da mesma Universidade. Colabora como docente com a Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto e como Investigador no Centro de Estudos de Arquitectura e Urbanismo da mesma instituição. Tem vindo a realizar investigação nos domínios da sociologia das classes sociais, das práticas simbólico-ideológicas e da habitação, entre outros. Publicou, com João Queirós, *Na Modesta Cidadezinha. Génese e estruturação de um bairro de casas económicas do Porto* (Amial, 1938-2010) (Afrontamento, 2012) e organizou *A Habitação Social na Transformação da Cidade* (Afrontamento, 2016).

João Queirós (Porto, 1982) é sociólogo. Licenciado e doutorado em sociologia pela Universidade do Porto, é Investigador Integrado do Instituto de Sociologia daquela instituição e docente da Escola Superior de Educação do Politécnico do Porto, onde também colabora com o InED - Centro de Investigação e Inovação em Educação. Presentemente, é o subcoordenador nacional do Programa Internacional de Avaliação das Competências dos Adultos, da OCDE. Os seus interesses de investigação incluem as temáticas das desigualdades sociais e de classe, das políticas sociais e educativas e do desenvolvimento regional e urbano. Desde o início dos anos 2000 que estuda as transformações sociais e habitacionais da cidade do Porto, tendo publicado, neste âmbito, e entre outros trabalhos, *No Centro, à Margem. Sociologia das intervenções urbanísticas e habitacionais do Estado no centro histórico do Porto* (Edições Afrontamento, 2015) e *Aleixo. Génese, (des)estruturação e desaparecimento de um bairro do Porto* (Edições Afrontamento, 2019).

# Estado, habitação social e reconfiguração da cidade: o caso do Plano de Melhoramentos da Cidade do Porto de 1956

VIRGÍLIO BORGES PEREIRA, JOÃO QUEIRÓS

Universidade do Porto, Faculdade de Letras, Instituto de Sociologia; Instituto Politécnico do Porto, Instituto de Sociologia

---

## 1. INTRODUÇÃO

Na sequência do golpe militar de 28 de Maio de 1926 e do complexo caminho que leva António de Oliveira Salazar e o seu grupo político ao exercício dos mais elevados poderes do Estado, Portugal viverá, progressivamente e durante um período que se estenderá por mais de quatro décadas, sob a alçada de um regime autoritário conservador e nacionalista, com uma filiação na direita política de inspiração fascista, que se autoproclamou "Estado Novo".

Num registo sintético, e à luz de um trabalho de identificação das propriedades políticas e ideológicas do regime, o presente capítulo procura estudar o processo de estruturação do "Estado Novo" português e as modalidades que concebeu para ler um dos principais problemas enfrentados pela sociedade portuguesa ao longo de todo o período da sua vigência, o que decorria das sérias dificuldades vividas pela população do país, em particular as socialmente mais frágeis, em resultado da ausência e da degradação habitacionais. Analisa, em particular, o modo como este processo se estruturou na cidade do Porto, a partir do estudo do lento reconhecimento da necessidade de medidas de políticas habitacionais especificamente dedicadas à resolução do problema das "ilhas" operárias desta cidade e do processo de implementação do "Plano de Melhoramentos para a Cidade do Porto" de 1956, o programa que mais contribuiria para transformar a paisagem física e social da cidade durante o século XX.

Para o desenvolvimento do estudo, o texto recorre aos resultados de um trabalho de investigação sociológica de tipo multimétodo que combinou, na configuração da presente abordagem, a análise de arquivos institucionais dedicados à habitação pública com o estudo de depoimentos e de ações de protagonistas políticos e profissionais envolvidos na produção da política habitacional da cidade, durante o período em apreço.

## 2. AS PROPRIEDADES POLÍTICAS DO “ESTADO NOVO”, A PERSPETIVA SOBRE A “QUESTÃO SOCIAL” E OS DESÍGNIOS DAS SUAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

No seguimento do levantamento político-militar promovido pelos setores mais política e socialmente conservadores do exército português que origina a “Marcha sobre Lisboa”, Portugal, a 28 de Maio de 1926, vê terminada a conturbada experiência política republicana que vigorava no país há pouco mais de quinze anos. A Ditadura Militar será, progressivamente, transformada num regime político profundamente alternativo ao que o país conheceu, forjando-se a partir de um projeto “revolucionário” de clara orientação nacionalista<sup>1</sup>. Sob a crescente influência e posterior liderança política de António de Oliveira Salazar e do seu eficaz grupo de apoiantes mais próximos (Lucena, 2015), a ascensão ao poder deste setor das direitas portuguesas será informada por uma hábil exploração de convergências de interesses e por um não inocente afastamento de concorrentes e de adversários políticos de diferente índole que se desenrolará ao longo de vários anos e que será uma preocupação omnipresente do exercício do mando salazarista<sup>2</sup>.

Na ótica das figuras cimeiras do regime, com a “aprovação” e a entrada em vigor da Constituição da República de 1933, em março e abril deste ano, o autoproclamado “Estado Novo” institucionaliza-se e com ele define-se um propósito político concreto que, não obstante as distâncias relativamente às formulações e planos ideológicos originais, procurou encontrar uma “terceira via” entre o demoliberalismo e o comunismo a partir de um compromisso “revolucionário” com a nação (“Nada contra a Nação, tudo pela Nação”), que será suportado com recurso a uma armadura institucional com clara vocação “totalizante”.<sup>3</sup>

Preparada e antecipada por reflexões políticas e jurídicas desenvolvidas ao longo dos anos 1920, a “necessária” institucionalização da “Ditadura Nacional” que se consuma ao longo dos anos iniciais da década de 1930 é acompanhada, desde muito cedo, por reflexões relativamente sistemáticas sobre o entendimento do lugar do “Estado Novo” na sociedade portuguesa e por medidas concretas que promovem a criação de um correspondente “Homem Novo”. Articulado um quadro de funcionamento antiparlamentar e antidemocrático com a ação da *União Nacional* - organização, fundada em 1932, que não se perspectivava como partido, mas que na prática se transforma no partido único do regime-, Salazar explora um jogo de ambiguidades políticas que conduzem à implementação de um modo de exercício do poder centrado na autoridade do poder executivo e, em particular, do chefe de governo<sup>4</sup>.

O autoritarismo conservador e nacionalista promovido por Salazar é informado, desde os anos iniciais do regime, pela (re)organização de práticas e de instituições especialmente vocacionadas para o uso da força, que têm a missão de promover o “Bem da Nação”, sendo a sua existência justificada por tal missão. A polícia política, os tribunais especiais, a censura prévia, os estabelecimentos prisionais orientados para prisioneiros políticos assumem-se como entidades vocacionadas para a manutenção da “ordem”. A promoção ordenada e “orgânica” do “Bem da Nação” é complementada pela ação de um conjunto de instituições que procuram assegurar um trabalho de integração nos valores do regime. Para além da ação da própria União Nacional, entidades como a Legião Portuguesa e a Mocidade Portuguesa asseguram um papel de propaganda e de enquadramento<sup>5</sup>. Este enquadramento estende-se, contudo, a domínios alternativos que, não negligenciando o favorecimento de dinamismos mais endógenos, passam pela promoção política do regime e dos valores neste fundados que se encontram, por exemplo, na ação do Secretariado para a Propaganda Nacional em matéria de comunicação de massas e de cultura<sup>6</sup> ou de promoção dos tempos livres, através da Fundação Nacional para a Alegria no Trabalho.

1. Marques, A. H. O. (2006). *Breve História de Portugal*. Lisboa: Presença.

2. Rosas, F. (2012). *Salazar e o Poder: a arte de saber durar*. Lisboa: Tinta da China. Sousa, Fernando de (Coord.) (2009). *Os Presidentes da Câmara Municipal do Porto (1822-2009)*. Porto: CEPESE/Câmara Municipal do Porto.

3. Loff, M. (2008). *O Nosso Século é Fascista! O mundo visto por Salazar e Franco (1936-1945)*. Porto: Campo das Letras.

4. Cruz, M. B. (1988). *O Partido e o Estado no Salazarismo*. Lisboa: Presença.

5. Torgal, L. (2009). *Estados Novos. Estado Novo*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

6. Pinto, R. P. (2009). *Prémios do Espírito. Um estudo sobre prémios do Secretariado de Propaganda Nacional do Estado Novo*. Lisboa: ICS.

Se a necessidade da repressão e do enquadramento da população integravam o projeto político do "Estado Novo" que se procurava fundar no país, a lógica "orgânica" que se almejava para o seu funcionamento era visada no tratamento "específico" que se reservava para a "Questão Social". Com efeito, o propósito revolucionário de fundação de um "Estado Novo" é também informado por um modo "nacional" de tratamento das relações entre o capital e o trabalho e, com este, de reconhecimento dos problemas sociais do país.

Um segmento relevante do entendimento específico aqui em apreço estará contido no *Estatuto do Trabalho Nacional* (ETN), tal como a Constituição, publicado no marcante ano de 1933, no caso do ETN, em setembro. Inspirado na *Carta del lavoro* da Itália fascista, o ETN é, sob vários aspetos, um dos corolários lógicos da Constituição de 1933, ao estabelecer os princípios institucionais que informarão o corporativismo português, a saber, e sinteticamente, a colocação do "interesse nacional" acima dos interesses particulares - parciais, partidários -, e a criação de uma armadura corporativa formada pela cooperação, sensível ao lugar ocupado por cada um na sociedade, entre *grémios e sindicatos nacionais*<sup>7</sup>. Dando provas do modo sistemático como era encarada a "revolução nacional" pelos homens do regime, o ETN é publicado em conjunto com um corpo significativo de peças legislativas que se revelavam importantes no processo de implementação do "Estado Novo" português. Para além dos decretos que regulam os Grémios, os Sindicatos Nacionais e as Casas do Povo, com ampla relação com o ETN, este corpo legislativo vem também acompanhado por um outro marco político significativo, neste caso, o que diz respeito à implementação do Programa de Casas Económicas.

Com a legislação relativa às Casas Económicas em concreto, o Estado Novo reconhecia a necessidade da intervenção do Estado na severa crise de habitação que o país vivia desde há várias décadas<sup>8</sup> promovendo e concretizando, pela primeira vez na história do Estado português, uma política que o colocava no centro da promoção habitacional e no papel de urbanizador. Ao mesmo tempo, uma tal intervenção era feita ao abrigo das fortes convicções ideológicas do regime vertidas não apenas na morfologia urbana e no tipo de habitação promovidas, mas também no recrutamento dos moradores que se perspectivava para os bairros.

Com efeito, dependendo institucionalmente, em matéria de gestão, do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência e do Subsecretariado de Estado das Corporações da Previdência Social, a Repartição das Casas Económicas promove, com a política em apreço, o acesso à propriedade de modalidades específicas de habitação compostas por pequenas casas individuais em bairros "integrados" no interior da cidade; em simultâneo, uma tal promoção visa categorias sociais singulares, em concreto, famílias suficientemente solventes, pertencentes às frações mais qualificadas do operariado - vinculadas aos sindicatos nacionais - e à pequena-burguesia dos serviços urbanos, que os responsáveis políticos procuravam cativar para o regime<sup>9</sup>. Ainda que este programa se tenha afirmado como um elemento central da política habitacional do "Estado Novo", a resposta que deu à escassez habitacional que marca Portugal desde o início do século XX foi limitada e não deixou de se articular com a visão profundamente hierarquizada da realidade social que o Estado promovia<sup>10</sup>.

Contexto marcante da industrialização portuguesa, a cidade do Porto foi um dos locais que mais cedo sentiu os constrangimentos decorrentes do esgotamento da capacidade habitacional da cidade histórica e que se construiu com recurso a soluções insalubres, como as que se encontraram nas "ilhas"

---

7. Lucena, M. (1976). *A Evolução do Sistema Corporativo Português. O Salazarismo*. Vol. 1. Lisboa: Perspectivas & Realidades; Patriarca, F. (1995). *A Questão Social no Salazarismo, 1930-1947*. Lisboa: ICS; Martins, H. (1998). *Classe, Status e Poder*. Lisboa: ICS; Pimentel, I. (2011). *A Cada Um o Seu Lugar: a política feminina do Estado Novo*. Lisboa: Temas e Debates.

8. Teixeira, M. (1996). *Habitação Popular na Cidade Oitocentista*. Lisboa: FCG-JNICT.

9. Pereira, V. B.; Queirós, J. (2012). *Na Modesta Cidadezinha. Gênese e estruturação de um bairro de casas económicas do Porto (Amial, 1938-2010)*. Porto: Edições Afrontamento; Pereira, V. B.; Queirós, J. (2013). "Une maison pour le 'peuple portugais'. Genèse et trajectoire d'un quartier du programme des « maisons économiques » à Porto (1938-1974)", *Politix*, n° 101, pp. 49-78.; Almeida, P. (2010). *Favor, recompensa e controlo social: os bairros de casas económicas do Porto (1935-1965)*, Dissertação de Mestrado em História Contemporânea. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

10. Gros, M. (1982). *O Alojamento Social sob o Fascismo*. Porto: Afrontamento.

da sua área central, particularmente usadas pelos respetivos operários industriais (Pereira, 1994). A natureza da crise habitacional da cidade, feita de falta de habitação e de insalubridade, justificou que as primeiras medidas de iniciativa estatal em matéria habitacional tivessem esta cidade como destino, ainda na segunda década do século XX. De igual modo, o próprio marco constituído pelo Programa de Casas Económicas teve na cidade do Porto, concretamente no bairro do Ilhéu, a primeira das suas iniciativas, consagrada, de resto, com a presença dos mais destacados responsáveis governativos na sua inauguração, em 1935<sup>11</sup>. Contudo, não obstante tais iniciativas e dado o modo como o Programa de Casas Económicas se configurava em torno da capacidade financeira das famílias que visava, o problema constituído pelas “ilhas” operárias do Porto persistiu. A matriz ideológica do regime e o modo como nesta se concebia o acesso à habitação, no seu núcleo principal, por via da promoção da propriedade, não transformava as ilhas operárias do Porto em objeto de intervenção prioritária.

### 3. O PLANO DE MELHORAMENTOS DA CIDADE DO PORTO DE 1956

Será apenas nos primeiros anos da década de 1950 que se registam, no Porto, algumas mudanças importantes em matéria de política urbanística e habitacional. Correspondendo à afirmação dos segmentos modernizantes da sociedade portuguesa no seio do regime e no interior da burocracia estatal<sup>12</sup>, este processo será decisivo para o avanço das iniciativas que hão de marcar a transformação da cidade nos vinte anos subsequentes e além. As alterações registadas, respetivamente em 1953 e 1954, nas lideranças políticas da Câmara Municipal do Porto e do Ministério das Obras Públicas, com a entrada em funções de José Albino Machado Vaz, no primeiro caso, e de Eduardo de Arantes e Oliveira, no segundo, não acontecem por acaso, sendo antes reveladoras das importantes mudanças em curso, nesta altura, no campo do poder e no âmago do Estado. Empenhados desenvolvimentistas, os dois engenheiros – que eram, aliás, bastante próximos – liderarão, ao longo dos seus duradouros mandatos, movimentos de renovação das estruturas técnicas e de reconfiguração das modalidades de intervenção das instituições sob sua alçada, com efeitos visíveis no cenário urbano do país.

No caso particular da cidade do Porto, é precisamente depois da tomada de posse de Machado Vaz que se renovam preceitos e se aprofundam experiências de construção de habitação camarária para alojamento de famílias provenientes das casas «insalubres» demolidas e a demolir nas freguesias da área central. Em localizações periféricas da cidade, serão construídos, na primeira metade da década de 1950, novos conjuntos de «casas para pobres», ora na modalidade da habitação unifamiliar de um, dois ou três quartos para «famílias extremamente modestas» vivendo em «barracas clandestinas», «pardieiros improvisados» e outros locais «sem dignidade de habitação», ora na modalidade do bloco de quatro pisos destinado ao realojamento de famílias provenientes de «prédios demolidos para efeito de urbanização da cidade» ou «ilhas ou outras casas sem as necessárias condições de higiene»<sup>13</sup>. Apesar destes avanços, o presidente da Câmara Municipal do Porto não tarda em admitir a intermitência e insuficiência dos esforços de resolução do problema habitacional da cidade que vinham sendo feitos.

*“A maneira como tem sido conduzido este problema não tem dado resultados sensíveis, por ser largamente insuficiente o que se tem feito. (...) [Tem de fazer-se u]ma ligeira mudança de rumo no que se refere à acção directa da Câmara, no sentido de construir mais, construir mais economicamente, construir mais modesto.”<sup>14</sup>*

11. Pereira, V. B.; Queirós, J. (2012). *Na Modesta Cidadezinha. Gênese e estruturação de um bairro de casas económicas do Porto (Amial, 1938-2010)*. Porto: Edições Afrontamento; Pereira, V.B.; Queirós, J.; Silva, S. D.; Lemos, T. (2018). “Casas Económicas e Casas Desmontáveis: gênese, estruturação e transformação dos primeiros programas habitacionais do Estado Novo.” In Ricardo Agarez (org.), *Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal* (pp. 82-117). Lisboa: IHRU.

12. Rosas, F. (1996). *Estado Novo*. In Fernando Rosas; J. M. Brandão de Brito (Dir.). *Dicionário de História do Estado Novo – Volume I* (pp. 315-319). Lisboa: Bertrand, p. 318.

13. Câmara Municipal do Porto [CMP] (1954). *Relatório de Gerência, 1954*. Porto: Câmara Municipal do Porto.

14. Machado Vaz, em declarações datadas de dezembro de 1953, citado em Sousa, Fernando de (Coord.) (2009). *Os Presidentes da Câmara Municipal do Porto (1822-2009)*. Porto: CEPESE/Câmara Municipal do Porto, p. 535-536.

Os termos desta «mudança de rumo» – que não haveria de ser «ligeira», contrariamente ao que anunciara Machado Vaz – serão publicamente apresentados em maio de 1955, data de edição do «Plano de Salubridade das Ilhas do Porto», documento através do qual o então presidente da Câmara apela ao governo para que apoie a execução pelo município de um ambicioso programa de construções, a realizar em dez anos, com o fito de «modificar radicalmente» a situação do alojamento popular na cidade <sup>15</sup>. Baseando-se ainda nos resultados do inquérito às «ilhas», realizado em 1939 pelos serviços camarários, que apontara a existência de mais de treze mil casas deste tipo, alojando qualquer coisa como 45 mil pessoas, e retomando alguns dos propósitos da «campanha de higienização e beneficiação» de 1940-42, o «Plano de Salubridade» de 1955, que servirá de base ao «Plano de Melhoramentos» aprovado e iniciado no ano seguinte, propõe uma intervenção integrada sobre doze mil casas, implicando a transformação de cada conjunto de duas casas contíguas de «ilha» numa casa única e a edificação de seis mil novas habitações em bairros camarários criados de raiz para substituição das casas de «ilha» suprimidas.

Admitindo embora as vantagens do realojamento da população a envolver nesta vasta operação de transformação urbana – estimada em 25 a 30 mil pessoas – em zonas próximas das «ilhas» a demolir, e sugerindo mesmo algumas localizações mais libertas da área central como potenciais espaços de implantação de parte dos fogos a construir, o «Plano de Salubridade» de 1955 justifica a inevitabilidade da edificação da maioria dos novos bairros em áreas periféricas da cidade com base na necessidade de «reduzir a valores aceitáveis a ocupação do solo» no centro, considerada «flagrantemente excessiva» <sup>16</sup>.

A descentralização das funções residencial e industrial e o subsequente descongestionamento da área central, com vista à sua reserva para atividades administrativas, comerciais e de serviços, surge como uma das opções fundamentais deste «Plano», que assim dá sequência aos princípios do «Plano Regulador da Cidade do Porto» aprovado um ano antes. A construção dos novos bairros camarários na periferia citadina possibilitaria ainda importantes poupanças, em virtude da redução significativa dos custos com expropriações e aquisição de terrenos, poupanças que seriam ampliadas pelas vantagens económicas do abandono da construção de moradias unifamiliares, em favor exclusivo da «construção em altura moderada», e da redução ao mínimo das superfícies de utilização comum, redução que, além do mais, permitiria «atenuar a promiscuidade» e «reduzir as possibilidades de má ou conflituosa vizinhança entre os habitantes» <sup>17</sup>.

Deve acrescentar-se, ainda sobre este assunto, que, para envolver os privados no processo e evitar excessivas resistências da parte dos proprietários, a aquisição dos terrenos necessários à construção dos novos bairros seria concretizada através da realização de expropriações «para fins múltiplos» de grandes porções de solo, nas quais caberiam não apenas projetos de habitação pública, mas também projetos de urbanização e edificação com vocação de mercado. A disseminação pela cidade dos novos bairros camarários e a possibilidade de os mesmos virem a ter como vizinhos espaços habitacionais de outro tipo possibilitaria, de acordo com os responsáveis municipais de então, o «doseamento aconselhado e útil de classes diferentes, para poder verificar-se a interajuda e troca de serviços entre os elementos diversos da sociedade» <sup>18</sup>.

Quanto às «ilhas» do centro da cidade, cuja «salubridade» a Câmara Municipal previa poder ser, também ela, geradora de tensões e resistências, protagonizadas quer por inquilinos, quer por proprietários, as intervenções não teriam lugar sem a prévia realização de uma vistoria, da qual sairia a decisão quanto ao futuro do espaço habitacional vistoriado. Quando as condições da «ilha» visitada pelos serviços camarários impusessem a respetiva «salubridade», aos moradores seria dada ordem de desocupação e a «ilha» seria parcial ou totalmente demolida. Em caso de demolição parcial, haveria lugar à realização de obras de beneficiação no edificado remanescente. Quando o resultado da vistoria determinasse a demolição total da «ilha», poderia haver lugar a reedificação, ou então proceder-se-ia à reserva do

---

15. Câmara Municipal do Porto [CMP] (1955). *Plano de Salubridade das Ilhas do Porto*. Porto: Câmara Municipal do Porto, p. 5.

16. Câmara Municipal do Porto [CMP] (1955). *Plano de Salubridade das Ilhas do Porto*. Porto: Câmara Municipal do Porto, p. 11.

17. Câmara Municipal do Porto [CMP] (1955). *Plano de Salubridade das Ilhas do Porto*. Porto: Câmara Municipal do Porto, p. 22.

18. Câmara Municipal do Porto [CMP] (1955). *Plano de Salubridade das Ilhas do Porto*. Porto: Câmara Municipal do Porto, p. 11-14.

terreno para fins de «utilidade comum» (espaço verde ou parque de estacionamento, por exemplo), por via de expropriação e se a edilidade considerasse não estarem reunidas as condições para a realização de quaisquer novas construções<sup>19</sup>.

Exatamente um ano depois da apresentação do «Plano de Salubridade das Ilhas do Porto», e na sequência de uma intensa ação político-diplomática em que o presidente da Câmara Municipal estivera pessoalmente implicado, o governo aprovava o decreto-lei n.º 40 616, de 28 de maio de 1956, através do qual eram definidos os contornos concretos daquela que haveria de figurar, como atrás se adiantou, como a mais ampla e marcante intervenção habitacional do Estado na cidade.

Reconhecendo a «importância de ordem moral, social e política» do «problema das ilhas» que permanecera «praticamente irresoluto» até essa data, não obstante os «esforços desenvolvidos através de gerações sucessivas» e os «clamores públicos cada vez mais repetidos no sentido de uma enérgica ação tendente à demolição» destes espaços habitacionais, o «Plano de Melhoramentos para a Cidade do Porto» de 1956 propõe-se consagrar a esta questão um «novo e decidido esforço», através da construção, no prazo de dez anos, de «um mínimo de seis mil habitações, expressamente destinadas a outras tantas famílias moradoras nas ilhas e bairros insalubres de natureza semelhante existentes na cidade». A construção das novas habitações seria complementada pela «imediata demolição das casas devolutas» ou pela imposição de «obras de transformação radical» nas situações em que «um rigoroso julgamento» demonstrasse a «possibilidade de sobrevivência» das casas para fins de habitação e não resultassem comprometidas as «exigências de remodelação urbanística» das respetivas áreas de implantação. Na medida em que as experiências prévias de beneficiação de «ilhas» pela Câmara Municipal se haviam revelado «nitidamente precárias e insusceptíveis de generalização», esta forma de intervenção é proposta a título excepcional e revelar-se-á, na prática, pouco mais do que residual. Na verdade, predominará a «demolição maciça» de casas de «ilha», já antevista no preâmbulo do decreto-lei n.º 40 616, e a transferência dos respetivos residentes para os novos bairros da periferia cidadã<sup>20</sup>.

A localização periférica dos bairros a construir é um princípio retomado do «Plano de Salubridade» de 1955, entretanto ampliado no plano do ano seguinte. Com efeito, a concretização deste programa haveria de contribuir não apenas para a resolução daquele que era considerado o principal problema habitacional e social da cidade, mas também para a resolução de «outro problema de reconhecida importância para o futuro do Porto», a saber, o da «criação de zonas de expansão a submeter a planos de urbanização de conjunto cuidadosamente cuidados», dentro da disciplina geral do «plano regulador» em vigor. Através de uma «intervenção muito directa em todas as fases de formação das novas zonas», a Câmara Municipal estaria finalmente a chamar a si a «responsabilidade inalienável da realização de uma obra política de urbanização», correspondendo a criação dos novos espaços de habitação pública a apenas uma parte de um vasto processo de redistribuição da propriedade fundiária e de reorganização funcional do território citadino. Este inédito protagonismo do município na dinamização do mercado imobiliário local permitiria concretizar os propósitos fundamentais do «Plano» e ainda suportar os «pesados encargos da transformação urbanística de que o Porto tão nitidamente carecia» e o «deficit proveniente da subvalorização forçada dos terrenos destinados às habitações de rendas baixas a construir».

Para agilizar processos e dotar o «Plano de Melhoramentos» das condições necessárias a uma execução atempada, todas as expropriações realizadas no seu âmbito seriam declaradas de utilidade pública e os valores das indemnizações fixados de forma expedita por uma comissão de arbitragem constituída por dois árbitros permanentes, um nomeado pelo Ministério das Obras Públicas e outro pela presidência do Tribunal da Relação do Porto, e por um árbitro designado pelos proprietários. Quanto ao financiamento das operações, com participação máxima da administração central definida em 180 mil contos (num total de 300 mil), o esquema incluía a concessão de uma verba de 40 mil contos através de um subsídio

19. Câmara Municipal do Porto [CMP] (1955). *Plano de Salubridade das «Ilhas» do Porto*. Porto: Câmara Municipal do Porto, p. 14-15.

20. As citações que neste e nos próximos parágrafos se apresentam referem-se ao preâmbulo ou ao articulado do decreto-lei n.º 40 616, de 28 de maio de 1956.

não reembolsável do Tesouro, a atribuição de 100 mil contos através de um subsídio com a mesma origem, mas a reembolsar pela Câmara Municipal, e uma comparticipação do Fundo de Desemprego, até ao limite máximo de 40 mil contos. A edilidade ficava ainda responsável por uma comparticipação com receitas próprias de mais 40 mil contos e era autorizada a contrair um empréstimo na Caixa Geral de Depósitos no valor máximo de 80 mil contos, amortizável em vinte anos a partir do encerramento do período de utilização<sup>21</sup>. A preparação, organização e condução do programa estaria, por seu turno, a cargo exclusivo de um serviço técnico-financeiro do município criado para o efeito e colocado sob a dependência direta do presidente da Câmara. À Direção dos Serviços do Plano de Melhoramentos, composta por uma Repartição de Construção de Casas e por uma Repartição de Empreendimentos Urbanísticos, virá a caber o alargado leque de atribuições associado ao desenvolvimento do «Plano» iniciado em 1956; nela se acumularão as experiências e os saberes de um setor da burocracia camarária que, a partir de então, não parará de trilhar um caminho de consolidação e autonomização.

Criadas as condições legais, institucionais, financeiras e técnico-administrativas para o arranque das operações, é ainda antes do final de 1956 que tem início a construção do primeiro bairro do «Plano de Melhoramentos». Aproveitando terrenos sobrantes da abertura da Rua de Gonçalo Sampaio, um dos arruamentos do novo esquema de circulação que liga o centro da cidade à zona do Campo Alegre e esta à futura ponte da Arrábida (cuja inauguração oficial haveria de acontecer em 1963), a Câmara Municipal do Porto lança a empreitada de edificação dos seis blocos do Bairro do Bom Sucesso, que reunirão um total de 128 casas (Figuras 3 e 4). O início dos trabalhos é acompanhado pela realização de inquéritos nas «ilhas» e nos outros espaços habitacionais do centro com demolição prevista pela Câmara Municipal, destinando-se a respetiva informação a suportar decisões quanto a tipologias dos novos fogos e organização dos processos de realojamento<sup>22</sup>.

Apesar do registo de algumas dificuldades relacionadas com processos de expropriação, um relatório publicado em 1960 pela Direção dos Serviços do Plano de Melhoramentos dá conta do bom ritmo de andamento dos trabalhos: em quatro anos, estão já concluídos os bairros do Bom Sucesso (Massarelos), de Pio XII (Campanhã) e do Carvalhido (Paranhos); em vias de conclusão estão o Bairro da Pasteleira (Lordelo do Ouro) e a primeira fase do Bairro do Outeiro (Paranhos), estando ainda em curso as obras de edificação dos bairros da Agra do Amial (Paranhos), do Carriçal (Paranhos), de Fernão de Magalhães (Bonfim) e as primeiras fases dos bairros de S. Roque da Lameira (Campanhã) e da Fonte da Moura (Aldoar). No total, mais de 50% do total de habitações previsto está já construído ou em construção<sup>23</sup>. Dos bairros concluídos ou em obra, apenas os do Bom Sucesso e de Fernão de Magalhães ficam situados no interior do perímetro definido pelos limites das quatro freguesias da área central. Os restantes situam-se em áreas periféricas, junto a vias recentemente abertas ou com abertura projetada no «Plano Regulador». Nalguns casos, os novos bairros são mesmo os elementos iniciadores dos processos de urbanização de espaços até então escassa ou residualmente urbanizados, como nas zonas da Pasteleira ou da Fonte da Moura, no quadrante ocidental da cidade (Figuras 5 a 8).

Nos primeiros anos da década de 1960, o ritmo de construção das novas habitações manter-se-á elevado. O lançamento, entre 1961 e 1963, das obras de edificação daqueles que virão a constituir os três maiores bairros do «Plano de Melhoramentos» – Cerco do Porto (Campanhã), com 804 fogos, Regado (Paranhos), com 722 fogos, e Campinas (Ramalde), com 900 fogos – dá às operações o impulso necessário ao cumprimento das metas traçadas em 1956: ao cabo de dez anos, a Câmara Municipal do Porto é proprietária de 6 072 novos fogos, distribuídos pelos catorze bairros do «Plano».

---

21. O montante total despendido com o «Plano» ascenderá, no final dos dez anos da respetiva vigência, a 360 mil contos, 310 mil relativos à edificação dos novos bairros, 40 mil relativos à aquisição de terrenos e à realização de obras de urbanização na zona do Campo Alegre e pouco mais de 10 mil relativos à aquisição de terrenos para utilização em projetos de remodelação urbanística de áreas de «ilhas» demolidas no centro da cidade (CMP, 1967).

22. Sobre este assunto e para desenvolvimentos adicionais, cf. Pereira (2016). Para uma apreciação diacrónica das políticas habitacionais direcionadas para a área central do Porto, no período posterior aos anos 1950, cf. também Queirós (2015).

23. Câmara Municipal do Porto [CMP] (1960). *O Problema da Extinção das Ilhas do Porto*. Porto: Câmara Municipal do Porto/Direção dos Serviços do Plano de Melhoramentos.

No término do período de dez anos de vigência deste inédito esforço estatal de construção de habitação, a configuração do tecido urbano e social da cidade do Porto mudara substancialmente. Na periferia citadina, zonas até ao final da década de 1950 amplamente preservadas da urbanização acolhiam agora bairros de média ou grande dimensão ocupados por milhares de famílias transferidas do centro, na sua maioria oriundas de «ilhas»; no centro, a demolição de exemplares desta modalidade de alojamento popular durante décadas modal na cidade contribuía para o descongestionamento populacional e abria espaço às operações urbanísticas vocacionadas para a afirmação da área enquanto polo de comércio e serviços.

Em virtude, muito provavelmente, da proposta de zonamento do território citadino que lhe estava subjacente e, bem assim, da necessidade de centralizar recursos na construção dos seis mil novos fogos previstos, a intervenção do «Plano de Melhoramentos» de 1956 nas «ilhas» do centro da cidade fez-se quase sempre através da respetiva demolição, não havendo registo de operações de renovação capazes de possibilitar a constituição de uma solução habitacional alternativa à construção dos novos bairros e à conseqüente transferência de famílias para a periferia citadina. O modelo dominante de intervenção introduzido pelo «Plano de Melhoramentos» prolongar-se-á, aliás, para lá de 1966: logo nesse ano, a Câmara Municipal do Porto, presidida por Nuno Pinheiro Torres, que sucedera a José Albino Machado Vaz, iniciará a edificação de mais 1 674 novos fogos, distribuídos pelos bairros de S. João de Deus (Campanhã), de Francos (Ramalde), de Aldoar, de Lordelo do Ouro e da Corujeira/Monte da Bela (Campanhã)<sup>24</sup>.

No plano político-institucional, a ampliação exponencial do parque de habitação camarária, que passara de menos de mil fogos, em 1955, para mais de sete mil fogos, no final de 1966, obriga o município a dispensar atenções e recursos também eles crescentes a este domínio de intervenção. Ainda que o investimento em habitação, que nos anos do «Plano» andara sempre perto dos 30%, baixe para menos de um quinto do orçamento anual da Câmara depois de 1966 (ainda assim bem acima dos 5 a 10% dispensados até 1955 a este setor da atividade camarária), o património edificado que a edilidade passara a deter implica a disponibilização dos recursos técnicos, administrativos e financeiros necessários à sua adequada gestão e manutenção. Além de criar e consolidar a Direção dos Serviços do Plano de Melhoramentos, que haverá de dar lugar, em 1966, no quadro de uma reforma da macroestrutura do município, a uma robustecida Direção dos Serviços de Habitação, responsável pela coordenação e concretização de toda a intervenção neste domínio, a Câmara dispensará também recursos consideráveis ao Gabinete de Urbanização, em especial para que este possa desenvolver os trabalhos de revisão do plano geral da cidade, que hão de culminar com a publicação, em 1962, do novo «Plano Director», e testará algumas modalidades de financiamento e promoção de «assistência» nos espaços habitacionais de que passara a ser a entidade tutelar. O campo burocrático transforma-se para incentivar a mudança urbana e, com a mudança urbana, é a sua própria estrutura que se reconfigura e complexifica.

Construídos mais de seis mil novos fogos, demolido idêntico número de casas de «ilha», transferidas perto de trinta mil pessoas para os catorze bairros edificados nos dez anos de duração do «Plano de Melhoramentos» de 1956, à Câmara começam a colocar-se, por outro lado, questões relativas ao enquadramento institucional e à «promoção social» das famílias realojadas. As respostas avançadas não fugirão, contudo, do assistencialismo paternalista, de cunho não raras vezes repressivo, que até à data predominantemente marcara a ação camarária. O caráter «precário» da ocupação dos fogos será, aliás, reiteradamente lembrado aos novos moradores, que sabiam correr o risco de ser transferidos ou mesmo despejados em caso de incumprimento do pagamento da renda ou de violação dos deveres dos ocupantes, que incluíam, para além de deveres relativos à conservação das habitações e à utilização dos espaços comuns, deveres de «bom comportamento moral e civil»<sup>25</sup>.

---

24. Câmara Municipal do Porto [CMP] (1967). *Plano de Melhoramentos 1956-1966*. Porto: Câmara Municipal do Porto/Direção dos Serviços do Plano de Melhoramentos, p. 27-29.

25. Câmara Municipal do Porto [CMP] (1958). *Regulamento das habitações construídas em execução do Plano de Melhoramentos para a Cidade do Porto*. Porto: Câmara Municipal do Porto, artigo 12.º.

A figura do «fiscal» assumirá, sem surpresa, renovado protagonismo nos bairros do «Plano» e a intervenção social junto das famílias só no final da década de 1960 começará a visar outros fins que não os da estrita ação caritativa. O próprio funcionamento dos «centros sociais» – equipamentos que a Câmara assume querer construir em vários dos seus novos bairros – não deixa de ser perspetivado à luz de um conceito que atualiza a desconfiança e o moralismo com que o regime invariavelmente encarava as classes populares. Aos «centros sociais» caberia não apenas a missão de providenciar aos moradores a «assistência moral e material» necessária, mas também a responsabilidade de constituição no seu seio de «secções culturais e até recreativas» aptas a «desviar da rua ou de locais inconvenientes a juventude mal preparada». Eventualmente deixada a cargo exclusivo de instituições ligadas direta ou indiretamente à igreja católica, com destaque para a Obra Diocesana de Promoção Social, a atuação destes «centros sociais» deveria passar ainda pela «atribuição de subsídios para roupa e alimentação às famílias mais desprotegidas» e pelo «auxílio de carácter moral» aos agregados com «problemas familiares», tidos como muito comuns nas «classes menos cultas e de economia débil»<sup>26</sup>.

#### 4. CONCLUSÃO

A partir da identificação das propriedades sociais e políticas fundamentais da ação do "Estado Novo", sublinhámos, na presente análise, a importância da conceção "organicista" e profundamente hierarquizada da sociedade que as orientações ideológicas dominantes no interior do regime possuem. Argumentámos sobre a importância de tais visões no desenvolvimento dos eixos centrais da política do regime, incluindo nesta a política habitacional. Com o centro da política habitacional do regime orientado para programas como o das "casas económicas", foi lento o reconhecimento da necessidade de intervenção estatal em domínios estruturais das carências habitacionais do país, como aqueles que se configuravam em torno das "ilhas" operárias da cidade do Porto.

A propósito dos problemas levantados pela situação social e habitacional da cidade do Porto, a análise realizada permitiu identificar o processo que conduziu à emergência e à estruturação do "Plano de Melhoramentos da Cidade do Porto" de 1956, o mais denso e marcante programa público de habitação social que a cidade conhece na segunda metade do século XX e que o regime põe em prática depois de importantes recomposições internas. Para além de identificar as respetivas condições de implementação, a análise salientou o quadro principal de efeitos sociais e urbanos que lhe estão subjacentes, destacando a profunda reconfiguração da paisagem física e social da cidade decorrente da execução do Plano, que se traduziu numa significativa transferência demográfica de populações carenciadas e na urbanização de contextos periféricos da cidade. Em complemento, a análise relevou o quadro de crescente densificação e complexificação do campo político, burocrático e institucional que a implementação do Plano suscitou, nomeadamente, na ação do município, sem que tal se traduzisse, contudo, no efetivo desenvolvimento de uma política de habitação social informada por mecanismos consistentes de enquadramento de populações socialmente fragilizadas.

---

26. Câmara Municipal do Porto [CMP] (1967). *Plano de Melhoramentos 1956-1966*. Porto: Câmara Municipal do Porto/Direção dos Serviços do Plano de Melhoramentos, p. 21.

## BIBLIOGRAFIA

- Almeida, P. (2010). *Favor, recompensa e controlo social: os bairros de casas económicas do Porto (1935-1965)*, Dissertação de Mestrado em História Contemporânea. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- Câmara Municipal do Porto [CMP] (1954). *Relatório de Gerência, 1954*. Porto: Câmara Municipal do Porto.
- Câmara Municipal do Porto [CMP] (1955). *Plano de Salubridade das «Ilhas» do Porto*. Porto: Câmara Municipal do Porto.
- Câmara Municipal do Porto [CMP] (1958). *Regulamento das habitações construídas em execução do Plano de Melhoramentos para a Cidade do Porto*. Porto: Câmara Municipal do Porto.
- Câmara Municipal do Porto [CMP] (1960). *O Problema da Extinção das Ilhas do Porto*. Porto: Câmara Municipal do Porto/Direção dos Serviços do Plano de Melhoramentos
- Câmara Municipal do Porto [CMP] (1967). *Plano de Melhoramentos 1956-1966*. Porto: Câmara Municipal do Porto/Direção dos Serviços do Plano de Melhoramentos.
- Carvalho, Rita Almeida de (1996). Eduardo de Arantes e Oliveira. In Fernando Rosas; José Maria Brandão de Brito (Dir.). *Dicionário de História do Estado Novo – Volume II* (pp. 683-685). Lisboa: Bertrand.
- Cruz, M. B. (1988). *O Partido e o Estado no Salazarismo*. Lisboa: Presença.
- Gros, M. (1982). *O Alojamento Social sob o Fascismo*. Porto: Afrontamento.
- Loff, M. (2008). *O Nosso Século é Fascista! O mundo visto por Salazar e Franco (1936-1945)*. Porto: Campo das Letras.
- Lucena, M. (1976). *A Evolução do Sistema Corporativo Português. O Salazarismo*. Vol. 1. Lisboa: Perspectivas & Realidades.
- Lucena, M. (2015). *Os Lugar-Tenentes de Salazar*. Biografias. Lisboa: Alêtheia Editores.
- Marques, A. H. O. (2006). *Breve História de Portugal*. Lisboa: Presença.
- Martins, H. (1998). *Classe, Status e Poder*. Lisboa: ICS.
- Patriarca, F. (1995). *A Questão Social no Salazarismo, 1930-1947*. Lisboa: ICS.
- Pereira, G. M. (1994). "Housing, household, and the family: The 'Ilhas' of Porto at the end of the nineteenth century." *Journal of Family History*, 19, 213–236.
- Pereira, V. B. (2016) (org.). *A Habitação Social na Transformação da Cidade: sobre a génese e efeitos do «Plano de melhoramento para a cidade do Porto» de 1956*. Porto: Afrontamento.
- Pereira, V. B.; Queirós, J. (2012). *Na Modesta Cidadezinha. Génese e estruturação de um bairro de casas económicas do Porto (Amial, 1938-2010)*. Porto: Edições Afrontamento.
- Pereira, V. B.; Queirós, J. (2013). Une maison pour le 'peuple portugais'. Genèse et trajectoire d'un quartier du programme des «maisons économiques» à Porto (1938-1974), *Politix*, n° 101, pp. 49-78.
- Pereira, V.B; Queirós, J; Silva, S. D.; Lemos, T. (2018). *Casas Económicas e Casas Desmontáveis: génese, estruturação e transformação dos primeiros programas habitacionais do Estado Novo*. In Ricardo Agarez (org.), *Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal* (pp. 82-117). Lisboa: IHRU.
- Pimentel, I. (2011). *A Cada Um o Seu Lugar: a política feminina do Estado Novo*. Lisboa: Temas e Debates.
- Pinto, R. P. (2009). *Prémios do Espírito. Um estudo sobre prémios do Secretariado de Propaganda Nacional do Estado Novo*. Lisboa: ICS.
- Queirós, J. (2015). *No Centro, à Margem. Sociologia das intervenções urbanísticas e habitacionais do estado no centro histórico do Porto*. Porto: Edições Afrontamento.
- Rosas, F. (1996). Estado Novo. In Fernando Rosas; J. M. Brandão de Brito (Dir.). *Dicionário de História do Estado Novo – Volume I* (pp. 315-319). Lisboa: Bertrand.
- Rosas, F. (2012). *Salazar e o Poder: a arte de saber durar*. Lisboa: Tinta da China.
- Sousa, Fernando de (Coord.) (2009). *Os Presidentes da Câmara Municipal do Porto (1822-2009)*. Porto: CEPESE/Câmara Municipal do Porto.
- Teixeira, M. (1996). *Habitação Popular na Cidade Oitocentista*. Lisboa: FCG-JNICT.
- Torgal, L. (2009). *Estados Novos. Estado Novo*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.



## BIO

Historiadora. Doutorada e Agregada em História Contemporânea. Professora da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa e investigadora do Instituto de História Contemporânea. Coordenadora do Centro República (2011-) Secretária de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (2015-2018) Presidente do Instituto de História Contemporânea (2011-2015) Conceção e coordenação da infraestrutura ROSSIO (2011-2015) Comissária Nacional para as Comemorações do Centenário da República (2008-2011).

Tem como áreas de investigação a história de Portugal no século XX, a participação de Portugal nos movimentos de cooperação económica europeia, a história económica, da indústria, da engenharia e da inovação contemporâneas, história da organização da ciência em Portugal.

Ciência Vitae F91D-2B9A-5767

# Portugal no Pós-guerra. Entre o conservadorismo e a modernidade

FERNANDA ROLLO

Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Instituto de História Contemporânea

## ABSTRACT

A II Guerra Mundial – e o imediato pós-Guerra – tiveram impactos duradouros e envolveram alterações profundas na sociedade portuguesa, representando um inequívoco momento de viragem no percurso político e económico do País, como, de resto, sucedeu nos demais países direta ou indiretamente afetados pelo conflito, e na própria ordem internacional em geral. O Estado Novo, é certo, perdurara – usando habilmente a fórmula da neutralidade. Ultrapassada a ambiguidade dos primeiros tempos e a posição algo fragilizada em que o País se colocara no concerto internacional, um segundo momento, de neutralidade *colaborante*<sup>1</sup> com os Aliados, acabou por jogar a favor da sobrevivência do Regime. Mas o fim do conflito mundial agudizaria a inquietação, em parte suscitada pela consciência da insegurança da sua continuidade nos novos tempos. Sendo certa a importância do apoio aliado para a sobrevivência do Estado Novo para lá da retórica, a “vitória das democracias”<sup>2</sup>, assim se lhe referiu Oliveira Salazar em 18 de agosto de 1945, deu novo fôlego às oposições que, sentindo-se fortalecidas, se movimentam contra o regime. Aos perturbadores tempos de conflagração militar sucederam-se os não menos complexos tempos de paz. Beligerância e paz acarretaram um complexo cortejo de desregulações e efeitos que geraram descontentamentos e desequilíbrios na sociedade e na economia portuguesas, mas também lhes trouxeram novas oportunidades.

A verdade é que, depois da II Guerra Mundial, já nada voltaria a ser como antes. Esta é uma realidade insofismável, não obstante o próprio Estado Novo tudo ter feito no sentido de a ignorar – pelo menos em parte. Politicamente, o poder instituído abriu brechas e viu-se confrontado com uma viva e séria contestação que deixou marcas para os anos vindouros. A Guerra provocou alguns dissabores e sérias dificuldades às autoridades portuguesas. Mas, vulnerabilidades protegidas e dificuldades ‘vencidas’, o Estado Novo sobreviveu e, uma vez passada a crise, impôs-se, revigorado e recomposto. Simultaneamente, resolvidas algumas hesitações e ultrapassados diversos impasses, o País do pós-Guerra acabou por encetar um processo de desenvolvimento económico e social, acompanhando - de longe, é certo - o clima de prosperidade que caracterizou a economia e a sociedade do conjunto dos países europeus nas duas décadas seguintes. Um ciclo de crescimento incorporando mudanças estruturais, não obstante os poderosos fatores sociais e políticos de resistência que, subsistindo, acabariam por condicionar negativamente o ritmo e o alcance das transformações modernizadoras. Entre propostas e realidades, e a qualquer um desses níveis, escondiam-se contradições profundas e encerravam-se desequilíbrios. Entretanto afirmar-se-iam renovadas pressões e importantes tensões, internas e vindas de fora, cujo efeito reformista o regime não conseguiria calar nem conter. Mudanças culturais, novos comportamentos e expectativas sociais, urbanização, emigração, internacionalização, entre outras dinâmicas, confluindo num turbilhão em que sobressairia, de forma drástica, a questão colonial e a afirmação dos movimentos de autonomia dos povos coloniais. A prazo, e apesar dos esforços desenvolvidos no sentido de manter a ‘ordem’ e aglutinar vontades, esse processo ver-se-ia comprometido, confrontado o Regime com os seus próprios limites.

1. Como António de Oliveira Salazar a adjetivou, “traduzindo a realidade seja qual for a dificuldade dos internacionalistas em proceder à classificação”, no discurso “Portugal, a Guerra e a Paz”, que proferiu na Assembleia Nacional (AN) em 18 de maio de 1945, in *Discursos e Notas Políticas*, vol. IV, 1943-1950, Coimbra Editora, 1951, p. 105.

2. António de Oliveira Salazar, “Exposição sobre a política interna e externa”, proferido na sala da biblioteca da AN em 18 de agosto de 1945, *Discursos*, vol. IV, op.cit., p. 142.

Passados cinco anos de conflito generalizado, o fim da guerra na Europa foi anunciado em 8 de maio de 1945. Embora não tendo participado na Guerra, Portugal estava inevitavelmente preso nesse momento envolvente, partilhando da satisfação e da angústia da Paz. Independentemente da perspectiva, o Mundo mudara, sendo complexos os pressupostos da sua reorganização. A neutralidade portuguesa não contivera os efeitos das transformações que perpassavam a esfera internacional e que, transpondo fronteiras, surpreendiam e penetravam a realidade nacional; a sua permeabilidade fora, até, porventura mais evidente do que o propósito triplo, enunciado e anunciado em tempo de guerra – *Defesa económica* - *Defesa moral* - *Defesa política*<sup>3</sup> – tentara fazer prevenir.

É inquestionável que a Guerra constituiu um inequívoco momento de viragem no percurso nacional, a todos os níveis, significando um marco indelével na história portuguesa do século XX como, de resto, nos demais países direta ou indiretamente afetados pelo conflito, e em geral na própria ordem internacional. No entanto, este facto deve ser devidamente sublinhado à escala nacional, destacando a medida em que a conjuntura da Guerra determinou a manifestação de uma primeira crise política do Estado Novo, e, alterando o registo em que se ia processando a atividade económica nacional, provocou uma interrupção do seu percurso e a afirmação de novas dinâmicas, bem visíveis no plano da habitação e do cenário de estabilidade financeira e monetária, impondo uma reorientação no rumo e no ritmo que orientavam a condução económica do País.

Na verdade, embora na posição de neutralidade, Portugal sofreu os efeitos económicos propagados pela situação de beligerância, tendo sido obrigado a adotar uma verdadeira economia de guerra. Situação que, demonstrando a forte dependência da economia nacional relativamente ao comércio externo (sobretudo em matéria de abastecimentos), denunciava a importância de um conjunto de *vulnerabilidades estruturais*<sup>4</sup> que enformavam a realidade económica portuguesa no que respeitava à natureza e composição do seu tecido produtivo.

Essa situação suscitou uma reflexão sobre a textura da economia portuguesa que foi propícia à tomada de consciência dos limites impostos pelo seu fraco desempenho em termos de produção, revelando em especial as debilidades da sua malha industrial, abrindo caminho à aceitação, e aprovação, de um programa de modernização económica, consubstanciado principalmente na adoção e implementação de um plano de eletrificação (lei nº 2002<sup>5</sup>) e na aceitação de um programa de industrialização (lei nº 2005<sup>6</sup>) que ficaria em boa medida comprometido por obstáculos de natureza diversa.

À amarga denúncia da dependência externa, evidenciada no contexto de escassez generalizada, de acentuadas restrições e de dificuldades de abastecimento impostas pelo conflito, associou-se um complexo cortejo de efeitos internos em matéria de inflação, mercado negro, contrabando, acompanhando alterações introduzidas no sistema produtivo, como reação a mercados a funcionar em condições excecionais, num quadro de disfunções crescentes. Tornou-se rapidamente evidente, pelo menos para alguns dos observadores, que a Guerra, afinal, constituía um duro teste à capacidade económica portuguesa, sobretudo enquanto encarada num quadro de autarcia económica. O mais interessante é que a solução que se pretendeu encontrar assumiu um carácter acentuadamente nacionalista e se encaminhou precisamente no sentido de reforçar esse postulado de independência económica. Em suma, a Guerra criou o contexto e determinou um importante ponto de viragem que afetou alguns dos principais pressupostos e impôs uma alteração nas estratégias de desenvolvimento que vinham orientando a política económica portuguesa, ou a falta dela, concretizando-se fundamentalmente no enunciado e na prioridade conferida à eletrificação e à industrialização do País. Mas deve ainda sublinhar-se que a Guerra, comprometendo os equilíbrios apostos nos anos 30, fez também vacilar os seus pressupostos.

---

3. Título da exposição de Oliveira Salazar ao País em 25 de junho de 1942, António de Oliveira Salazar, *Discursos e Notas Políticas*, vol. III 1938-1943, Coimbra Editora, 1ª ed. 1943, 2ª ed. 1959, pp. 321-352.

4. Fernando Rosas, *Portugal entre a Paz e a Guerra. Estudo do Impacte da II Guerra Mundial na Economia e na Sociedade Portuguesas (1939-1945)*, "Imprensa Universitária, 83", Editorial Estampa, Lisboa, 1990, cap. I.

5. Lei nº 2002, da Eletrificação do País, *Diário do Governo* (DG), I Série, 26 de dezembro de 1944.

6. Lei nº 2005, do Fomento e Reorganização Industrial, *DG*, I Série, nº 54, 14 de março de 1945.

Por detrás das facetas mais evidentes acima enunciadas, pode também perceber-se como, no fundo, os efeitos da Guerra denunciavam e potenciavam, apesar da recusa dos contemporâneos em o admitir, as contradições geradas pelo sistema que organizava a economia portuguesa. A verdade é que a Guerra surpreendeu a economia portuguesa no seu lado mais frágil, desferindo simultaneamente um rude golpe no postulado teórico do corporativismo que vinha presidindo à sua orientação – que se procurará obviar através do seu próprio reforço. No seu conjunto, pela adoção da economia de guerra e na sequência das soluções que se pretendeu implementar durante a Guerra e nos anos do pós-Guerra, a situação conduziu a um evidente reforço do papel do Estado e à sua crescente intervenção na atividade económica que os efeitos e os resultados do conflito, até pela riqueza acumulada, tenderiam a acentuar.

Mas deve também referir-se que os efeitos da II Guerra Mundial em Portugal tiveram um impacto globalmente positivo para o percurso da economia portuguesa constituindo, temporariamente, um espaço de prosperidade relativa e um período de enriquecimento de muitos agentes económicos, incluindo o Estado, ao mesmo tempo que se assistiu um período de agravamento da desigualdade da distribuição da riqueza nacional. Refiram-se, no entanto, duas questões fundamentais. A primeira, para assinalar que a situação financeira desafogada, quer a nível das contas do Estado, quer a nível das entidades privadas registada em Portugal, se fez acompanhar de uma insistente pressão inflacionista que, aliás, constituiu uma das preocupações principais da política económica e financeira do Governo. A segunda, reportada à avaliação do comportamento da economia portuguesa durante os anos da Guerra e à sua comparação com outras economias neutras, salientando a constatação dos resultados pouco satisfatórios registados pela produção nacional. Na realidade, como apontou Silva Lopes, a produção nacional subiu muito pouco durante a Guerra. O PIB per capita não estava, em 1946, muito acima do de 1939. Essa evolução contrastou com a da Suécia e da Suíça que, tal como Portugal, permaneceram neutras durante a Guerra <sup>7</sup>.

De qualquer forma, para além da já observada influência positiva da Guerra no lançamento de um programa de modernização económica, fundamentalmente decorrente das leis 2002 e 2005, têm sido identificados vários aspetos no sentido de sustentar a ideia de impacto positivo e de prosperidade relativa associada à conjuntura da Guerra em Portugal entre os quais sobressaem o aumento, de *forma até então desconhecida, do saldo da sua balança comercial, devido, sobretudo, à exportação de produtos anormalmente valorizados em consequência das necessidades dos países beligerantes, (...) o desenvolvimento dentro do País, de um esforço de industrialização de determinadas atividades que procurava, por um lado, colmatar as necessidades habitualmente supridas pela importação e, por outro, aproveitar as condições extremamente favoráveis que a guerra propiciara e a criação de uma reserva excepcional de ouro e divisas no Banco de Portugal, de consideráveis disponibilidades na conta do Tesouro e (...) aumentos substanciais nos depósitos bancários* <sup>8</sup>.

O Regime empenhar-se-ia no trabalho de preparação para a Paz, tendo em consideração o contexto externo e a situação nacional. Por um lado, procurou enfrentar os novos desafios, emergências de traços difusos que o palco internacional colocava, e encontrar um espaço para se (re)posicionar no novo concerto das nações, cuja arquitetura, em rigor, estava ainda por precisar e sofria ajustamentos constantes. Por outro lado, refletindo o quadro de vulnerabilidade que a sua natureza suscitava, o Governo surgia obstinado num esforço de reafirmação interna, apostado em aniquilar os ímpetus de qualquer resistência mais ousada, procurando, sem vacilar, granjear os meios e confirmar as razões da sua existência, garantindo a superação de um contexto de evidente crise multiforme com inequívocos e indistigáveis sinais de contestação que o crescente mal-estar social legitimava.

---

7. José da Silva Lopes, "A economia portuguesa no século XX", in Fernando Peres (Coord.), *Panorama da Cultura Portuguesa no Século XX*, 1. *As Ciências e as Problemáticas Sociais*, Edições Afrontamento / Porto 2001 / Fundação Serralves, 2002, p. 311.

8. Maria Fernanda Rollo, *Portugal e o Plano Marshall*, Estampa, 1994, pp. 190-191.

A prazo, constatou-se, porém, que as expectativas positivas que a Guerra gerou não se desenvolveram nem concretizaram plenamente, confrontando cruamente o País com o caráter temporário da prosperidade e a natureza da mesma. Na verdade, *a prosperidade sentida no fim da Guerra seria mais aparente que real, basicamente porque a Guerra gerou riqueza e não fontes permanentes e autossustentadas de produção de rendimentos*<sup>9</sup>. Tornou-se evidente que o esforço conjuntural desenvolvido no sentido de aproveitar as vantagens adquiridas, integrar novos 'rumos' que permitissem suprir as vulnerabilidades do tecido produtivo nacional e contrariar os reflexos negativos que se foram fazendo sentir durante e depois do conflito mundial, não poderia ter efeitos imediatos, sendo difícil contrariar tendências há muito instaladas. Situação a que acrescia o quadro de reservas e condicionalismos impostos pelas autoridades portuguesas, nomeadamente no que se referia à manutenção dos equilíbrios políticos e sociais internos, ao espartilho da organização corporativa e ao rigoroso cumprimento dos princípios dogmáticos da política financeira tradicional, que enquadravam, definiam limites e, na prática, se sobrepunham à prossecução dessa estratégia.

Para além das hesitações e das dificuldades em desenvolver e impor a estratégia de modernização formalmente aceite no quadro da realidade política, económica e social vigente, a riqueza arrecadada esgotar-se-ia rapidamente porque não foi aplicada em benefício de um investimento de efeito duradouro e verdadeiramente potenciador para a economia nacional, situação em que influíram questões internas, públicas e privadas, mas também condicionalismos externos. O problema dos abastecimentos, associado a um clima de crescente insatisfação e instabilidade social, ficou potenciado à luz da conjuntura internacional e tendeu a agravar-se no quadro das debilidades do aparelho produtivo português, manifestamente incapaz de satisfazer as necessidades essenciais, agora somadas às requeridas pelo programa económico que se pretendia executar. Questão, com óbvios reflexos em termos de condução política, que se sobrepôs e impôs soluções urgentes. Por outro lado, o esforço anunciado de atacar o problema da estrutura produtiva, abrindo o caminho para uma rápida industrialização, nem foi aceite plenamente nem poderia traduzir-se em resultados tão imediatos. Além disso, as medidas adotadas no sentido de contrariar uma tendência que se presentia poder evoluir negativamente, sobretudo na esfera do comércio externo, foram ineficazes ou claramente insuficientes para terem resultados positivos em tempo útil.

O processo foi duro e até relativamente longo e o esforço teve que ser mantido em alta nos meses seguintes ao termo da Guerra. Pelos inícios de 1947, o Governo dava sinais de ter conseguido reforçar o controlo político e impor-se de forma revigorada, pelo menos até ao embate seguinte. Esperaria, porém, mais de dois anos para, ultrapassada a fase mais difícil da crise entretanto instalada, conseguir superar o complexo processo de transição da economia de guerra para a economia de paz e ajustar os moldes que orientariam o seu futuro económico.

No plano político, a seguir aos acontecimentos em torno das eleições presidenciais de 1949, o Estado Novo lograria instaurar um clima de pacificação interna e de anulação das oposições que perduraria praticamente até ao final da década seguinte. Sem dificuldade em neutralizar as candidaturas da oposição - Quintão Meireles, com o apoio dos setores mais moderados (Cunha Leal, Azevedo Gomes, António Sérgio, Henrique Galvão), e Rui Luís Gomes, apoiado pelo MND - às eleições presidenciais que se seguiram à morte de Óscar Carmona, em 1951, ou em eleger os 120 candidatos da UN nas eleições de 1953. Todavia, a realidade política nacional estava em sensível mutação, envolvendo sinais de evidente reforço do setor «reformista» em torno de Marcello Caetano, concertado com o novo Presidente da República, Craveiro Lopes (desde julho de 1951) em potencial confronto com uma corrente conservadora, «ultramontana», bem protagonizada por Santos Costa. Fora do regime, cresceria uma oposição liberal reunida em torno de Cunha Leal e António Sérgio, em rutura com o PCP e o MND, apostada num entendimento que abarcasse todos os que se opunham ao Regime - integrando transitoriamente o próprio PCP. Cresceria também a corrente socialista, procurando impor-se, desenvolvendo-se em redor de Mário Soares.

---

9. Idem, p. 191.

O momento mais importante surgiria em 1957, quando foi lançada a «candidatura independente» do general Humberto Delgado às eleições presidenciais de 1958. Reacenderam-se as tensões em torno daquele que veio a constituir o maior movimento de contestação ao regime de Oliveira Salazar. Pelo «Pacto de Cacilhas», Arlindo Vicente, candidato do PCP, retiraria a sua candidatura e apoiaria Delgado; o País, de norte a sul, viveu ansiosamente os acontecimentos. Reclamando contra uma maciça fraude eleitoral, Delgado foi vencido nas urnas e Américo Tomás foi eleito Presidente da República. Mas o País mudara. A agitação política proveniente de diversos quadrantes, os protestos populares, a contestação, em geral, prosseguiu recheada de acontecimentos na transição da década.

De assinalar o início de um certo afastamento da Igreja Católica em relação ao Estado Novo, claramente expresso pelo bispo do Porto, D. António Ferreira Gomes, por carta dirigida a Salazar (13 de julho de 1958) em que formularia uma série de críticas à sua governação e questionaria o papel da Igreja na sociedade portuguesa (no ano seguinte, D. António Ferreira Gomes foi forçado a exilar-se); ou pelos 45 católicos, entre os quais encontramos Nuno Teotónio Pereira, que, em 1 de março de 1959, enviaram uma «carta aberta» a Salazar condenando a violência e os crimes perpetrados pela polícia política. Contestação marcada pela Revolta da Sé: conspiração revolucionária militar e civil que eclodiu na noite de 11 para 12 de março de 1959 mas que a PIDE conseguiu dismantlar. Foram presos uma série de oficiais de patente intermédia, embora se soubesse que os conspiradores possuíam cumplicidades entre figuras de topo da hierarquia militar. O regime procurava precaver-se contra possíveis ataques. Mesmo as eleições presidenciais deixaram de constituir terreno aberto às oposições: a 29 de agosto de 1959 quando foi promulgado o texto da revisão constitucional, ficou determinado que o Presidente da República passava a ser escolhido por um colégio eleitoral constituído por 602 membros (deputados da AN, membros da Câmara Corporativa, representantes das estruturas administrativas dos territórios coloniais e representantes das Câmaras Municipais).

Mas não era só a política interna que estava diferente. Na esfera económica deve apontar-se que, resolvidas algumas hesitações e ultrapassados diversos impasses, superando-se designadamente a questão dos abastecimentos e dos fornecimentos externos e a crise de pagamentos que entretanto se instalou no final da década de 40, o País do pós-Guerra acabou por encetar um processo de desenvolvimento económico e social, participando do clima de prosperidade que marcou a conjuntura internacional nas duas décadas seguintes, e que foi particularmente sentido pelo conjunto dos países europeus. Tratou-se, sem dúvida, de um ciclo de crescimento e de modernização que incorporou mudanças estruturais, não obstante os poderosos fatores sociais e políticos de resistência que, subsistindo, acabaram por condicionar negativamente o ritmo e o alcance das transformações modernizadoras <sup>10</sup>.

Na realidade, a partir do pós-Guerra, Portugal, acompanhando a tendência internacional, entrou num processo de desenvolvimento económico acelerado e sustentado que se prolongaria até 1973, período no decurso do qual o País alcançou ritmos de crescimento inéditos na história nacional e, recuperando parte do atraso que vinha mantendo, se terá aproximado e convergido em relação aos mais desenvolvidos da Europa. Embora existindo divergências em termos de periodização, tem sido ainda apontado que o crescimento registado na década de 50 se acentuou a partir dos anos 60.

Refiram-se, entre os aspetos mais relevantes e 'inovadores' que enformaram a economia portuguesa durante a década de 50, a intervenção do Estado e a adoção de uma política económica inscrita em planos de fomento, procurando caracterizar o modelo económico em que decorreu; devendo salientar-se que um dos aspetos que mais evidentemente influenciou o desempenho das diversas economias de mercado europeias ao longo dos «30 anos dourados» residiu na plataforma de cooperação económica encontrada e nos efeitos que teve, nomeadamente em termos de liberalização e estímulo ao desenvolvimento das trocas, em que o nosso País também esteve envolvido e do qual beneficiou em primeira instância através da sua participação no Plano Marshall e na OECE.

---

10. Cf. Maria Fernanda Rollo, "Percurso Cruzados", in *Engenho e Obra. Uma abordagem à História da Engenharia em Portugal no Século XX*, Coord. J. M. Brandão de Brito, Manuel Heitor e Maria Fernanda Rollo, Publicações Dom Quixote, Lisboa, 2002, p. 43.

Essa será uma das consequências mais 'pesadas' dos efeitos da II Guerra e do pós-Guerra em Portugal, que se inscreve, por íntima associação, na apreciação do período de crescimento e modernização que caracteriza a economia portuguesa na segunda metade do século XX. Na verdade, foi também por arrastamento dos efeitos da Guerra, sobretudo na sequência dos acontecimentos que compuseram a participação do nosso País no Plano Marshall, que Portugal se viu envolvido num processo de crescente abertura ao exterior e de internacionalização da economia nacional: através do seu envolvimento no Plano Marshall, da sua adesão à OECE e à União Europeia de Pagamentos (UEP), Portugal garantiu a sua integração no sistema de comércio e de pagamentos construído no pós-guerra e uma presença ativa nos movimentos nascentes de cooperação económica europeia.

De sublinhar, porém, que essa aproximação, em particular ao longo da década de 50, se operou num quadro de quase inevitabilidade, sobretudo por pressão da realidade internacional. Não se tratou de uma opção solitariamente assumida, mas sim de uma inexorabilidade e de uma reação, prova do peso do 'cerco' internacional', que se procurou combinar com a viragem para as colónias. A Guerra suscitou uma importante viragem na atitude do Governo português em relação às colónias que surgem então, potenciando a lógica do pacto colonial, como um espaço simultaneamente alternativo em matérias de abastecimentos e escoamento, um reduto seguro em termos de oportunidades de investimentos, uma importante retaguarda de recurso complementar para a economia metropolitana, e são reapreciadas pela sua dotação em riquezas naturais que merecem ser descobertas, exploradas e aproveitadas à escala nacional e no quadro internacional, equacionando-se até a necessidade de promover a sua própria industrialização, sob reservas, é claro. Em suma e por junto, tentou-se preservar o essencial da realidade existente, procurando, tanto quanto possível, conciliar duas trajetórias tendencialmente divergentes: autarcia e internacionalização. De qualquer forma, integrado nas novas instituições internacionais a que o Plano Marshall deu origem (além da OECE, a União Europeia de Pagamentos), Portugal garantia a sua integração no sistema de comércio e de pagamentos internacional e, sobretudo, uma presença ativa nos movimentos nascentes de cooperação económica europeia.

É certo que o regresso à 'normalidade', a crise, internacional e nacional e a mudança dos responsáveis pelos assuntos económicos provocaram o refrear do entusiasmo e da euforia dos anos da Guerra, implicando o abrandamento do ardor voluntarista desempenhado e promovido por Ferreira Dias através das leis da eletrificação e da industrialização do País. A verdade é que a preocupação de estabilizar economicamente o sistema sobrepôs-se ao ímpeto desenvolvimentista do "fomento e reorganização industrial". No entanto, a década de 50 ficou marcada pelo arranque sistemático do planeamento económico (I Plano de Fomento – 1953/58) e pelo triunfo definitivo da ideia de industrialização, cujo conceito e desenho surgirão consagrados, já no final da década, no II Congresso dos Economistas e da Indústria Portuguesa (1957).

De resto, a nova estratégia político-económica do Estado encetada no rescaldo da Segunda Guerra Mundial, procurando enquadrar coerentemente os grandes objetivos da política económica nos então chamados "planos de fomento", constituiu um elemento essencial na significativa evolução da economia portuguesa, promovendo, em obediência às tendências gerais do capitalismo europeu, as condições que viriam proporcionar um acentuado crescimento do setor industrial nacional.

Para trás, irremediavelmente, ficou a agricultura, apesar do Governo postular que o desenvolvimento industrial havia de se subordinar ao desenvolvimento agrícola. No quadro de uma evolução que já tinha antecedentes, a "lavoura nacional" como que desistiu do seu próprio processo de crescimento e modernização, mantendo-se renitentemente agarrada a fórmulas obsoletas de exploração da terra e a tecnologias arcaizantes geradoras de uma estagnação que perdurou.

Note-se que foi (apenas) na primeira metade da década de 50 que a estrutura relativa dos setores da economia portuguesa se alterou profundamente, passando a indústria a constituir claramente o setor mais dinâmico e mais importante da nossa economia. Foi, com efeito, a partir de então que a taxa de crescimento da indústria principiou a ser sensivelmente superior à da agricultura. O relativamente lento

crescimento económico experimentado ao longo da década (o PNB cresceu a uma taxa anual de 4,4% entre 1950 e 1960) ficou a dever-se principalmente ao crescimento do produto da indústria afirmando-se progressivamente a contribuição deste setor para o PIB, em detrimento da participação do setor primário.

Na realidade, a nova política industrial, assente no princípio de que o crescimento do setor industrial conduziria, só por si, ao desenvolvimento económico global do País, não tardou, porém, a revelar-se ineficaz. Com efeito, no decénio de 60, abalados os fundamentos que haviam permitido a industrialização da década anterior e sofrendo-se os males de uma estratégia que, privilegiando a indústria, deixou negligenciar o desenvolvimento paralelo do setor primário, verificou-se, afinal, que o crescimento da produção industrial conseguido estava longe de garantir ao País um desenvolvimento económico sustentado e minimamente equilibrado.

Por outro lado, o final dos anos 50 e especialmente o início dos 60 vieram também colocar novos desafios a Portugal no que dizia respeito ao seu envolvimento nos movimentos de cooperação económica europeia, implicando importantes decisões e definindo estratégias consequentes. Com a adesão à EFTA (formalmente em 4 de janeiro de 1960 com a assinatura da Convenção de Estocolmo), Portugal evitava ficar definitivamente arredado dos movimentos de integração europeia; os compromissos que assumia eram de natureza estritamente económica e comercial; não se levantavam (como na CEE) questões de regime ou de sistema político e muito menos problemas derivados da existência das colónias africanas, dada a prevista autonomia aduaneira nas relações com terceiros países; o relativo subdesenvolvimento industrial português face às outras potências integrantes foi salvaguardado através da aceitação do «famoso» Anexo G, através do qual se permitia a Portugal um muito mais lento desarmamento pautal (que no nosso caso se podia prolongar por 20 anos - o dobro do que era concedido aos outros membros) e, sobretudo, autorizava expressamente o nosso País a erguer barreiras alfandegárias quando estivesse em causa a proteção de novas indústrias.

Refira-se que foi no mesmo ano de 1960 que se impulsionou o estudo da unificação do espaço económico português. A nova arquitetura dada ao problema colonial surgiria no ano seguinte com a institucionalização do Espaço Económico Português – havia já começado a guerra colonial em Angola. Noutra vertente, a par com a industrialização, a urbanização e a terciarização geravam novas realidades e tensões na sociedade portuguesa.

A década de 60 ilustra bem as contradições e desequilíbrios intrínsecos ao modelo de desenvolvimento prosseguido, a que se devem acrescentar os efeitos das guerras coloniais, no que diz respeito ao comportamento demográfico da população portuguesa. Embora os aspetos positivos registados, na transição para um regime demográfico moderno, atestando a modernização e a melhoria global das condições de vida ao longo do período, o comportamento demográfico, incorporando acentuadas desigualdades regionais, ficou caracterizado pela desaceleração da taxa de crescimento anual (que chega a ser negativa na década de 60) e indelevelmente marcado pelos elevados níveis migratórios e de emigração registados ao longo do período, conduzindo, progressivamente ao envelhecimento da estrutura demográfica nacional. Afetando sobretudo o interior do País e os meios rurais ou pouco urbanizados, a fuga dos campos dirige-se para as cidades ou, então, para o exterior, a população continental preferindo o Brasil num primeiro momento, e os países mais desenvolvidos da Europa a partir, sobretudo, dos anos 1963-1964; a população insular optando sobretudo por destinos atlânticos. Por junto, entre 1946 e 1973, terão emigrado quase dois milhões de pessoas, particularmente do sexo masculino, numa faixa etária entre os 15 e os 29 anos.

Absorvendo parcialmente o êxodo rural, a explosão urbana, em crescendo no pós-guerra e especialmente visível na década de 60, registou-se sobretudo ao nível dos centros intermédios (10 a 20 mil habitantes) e maiores (mais de 20 mil habitantes). A tendência evoluiu no sentido de minorar o peso percentual dos dois principais aglomerados, Lisboa e Porto, explicável pela própria terciarização dos centros tradicionais que expulsa parte da população residente para os concelhos periféricos, onde tende também a fixar-

se o grosso da população migrante à procura de trabalho na cidade ou nas suas periferias e que não tem capacidade de suportar os preços praticados no centro urbano. Este crescimento espetacular dos «cogumelos» suburbanos nos concelhos periféricos de Lisboa e do Porto, dando textura às designações Grande Lisboa e Grande Porto, ocorreu de forma desordenada, sem apoio em termos de infraestruturas habitacionais, sanitárias ou de transportes, dando aso à proliferação de construções clandestinas, ao aglomerar de bairros de barracas implantados num cenário onde tenderam a proliferar crescentes problemas sociais e a acentuar uma escalada de degradação de condições de vida.

Também nesta vertente se percebe a dinâmica de ultrapassagem do Regime/País e dos seus enunciados, confrontado com as suas impossibilidades, ignorando bloqueios intrínsecos e forças contraditórias, procurando, por vezes em vão ou usando do seu autoritarismo, conter tensões de sinal modernizante, esgrimindo voluntariamente resistências, perpetuando inércias ou, pura e simplesmente, esbarrando na apatia conservadora e surpreendido pelas mudanças sociais e culturais que sobrevêm e se impõem<sup>11</sup>.

Contudo, a modernidade irrompe e altera pressupostos, como aliás ilustra o significativo caso do bairro de Alvalade analisado neste livro, no texto de João Pedro Costa, sinalizando uma crescente competência técnica e inspiração modernizante; mas uma cidade recorrentemente surpreendida e ultrapassada, condicionada e contida pela morosidade da modernidade – veja-se o caso da construção do metropolitano, decidido em 1947, passadas décadas de impasse; moderno, tecnicamente robusto e inquestionável, escorado na competência da engenharia nacional, mas adiado no arranque das obras e na sua inauguração e, ainda por cima reduzido a essa extensão mínima que lhe valeria a alcunha de 'centímetro' em 1959<sup>12</sup>. E no entanto, aconteceu. Também o Porto, e de que maneira, como surge no ensaio de Virgílio Pereira, refletiu as dinâmicas em curso, conformando espaços, 'calando' crescentes assimetrias, assistindo ao impressionante e 'silencioso' movimento de 'engrossamento' das suas 'ilhas'.

Nesse contexto de densificação rápida das cidades desenvolveram-se profundas mudanças sociais. A proletarização nas indústrias de grande parte da população rural chegada às cidades, o nascimento e expansão de um moderno setor de serviços, a alfabetização progressiva, o maior acesso à educação, à cultura e aos meios de informação, as novas formas de sociabilidade fariam da população urbana e suburbana nas principais cidades e nas áreas metropolitanas, particularmente em Lisboa e nas margens norte e sul do Tejo, um agente de intervenção social e política de importância crescente. Tudo isso exigiria/suscitaria novas e adequadas respostas a urbanistas e arquitetos, outras soluções, diferentes abordagens, conciliando ambições e expectativas, combinando formação científica e competência técnica, procurando um tempo adiantado, também politicamente, como - veja-se neste livro o texto de Tiago Lopes Dias - encontramos em Teotónio Pereira ou Nuno Portas.

Os movimentos migratórios, a fuga dos campos, o desenvolvimento industrial e a terciarização em curso traduzir-se-iam, naturalmente, numa alteração visível na composição da população ativa portuguesa, registando-se uma visível diminuição nos ativos ligados ao setor primário e um notório empolamento dos ligados às atividades do setor secundário e terciário. De resto, no que respeita ao setor secundário, o aumento numérico da população ativa que o integra ao longo do período e a distribuição relativa entre as diversas áreas de atividade que o compõem refletem em boa medida a prioridade conferida ao programa de industrialização de País. Se é possível referir a existência de uma estratégia industrializante agressiva e voluntarista durante os anos 50 e no princípio dos 60, devem ser assinalados os prolongados impasses políticos e económicos em que se caiu desde meados da década de 60 até à rutura verificada em 1973/74. Para além das mudanças que se foram operando no poder político que culminaram com a alteração da chefia do Governo (1968), a perspetiva global, ainda nacionalista e autárquica de substituição das importações, tropeçando na asfixia de um mercado interno de dimensões reduzidas, foi substancialmente alterada transformando-se gradualmente numa estratégia de promoção e substituição de exportações.

---

11. Vejam-se testemunhos muito interessantes sobre as mudanças na cidade de Lisboa, sociabilidades, quotidianos que compuseram estes anos do pós-guerra em *Memórias das Avenidas* ([www.memoriaparatodos.pt](http://www.memoriaparatodos.pt)).

12. Maria Fernanda Rollo, *Um Metro e Uma Cidade. História do Metropolitano de Lisboa*. Vol. I – 1885-1975, Metropolitano de Lisboa, E.P., Lisboa, 1999.

Alguns acontecimentos, embora de natureza diferente, permitiram aliviar tensões internas e abrir caminho a esta nova estratégia: a adesão à EFTA, o rápido crescimento da emigração, o acordo comercial celebrado com a CEE (1972). De facto, todos estes acontecimentos, a que se deve juntar a liberalização do investimento estrangeiro, aceleraram o processo de abertura da economia portuguesa que, no entanto, não foi suficiente para evitar uma escalada da inflação e um significativo agravamento do deficit comercial.

Poder-se-á afirmar que o período compreendido entre finais da década de 50 e inícios da década de 70, registando-se embora um rápido crescimento do produto, não foi satisfatoriamente sucedido em termos de desenvolvimento económico e social. Globalmente o sistema produtivo fracassou na sua modernização, especialmente ao nível do setor agrícola, tendo-se acentuado alguns desequilíbrios internos estruturais; por outro lado, a evolução do tecido económico, em que são visíveis os efeitos da concentração do capital e da crescente presença de um conjunto relativamente pequeno de importantes grupos económicos e financeiros, não foi acompanhada pelo desenvolvimento generalizado da população e das regiões.

## BIBLIOGRAFIA

J. M. Brandão de Brito, *A Industrialização Portuguesa no Pós-Guerra (1948-1965)*. O Condicionamento Industrial, "Universidade Moderna, 90", Publicações Dom Quixote, Lisboa, 1989.

José da Silva Lopes, "A economia portuguesa no século XX", in Fernando Peres (Coord.), *Panorama da Cultura Portuguesa no Século XX*, 1. As Ciências e as Problemáticas Sociais, Edições Afrontamento / Porto 2001 / Fundação Serralves, 2002

Maria Fernanda Rollo, *Portugal e o Plano Marshall. Da rejeição à solicitação da ajuda financeira norte-americana (1947-1952)*, Editorial Estampa, Lisboa, 1994.

Maria Fernanda Rollo, *Um Metro e Uma Cidade. História do Metropolitano de Lisboa*. Vol. I – 1885-1975, Metropolitano de Lisboa, E.P., Lisboa, 1999.

Maria Fernanda Rollo, *Portugal e a Reconstrução Económica do Pós-Guerra. O Plano Marshall e a Economia Portuguesa dos anos 50*, Coleção Biblioteca Diplomática, 13, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2007.

Maria Fernanda Rollo, "Percurso Cruzados", in *Engenho e Obra. Uma abordagem à História da Engenharia em Portugal no Século XX*, Coord. J. M. Brandão de Brito, Manuel Heitor e Maria Fernanda Rollo, Publicações Dom Quixote, Lisboa, 2002

Fernando Rosas, *Portugal entre a Paz e a Guerra. Estudo do Impacte da II Guerra Mundial na Economia e na Sociedade Portuguesas (1939-1945)*, "Imprensa Universitária, 83", Editorial Estampa, Lisboa, 1990.

Fernando Rosas, *O Estado Novo (1926-1974). História de Portugal*, Sétimo Volume, Dir. José Mattoso, Círculo de Leitores, Lisboa, 1994.



## BIO

Victor Pereira, docteur en histoire à l'Institut d'études politiques de Paris, est maître de conférences en histoire contemporaine à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour. Il est également chercheur de l'Instituto de História Contemporânea de l'Université nouvelle de Lisbonne. Il mène des recherches sur les migrations portugaises et sur l'histoire du XXe siècle portugais. Il a publié « La dictature de Salazar face à l'émigration. L'Etat portugais et ses migrants en France (1957-1974) » (Presses de Sciences Po, 2012/Temas & Debates, 2014) et co-dirigé, avec Roberto Ceamanos Llorens, « Migrations et exils entre l'Espagne et la France.

## Lectures et relectures de l'Estado Novo

VICTOR PEREIRA

Université de Pau et des Pays de l'Adour, IHC)

---

L'historiographie de l'Estado Novo naît alors que la dictature n'est pas tombée. C'est principalement hors des frontières portugaises que ces premiers travaux sont développés, soit par des Portugais en exil, soit par des étrangers s'intéressant à un pays alors en marge de l'Occident, englué dans des guerres coloniales apparaissant comme archaïques. Parmi les premiers émergent la figure d'Hermínio Martins, vivant en Grande-Bretagne, et de Manuel de Lucena qui présente, à Paris, un mémoire universitaire sur le corporatisme portugais, en 1971<sup>1</sup>. Ces travaux pionniers s'insèrent dans le cadre plus global des recherches menées par des exilés sur le Portugal contemporain – certains préparant des thèses de doctorat – afin de comprendre la dictature qui les a contraints à quitter leur pays. Ces recherches s'articulent avec un engagement militant : le savoir apparaît comme une arme politique permettant de dévoiler la dictature, de saisir les fondements de sa durabilité et, ce faisant, de mieux la combattre. Parmi les étrangers allant au Portugal étudier une dictature souvent présentée comme archaïque, on peut citer Philippe Schmitter<sup>2</sup> et Howard Wiarda<sup>3</sup> qui, tout comme Lucena, se penchent sur le corporatisme portugais.

En étudiant le corporatisme portugais, Schmitter endosse les habits d'un « paléontologue politique » qui trouve un fossile dans un musée obscur et se convainc que, s'il réussit à déchiffrer son sens, il lui révélera les secrets profonds et sinistres de la période hideuse de l'entre-deux-guerres<sup>4</sup>. Dans le contexte des guerres coloniales (1961-1974) et du refus du gouvernement de Lisbonne de concéder l'indépendance de ses colonies, l'Empire portugais en Afrique attire également l'attention. Douglas Wheeler, René Pélissier, Allen Isaacman ou Clarence Gervase-Smith se rendent ainsi au Portugal et dans ses colonies et leurs travaux font des incursions dans la période de l'Estado Novo. Il ne faut toutefois pas oublier que la dictature salazariste a pu compter sur des panégyristes étrangers, la présentant comme un coup d'arrêt salutaire mettant fin au chaos de la Première République (1910-1926) et comme un retour à l'ordre et à la grandeur passée. L'expérience corporatiste portugaise est analysée dès les années 1930 par des journalistes, des essayistes, des économistes<sup>5</sup>. Dès cette époque, quelques historiens décrivent les premières années du régime, dénouement, selon eux, après plusieurs décennies de chaos<sup>6</sup>.

1. Hermínio Martins rédige le chapitre consacré au Portugal dans un ouvrage collectif sur les fascismes européens, publié en 1968, par Stuart Woolf : Hermínio Martins, « Portugal », in *European fascism*, edited by Stuart Woolf (London : Weidenfeld and Nicolson, 1968). Ce travail, ainsi que quelques autres, a été publié dans les années 1990 : Hermínio Martins, *Classe, Status e poder e outros ensaios sobre o Portugal contemporâneo* (Lisboa : Imprensa de Ciências Sociais, 1998). Le mémoire que Manuel de Lucena soutient en 1971, au sein de l'Institut de Sciences Sociales du Travail de l'Université Paris I, n'est publié en portugais qu'après la Révolution des Œillets. Manuel de Lucena, *A evolução do sistema corporativo português*, 2 vols (Lisboa : Perspectivas e Realidades, 1976).
2. Les travaux publiés par Schmitter ont été réunis dans un ouvrage. Philippe Schmitter, *Portugal. Do Autoritarismo à Democracia* (Lisboa : Imprensa de Ciências Sociais, 1999).
3. Howard Wiarda, *Corporatism and development. The portuguese experience* (Amherst : The University of Massachusetts Press, 1977).
4. Schmitter, *Portugal*, 12.
5. Pour n'évoquer que le cas des admirateurs français de l'Estado Novo : Emmanuel Hurault, « Le modèle portugais », Marc-Olivier Baruch, Vincent Duclert (eds.), *Serviteurs de l'Etat* (Paris : La Découverte, 2000), 439-447 ; Frédéric Rozeira de Mariz, « Le Portugal de Salazar et la droite extrême française, 1928-1945 », *French Politics, Culture & Society*, 23, no. 2, (2005), 28-42 ; Alain Chatriot, « Les nouvelles relèves et le corporatisme. Visions françaises des expériences européennes », Olivier Dard, Etienne Deschamps (eds.), *Les relèves en Europe d'un après-guerre à l'autre. Racines, réseaux, projets et postérités* (Bruxelles : Peter Lang, 2005), 173-196 ; Olivier Dard, Ana Isabel Sardinha-Desvignes, *Célébrer Salazar en France (1930-1974). Du philosalarisme au salazarisme français* (Bruxelles : Peter Lang, 2018).
6. Jesus Pabón, *La Revolución portuguesa*, 2 vols. (Madrid : Espasa-Calpe S.A., 1945) ; Paul Descamps, *Histoire sociale du Portugal* (Paris : Firmin-Didot, 1959).

Au Portugal même, étudier le régime dictatorial de manière rigoureuse est difficilement concevable car l'histoire contemporaine, jugée potentiellement subversive, est bannie des programmes scolaires et universitaires. L'accès aux sources est très fortement réduit même s'il n'est pas totalement impossible. Par exemple, Howard Wiarda et Philippe Schmitter ont pu faire des entretiens avec des hauts fonctionnaires. Le second a même pu obtenir des documents lui permettant de connaître les parcours des parlementaires portugais <sup>7</sup>. Des historiens proches du régime, en dépeignant le 19<sup>ème</sup> et le début du 20<sup>ème</sup> siècle comme une longue décadence, brossent en creux un portrait élogieux de la dictature et de son action restauratrice. Les historiens liés aux différents mouvements de l'opposition, lorsqu'ils ne sont pas contraints à l'exil et possèdent les moyens financiers de continuer leurs recherches, privilégient d'autres périodes historiques. Certains font toutefois, dans certaines de leurs œuvres, des références à l'Estado Novo comme Vitorino Magalhães Godinho <sup>8</sup>. António de Oliveira Marques, médiéviste de formation, publie même une histoire du Portugal allant jusqu'au gouvernement de Marcelo Caetano <sup>9</sup> et des recueils de textes, annotés et présentés, sur les premières années de la dictature <sup>10</sup>.

La chute de la dictature en avril 1974, le développement de l'histoire contemporaine à l'Université et la fondation de masters liés à l'étude de cette période, la création de revues et de collections de livres, l'accès aux archives (les papiers Salazar et les archives de la police politique sont ouverts à tous à partir de 1994), la massification du système scolaire ont permis la multiplication des études sur l'Estado Novo, tant par des chercheurs portugais qu'étrangers. Le champ de l'histoire de l'Estado Novo est de nos jours consolidé, soutenu par une curiosité du grand public non seulement pour des ouvrages scientifiques mais aussi pour des travaux de journalistes, des films documentaire ou de fiction, des programmes de télévision, des pièces de théâtre <sup>11</sup>. Au-delà de l'accès aux archives, de nombreux outils de travail sont désormais disponibles: des dictionnaires historiques <sup>12</sup>, des dictionnaires biographiques <sup>13</sup>, des publications de correspondances privées de Salazar <sup>14</sup>. Toutefois, l'Estado Novo n'est pas un objet historique comme les autres : les enjeux politiques et mémoriels restent intenses comme l'ont illustré les multiples tribunes d'historiens parues pendant l'été 2012 autour des chapitres consacrés à la dictature par Rui Ramos dans l'histoire du Portugal qu'il a coordonnée <sup>15</sup>.

Dans ce court bilan historiographique – qui est un exercice auquel bien d'autres historiens se sont consacrés <sup>16</sup> – nous désirons rapidement faire le point sur les travaux qui ont été menés, les différentes évolutions de ce champ mais aussi pointer quelques lacunes ou quelques approches qu'il serait nécessaire d'approfondir. Une des limites des travaux sur l'Estado Novo réside dans le cloisonnement de ce champ qui s'ouvre trop peu aux apports des autres sciences sociales. Des travaux, pourtant essentiels pour écrire une histoire sociale de cette période, sont souvent totalement négligés. Si l'histoire totale

7. Schmitter, *Portugal*, 29.

8. Vitorino Magalhães Godinho, *Estrutura da antiga sociedade portuguesa* (Lisboa : Arcádia, 1971).

9. António de Oliveira Marques, *História de Portugal. Desde os tempos mais antigos até ao governo do Sr. Marcelo Caetano*, 3 vols (Lisboa : Ágora, 1972).

10. António de Oliveira Marques, *História do Portugal Contemporâneo. A unidade da oposição à ditadura, 1928-1931* (Lisboa : Europa-América, 1973) ; António de Oliveira Marques, *História do Portugal Contemporâneo. A primeira legislatura do Estado Novo, 1935-1938* (Lisboa : Europa-América, 1974)

11. Sur cette appétence pour la dictature déclinée dans différents domaines, voir un inventaire dressé par Luís Reis Torgal, *História, que história?* (Lisboa : Temas e debates/Círculo de Leitores, 2015).

12. Fernando Rosas, José Maria Brandão de Brito, (ed.), *Dicionário de história do Estado Novo* (Venda Nova : Bertrand, 1996) ; António Barreto, Maria Filomena Mónica, (ed.), *Dicionário de História de Portugal*, 3 vols (Porto : Figueirinhas, 1999).

13. Manuel Braga da Cruz, António Costa Pinto, (eds.), *Dicionário biográfico parlamentar (1935-1974)*, 2 vols (Lisboa : Imprensa de Ciências Sociais, 2004) ; Mário Matos e Lemos, Luís Reis Torgal, (ed.), *Candidatos da oposição à Assembleia Nacional do Estado Novo (1945-1973). Um dicionário* (Lisboa : Texto editores, 2009).

14. Voir, parmi d'autres, João Miguel Almeida, *António Oliveira Salazar*, Pedro Teotónio Pereira, *correspondência política (1945-1968)*, (Lisboa : Temas e debates, 2008).

15. Rui Ramos et alii, *História de Portugal* (Lisboa : Esfera dos livros, 2009) ; Filipe Ribeiro Meneses, «Slander, Ideological Differences, or Academic Debate? The "Verão Quente" of 2012 and the State of Portuguese Historiography», *E-Journal of Portuguese History*, 10, no. 1 (2012) ; Bruno Monteiro, «Penser l'État. Une relecture de l'historiographie récente sur l'Estado Novo (2010-2015)», *Histoire@politique*, 29 (2016) [https://www.histoire-politique.fr/index.php?numero=29&rub=dossier&item=276#\\_ftnref97](https://www.histoire-politique.fr/index.php?numero=29&rub=dossier&item=276#_ftnref97)

16. Fernando Rosas, «Bilan historiographie des recherches sur l'État nouveau», *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 62 (1999) : 51-60 ; Luís Reis Torgal, *Estado Novo, Estados Novos. Ensaio de História Política e Cultural*, vol.2 (Coimbra : Imprensa da Universidade de Coimbra, 2009) : 323-413 ; Francisco Carlos Palomanes Martinho, «O Estado Novo na historiografia portuguesa : sobre a questão do fascismo», João Paulo Avelãs Nunes, Américo Freire, (eds.), *Histórias portuguesas e brasileiras no Século XX. Olhares cruzados* (Coimbra : Imprensa da Universidade de Coimbra, 2013) : 111-146.

est un objectif chimérique, il est dommageable que les débats sur l'Estado Novo s'enferment dans un univers d'ouvrages, de sources et de méthodes relativement clos. Une dernière mise en garde : l'exercice de bilan historiographique peut parfois amener à commettre des injustices : tel ou tel article oublié, telle ou telle thèse novatrice négligée. De plus, la brièveté avec laquelle sont évoquées les différentes œuvres amène parfois à simplifier leur richesse et leurs apports qui ne se laissent pas résumer en quelques mots lapidaires.

## RAISON ET DÉRAISON DE LA «LOGIQUE CLASSIFICATOIRE»<sup>17</sup>

Fasciste ou non ? Cette question structure une partie de l'historiographie de l'Estado Novo depuis les années 1970. Elle continue à provoquer des débats, parfois véhéments, car elle touche étroitement la mémoire de la lutte contre le régime. Les historiens qui considèrent que le salazarisme n'est pas un fascisme mais plutôt un autoritarisme sont accusés par d'autres de blanchir la dictature, d'occulter la violence qu'elle a exercée, de remettre en cause les valeurs cardinales de la démocratie portugaise née d'une révolution rompant radicalement avec le régime qui l'a précédée. Ce questionnement – qui touche d'autres régimes de l'entre-deux-guerres – repose sur des bases friables car la définition même de fascisme est l'objet de luttes et de désaccords profonds dans le champ de l'histoire ou de la science politique, tant au Portugal qu'au niveau international. Comme il n'y a pas d'accord sur une définition du fascisme, le débat semble insoluble<sup>18</sup>.

Orientées par ce débat sur la nature du régime qui agit comme une boussole, jusqu'à nos jours, les recherches se sont concentrées sur la répression (la police politique<sup>19</sup>, le maintien de l'ordre<sup>20</sup>, la justice d'exception<sup>21</sup>, la censure<sup>22</sup>) et sur les caractéristiques qui pourraient placer le salazarisme dans la famille des dictatures fascistes de l'entre-deux-guerres : le parti unique<sup>23</sup>, les mouvements d'encadrement de la population<sup>24</sup>. Dans cette perspective un des domaines les plus étudiés est la propagande. António Ferro, chef d'orchestre de la propagande dans les années 1930, a donné lieu, dès les années 1980, à de nombreuses études cherchant à saisir la «politique de l'esprit» qu'il a construite. Journaliste globe-trotter, adepte des produits culturels modernes – comme le jazz –, s'entourant d'artistes d'avant-garde, Ferro a constitué un paradoxe fascinant pour plusieurs historiens car il a été le principal artisan de la propagande d'un régime conservateur, voire réactionnaire, mettant en exergue les valeurs traditionnelles et rurales<sup>25</sup>.

---

17. Cette expression est tirée de Michel Dobry, «La thèse immunitaire face aux fascismes. Pour une critique de la logique classificatoire», Michel Dobry, (ed.), *Le mythe de l'allergie française au fascisme* (Paris : Albin Michel, 2003) : 17-67.

18. De multiples ouvrages font le point sur l'abondante historiographie du fascisme. Parmi eux voir Olivier Forlin, *Le fascisme. Historiographie et enjeux mémoriels* (Paris : La Découverte, 2013).

19. Tom Gallagher, «Controlled repression in Salazar's Portugal», *Journal of contemporary history*, no. 14 (1979), 385-402; Douglas Wheeler, «In the service of order : the portuguese political police and the british, german and spanish intelligence, 1932-1945», *Journal of contemporary history*, no. 18 (1983) : 1-25 ; Maria da Conceição Ribeiro, *A polícia política no Estado Novo, 1926-1945* (Lisboa : Estampa, 1995) ; Irene Flunser Pimentel, *A história da PIDE* (Lisboa : Temas e Debates/Círculo de Leitores, 2007); Duncan Simpson, "The 'sad grandmother', the 'simple but honest Portuguese' and the 'good son of the Fatherland' : letters of denunciation in the final decade of the Salazar regime", *Análise Social*, no. 226 (2018) : 6-27.

20. João Madeira et alii, *Vítimas de Salazar. Estado Novo e violência política* (Lisboa : Esfera dos livros, 2007); Diego Palacios Cerezales, *Portugal à Corinhada. Protesto popular e ordem pública nos séculos XIX e XX* (Lisboa : Tinta da China, 2011).

21. Fernando Rosas et alii, *Tribunais políticos. Tribunais militares especiais e tribunais plenários durante a ditadura e o Estado Novo* (Lisboa : Temas e Debates, 2009).

22. Graça dos Santos, *Le spectacle dénaturé : le théâtre portugais sous le règne de Salazar, 1933-1968* (Paris, CNRS éditions, 2002); Ana Cabrera, *Marcello Caetano: Poder e imprensa* (Lisboa : Livros Horizonte, 2006) ; Joaquim Cardoso Gomes, *Os militares e a censura. A censura à imprensa na ditadura militar e Estado Novo (1926-1945)* (Lisboa : Livros Horizonte, 2006) ; Ana Cabrera, *Censura nunca mais ! A censura ao teatro e ao cinema no Estado Novo* (Lisboa : Alêtheia, 2013).

23. Manuel Braga da Cruz, *O partido e o Estado no salazarismo* (Lisboa : Presença, 1988).

24. Simon Kuin, «A Mocidade Portuguesa nos anos trinta : a instauração de uma organização para-militar de juventude», *Análise social*, no. 122 (1993) : 555-588 ; Luís Nuno Rodrigues, *A Legião Portuguesa. A milícia do Estado Novo, 1936-1944* (Lisboa : Estampa, 1996).

25. Heloísa Paulo, *Estado Novo e propaganda em Portugal e no Brasil. O SPN e o DIP* (Coimbra : Minerva, 1994); Ernesto Castro Leal, *António Ferro, Espaço político e imaginário social (1918-1932)* (Lisboa : Cosmos, 1994); Jorge Ramos do Ó, *Os anos de Ferro : o dispositivo cultural durante a "Política do Espírito" (1933- 1949)* (Lisboa : Estampa, 1999) ; Daniel Melo, *Salazarismo e cultura popular* (Lisboa : Imprensa de Ciências Sociais, 2001) ; Vera Marques Alves, *Arte popular e nação no Estado Novo* (Lisboa : Imprensa de Ciências Sociais, 2013) ; Orlando Raimundo, *António Ferro, O inventor do salazarismo* (Alfragide : Dom Quixote : 2015).

Au cours des années 1970 et 1980, le salazarisme est massivement assimilé au fascisme. Le premier colloque universitaire sur cette période, tenu en 1980, est publié en ouvrage sous le titre «Le fascisme au Portugal»<sup>26</sup>. Cependant, dès les années 1980, quelques chercheurs étrangers – notamment Jacques Georgel<sup>27</sup> – rangent plutôt ce régime dans la famille des régimes autoritaires. L'absence de mobilisation de la majorité de la population, l'inexistence d'un projet de construction d'un «homme nouveau», le maintien des structures traditionnelles (Église, armée, notables provinciaux), les réticences de Salazar face à la modernisation, l'inexistence d'un culte du chef, au demeurant peu charismatique, la volonté de rester à l'écart des conflits internationaux, l'apparent moindre usage de la violence de l'Estado Novo amènent ainsi certains historiens à placer le salazarisme dans la famille des autoritarismes. S'appuyant sur une démarche comparative, sur les travaux menés en histoire, en sociologie historique et en sciences politiques sur les dictatures de l'entre-deux-guerres et menant une étude des « chemises bleues », un mouvement se revendiquant du fascisme que le régime de Salazar interdit, António Costa Pinto défend en 1992 que le salazarisme est un régime autoritaire<sup>28</sup>.

Bien que Salazar puisse être considéré comme un «dictateur fort», car il suivait de très près la gestion gouvernementale au quotidien et ce pendant plus de 30 ans<sup>29</sup>, Costa Pinto soutient que l'Estado Novo n'a jamais prétendu modifier la structure sociale du pays. L'encadrement traditionnel de la population a perduré et les ministres ont été massivement recrutés au sein de l'Université et de l'Armée<sup>30</sup>. Par le biais de publications en anglais, les thèses de Costa Pinto ont connu une importante diffusion dans le champ d'étude international des dictatures de l'entre-deux-guerres<sup>31</sup>. En France, par exemple, Yves Léonard arrive à des conclusions proches, s'inscrivant dans la lignée des travaux menés par René Rémond, Pierre Milza et Serge Bernstein sur les dictatures de l'entre-deux-guerres et le fascisme<sup>32</sup>. Léonard considère également, dans un ouvrage publié en 1996, que le salazarisme n'est pas un fascisme mais un régime autoritaire<sup>33</sup>.

Le débat n'est pourtant pas clos et plusieurs historiens – comme Fernando Rosas, Manuel Loff ou Luís Reis Torgal – continuent à considérer le salazarisme comme un fascisme ou comme une variante d'un «fascisme générique».

On peut pourtant se poser la question de la portée heuristique de ce débat. En effet, les controverses ont souvent limité l'espace des questionnements et des problématiques et délaissé certaines thématiques jugées secondaires. Cette focalisation sur le politique s'est cantonnée à une vision élitiste et institutionnelle du politique, délaissant des approches provenant de l'histoire sociale. Dans ces débats, le régime a souvent été appréhendé comme un monolithe alors qu'il a perduré quatre décennies. Ainsi, les principaux intervenants de ce débat se concentrent sur les années 1930, n'incluant pas ou très peu dans leur réflexion la période postérieure à la Seconde Guerre mondiale. Cette focalisation sur le premier salazarisme laisse des questions en suspens. Si de multiples citations de discours ou d'écrits de Salazar sont mobilisées pour prouver son refus de la modernité, comment expliquer que lors des dernières années de son long règne, le pays a connu une importante croissance économique et un exode rural conséquent?

---

26. *O fascismo em Portugal* (Lisboa : A Regra do Jogo, 1982).

27. Jacques Georgel, *Le salazarisme. Histoire et bilan* (Paris : Éditions Cujas, 1981).

28. António Costa Pinto, *O salazarismo e o fascismo europeu : problemas de interpretação nas ciências sociais* (Lisboa : Estampa, 1992) ; António Costa Pinto, *Os camisas azuis. Ideologia, elites e movimentos fascistas em Portugal, (1914-1945)* (Lisboa : Estampa, 1994).

29. António Costa Pinto, «Elites, single party and political decision-making in Fascist-era Dictatorships», *Contemporary European History*, no. 3 (2002) : 429-454.

30. António Costa Pinto, «O império do professor, Salazar e a elite ministerial do Estado Novo (1933-1945)», *Análise social*, no. 157 (2001) : 1055-1076.

31. António Costa Pinto, *The Salazar's Dictatorship and European Fascism. Problems of Interpretation* (New York : SSM-Columbia University, 1994) ; António Costa Pinto, *The Blue Shirts. Portuguese Fascists and the New State* (New York : SSM-Columbia University, 2000) ; António Costa Pinto, (ed.), *Ruling Elites and Decision-Making in Fascist-Era Dictatorships* (New York : Columbia University, 2009) ; António Costa Pinto, Aristid Kallis (ed.) *Rethinking Fascism and Dictatorship in Europe* (Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2014).

32. Pierre Milza, *Les fascismes* (Paris : Seuil, 1991) ; Serge Bernstein, Pierre Milza, *Dictionnaire historique des fascismes et du nazisme* (Bruxelles : Complexe, 1992) ; Marie-Anne Matard-Bonucci, Pierre Milza (eds), *L'homme nouveau dans l'Europe fasciste (1922-1945). Entre dictature et totalitarisme* (Paris : Fayard, 2004).

33. Yves Léonard, *Salazarisme et fascisme* (Paris : Chandeigne, 1996).

Le principal effet pervers du débat a cependant été de se restreindre à des sources et des fonds d'archives fort limités. Pour ces controverses, les discours de Salazar et de quelques personnalités publiques du régime comme António Ferro ou Marcelo Caetano ont souvent été suffisantes. L'historiographie s'est beaucoup attachée à ce que les dirigeants ont dit mais plus rarement à ce qu'ils ont fait concrètement. Par exemple, à partir du livre séminal de Manuel de Lucena, publié en 1976, un des éléments les plus étudiés de l'Estado Novo est le système corporatif, l'ensemble des organismes régulant le capitalisme portugais<sup>34</sup>. Abhorrant le libéralisme et le principe de la concurrence, les dirigeants de l'Estado Novo ont progressivement mis en place de multiples organisations régulant les marchés, souvent de manière tatillonne. Les matières premières étaient contingentées, les prix fixés, les capacités de production de l'industrie contrôlées. S'inspirant des idées du corporatisme, développées notamment par l'Église catholique à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, l'Estado Novo prétend assurer la collaboration des classes et supprimer la lutte entre capitalistes et prolétaires. Néanmoins, comme le montre Manuel de Lucena, dès le début des années 1970, en dépit des discours sur l'amélioration des conditions de vie des travailleurs, le système corporatif sert surtout à combattre et à museler le mouvement ouvrier. Les grèves, les manifestations et les syndicats libres sont interdits. Les études sur le système corporatif se sont surtout appuyées sur les discours des dirigeants et sur l'abondant corpus législatif et réglementaire consacré aux corporations. Elles ont notamment décrit un hiatus que des observateurs portugais mais aussi étrangers avaient déjà pointé dans les années 1930<sup>35</sup>.

Alors que les idéologues du régime vantent un corporatisme d'association, dans lequel ce sont les propres groupements professionnels qui gèrent leur domaine d'activité, c'est un corporatisme d'État qui s'impose. Plus que les corporations, qui n'apparaissent que dans les années 1950, ce sont des organisations de coordination économique contrôlées par l'État qui régulent les différents marchés. Ce hiatus suggère qu'il est impossible de saisir finement les pratiques à partir des discours et des lois. Il est nécessaire d'aller au plus près du fonctionnement de ces organisations, d'étudier leurs pratiques concrètes, de saisir les rapports de force au sein de l'État, espaces de luttes et de concurrences entre institutions et individus qui veulent imposer leur manière de voir, mais aussi analyser les différents rapports entre État et patronat. Si de telles études ont été menées, à partir de consultations d'archives, sur le conditionnement industriel<sup>36</sup>, le secteur des pêches<sup>37</sup> ou du vin<sup>38</sup> notamment, elles restent encore trop rares. Une des difficultés réside dans la localisation et l'accès aux archives de ces organisations.

Dulce Freire, Nunes Estêvão Ferreira et Ana Margarida Rodrigues ont mis en exergue le paradoxe suivant: si le corporatisme a fait l'objet de plusieurs recherches et est considéré comme un élément central de l'Estado Novo, «il n'existe par un relevé systématique des organismes qui ont constitué le système, tout comme on ignore les fonds documentaires qu'il est possible de consulter»<sup>39</sup>. Pire, plusieurs fonds d'archives des organisations qui ont constitué le système corporatif ont tout simplement été détruits, pour libérer de la place ou car ces fonds étaient considérés comme inutiles. Ce paradoxe éclaire une des carences de l'historiographie de l'Estado Novo: une focalisation sur les discours, sur la législation, sur quelques fonds d'archives (au premier rang duquel le fonds António de Oliveira Salazar déposé aux Archives nationales) alors que de nombreux fonds d'archives restent non localisés, non inventoriés voire ont été détruits.

---

34. Outre les travaux déjà cités de Schmitter, de Wiarda et de Lucena, voir également Fernando Rosas, *O Estado Novo nos anos trinta. Elementos para o estudo da natureza económica e social do salazarismo (1928-1938)* (Lisboa : Estampa, 1986) ; Fátima Patriarca, *A questão social no salazarismo, 1930-1947*, 2 vols. (Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1995) ; Fernando Rosas, *Salazarismo e fomento económico (1928-1948)* (Lisboa : Editorial Notícias, 2000) ; Nuno Luís Madureira, *A economia dos interesses. Portugal entre as guerras* (Lisboa : Livros Horizonte, 2002) ; José Luís Cardoso, Maria Manuela Rocha, «Corporativismo e estado-providência (1933-1962)», *Ler História*, no. 45, (2003) : 111-135 ; António Costa Pinto, Francisco Carlos Palomanes, (ed.), *O corporativismo em português. Estado, Política e Sociedade no Salazarismo e no Varguismo* (Lisboa : Imprensa de Ciências Sociais, 2007) ; Fernando Rosas, Álvaro Garrido, (eds.), *Corporativismo, fascismo, Estado Novo* (Coimbra : Almedina, 2012).

35. Odette Samson, *Le corporatisme au Portugal* (Paris : Librairie technique et économique, 1938).

36. José Maria Brandão de Brito, *Industrialização portuguesa no pós-guerra (1948-1965). O condicionamento industrial* (Lisboa : Dom Quixote, 1989).

37. Álvaro Garrido, *O Estado Novo e a Campanha do Bacalhau* (Lisboa : Círculo de Leitores/Temas e Debates, 2010).

38. Dulce Freire, *Produzir e beber. A questão do vinho no Estado Novo* (Lisboa : Âncora Editora, 2010).

39. Dulce Freire, Nuno Estêvão Ferreira, Ana Margarida Rodrigues, *Corporativismo e Estado Novo. Contributo para um roteiro de arquivos das instituições corporativas (1933-1974)*, Working Paper ICS, 2014.

Certes, dans les années 1970, après la Révolution des Œillets, il y a eu une volonté de conserver et de rendre accessibles certaines archives permettant de connaître la dictature et, principalement, la répression qu'elle a menée. Ainsi, en 1977, le gouvernement crée la commission du livre noir sur le régime fasciste qui, entre 1979 et 1991, publie plusieurs ouvrages reproduisant des documents d'archives, provenant notamment des papiers de Salazar<sup>40</sup>. Néanmoins, pour appréhender l'État au quotidien, l'appareil administratif en action, pour saisir, en termes foucauldien, les «gouvernementalités» déployées sous l'Estado Novo par un ensemble d'acteurs et d'institutions situés à des niveaux hiérarchiques différents, il est nécessaire de consulter des fonds des diverses organisations de coordination économique, des directions générales de ministères, de mairies, etc. Se limiter aux lois, décrets ou autres textes condamne à ne pas appréhender «le pouvoir discrétionnaire»<sup>41</sup> que de nombreux fonctionnaires pouvaient exercer, mobilisant dans la pléthore de textes ceux qui s'articulaient avec leurs intérêts. C'est aussi occulter un des traits saillants du fonctionnement de l'État portugais que Boaventura de Sousa Santos nomme l'«État double»<sup>42</sup> : parallèlement à l'État formel, qui promulgue des lois, il existe un État informel qui n'applique pas ses propres lois et laisse un large champ de manœuvre aux fonctionnaires qui développent notamment des pratiques clientélistes. Ainsi, sans la consultation d'archives – parfois austères – on s'interdit de saisir les différentes interactions entre les agents étatiques et la population et la manière dont cette dernière a obéi, s'est adaptée et, parfois, a résisté ou contourné les desideratas de ceux qui désiraient gouverner.

La non utilisation de fonds d'archives issus des ministères et de différentes administrations a souvent été compensée par une mobilisation des fonds Salazar, disponibles aux Archives nationales depuis les années 1990. Sans nul doute, ce fonds est extrêmement riche et la pratique du pouvoir déployée par Salazar – un «dictateur fort» comme le caractérise António Costa Pinto – le rend souvent incontournable. Cependant, il est loin d'être suffisant car il ne représente que la partie visible de l'iceberg du travail politique et administratif<sup>43</sup>. D'une part, tous les aspects de la gestion étatique ne remontaient pas jusqu'à Salazar. D'autre part, beaucoup de documents, une fois passés par le cabinet du premier ministre, retournaient dans les ministères et autres administrations. Enfin, se focaliser sur les interventions de Salazar postule que ses décisions étaient ensuite fidèlement exécutées par les ministères, par les agents sur le terrain, autant d'agents considérés comme destitués de marges de manœuvre et d'agencialité. Cette manière de voir explique que de nombreux ouvrages sur l'Estado Novo contiennent Salazar dans leur titre, réduisant certains processus et phénomènes à leur rapport au dictateur, même dans les domaines dans lesquels il n'intervenait guère. Salazar apparaît ainsi comme le «propriétaire» du pouvoir qui circulerait parfaitement du haut de la pyramide étatique vers l'ensemble de la société et s'imposant à une population considérée comme apathique. Cette conception du pouvoir occulte le rôle et les actions de nombreux autres acteurs et institutions. Des études sectorielles récentes ont démontré la nécessité d'étudier différents champs – avec leurs règles du jeu spécifique, leurs acteurs possédant des capitaux différents –, au-delà de leur seul rapport avec Salazar<sup>44</sup>.

## POUR UNE HISTOIRE SOCIALE

Les approches privilégiées par l'historiographie ont délaissé une histoire sociale de la dictature. Il existe, certes, de nombreuses définitions de l'histoire sociale: une histoire dont le social est le principal déterminant des processus historiques, une histoire qui s'attache aux acteurs dominés (esclaves, ouvriers, paysans), une histoire qui s'intéresse aux classes sociales, une histoire qui privilégie les rapports sociaux. Quelle que soit la définition choisie, cette histoire sociale est peu convoquée dans l'historiographie de l'Estado Novo. Par exemple, dans les études sur la propagande, la focale est placée sur les institutions, les discours, les intellectuels et artistes mobilisés. Les œuvres (écrits, films, tableaux, bâtiments, etc.)

40. Filipa Raimundo, *Ditadura e democracia. Legados da memória* (Lisboa : Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2018) : 62.

41. Alexis Spire, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, (Paris : Grasset, 2005)

42. Boaventura de Sousa Santos, Portugal. *Ensaio contra a autoflagelação* (Coimbra : Almedina, 2011) : 121. Voir également Boaventura de Sousa Santos, *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)* (Porto, Afrontamento, 1990).

43. Victor Pereira, «Ainda não sabe qual é o pensamento de Sua Excelência o Presidente do Conselho». O Estado Português perante a emigração para França (1957-1968), Nuno Domingos, Victor Pereira, (eds.), *O Estado Novo em Questão* (Lisboa : Edições 70, 2010) : 41-79.

44. Rahul Kumar, *A pureza perdida do desporto. Futebol no Estado Novo* (Lisboa : Paquiderme, 2017).

de la propagande sont inscrites, dans une lecture internaliste, dans des courants littéraires, artistiques et intellectuels. Mais, d'une part, ces recherches tendent à minorer le poids des productions culturelles appartenant à une culture de masse populaire et transnationale. D'autre part, la question de la réception de cette propagande – en prenant notamment en compte l'important taux d'analphabétisme tout au long de la dictature – est souvent la grande absente des travaux qui ne s'intéressent qu'à l'offre. Fernando Rosas, notamment, défend l'idée qu'il y a un «projet totalitaire» qui s'est déployé à travers «un vaste complexe bureaucratique d'organismes d'énonciation idéologique générale et d'appareils complémentaires d'inculcation autoritaire et univoque de ces valeurs à tous les niveaux des sociabilités quotidiennes, de la famille au lieu de travail, en passant par l'école et par les loisirs»<sup>45</sup>.

Mais est-ce que la propagande, construite dans les milieux urbains lettrés, parvient vraiment dans les campagnes? Sous quelle forme? Est-elle appropriée par une population peu lettrée? Ignorée? Reçue avec une «attention oblique», pour reprendre les mots de Richard Hoggart. Les quelques travaux basés sur des entretiens oraux auprès des classes populaires tendent à nuancer l'idée que l'Estado Novo avait le «pouvoir infrastructural»<sup>46</sup> de transmettre sur tout le territoire, auprès de toutes les classes sociales, sa propagande. Par exemple, à partir de sources orales, Maria Alice Samara et Raquel Pereira Henriques montrent l'éloignement des habitants des campagnes de la culture lettrée (le journal) et de la plupart des moyens de communication. Elles citent le témoignage d'un paysan né en 1920 dans le centre du pays: «il n'y avait ni radio ni télévision. Les informations circulaient de bouche à bouche, avec du retard»<sup>47</sup>.

Il est d'ailleurs significatif que toute une littérature sur les classes populaires – au premier rang desquelles la paysannerie – ne soit que très rarement convoquée dans les travaux sur l'Estado Novo. Or les travaux de José Cutileiro<sup>48</sup>, de Manuel Carlos Silva<sup>49</sup> ou de José Sobral<sup>50</sup> tentent de restituer les manières de voir et de sentir des populations rurales. Ces dernières manifestent une forte suspicion vis-à-vis de l'État, principalement perçu comme une entité extérieure et contraignante pouvant mettre en péril les stratégies de survie en levant l'impôt, en exigeant des licences en tout genre ou en enrôlant les jeunes hommes au service militaire. Comme dans l'historiographie du nazisme<sup>51</sup> ou de la France de Vichy<sup>52</sup>, où les opinions des différentes fractions de la population ont été analysées à partir de différents matériaux (lettres, rapports des autorités, etc.), il serait nécessaire d'étudier le quotidien des classes populaires, leur vécu, leurs conceptions du politique.

Ces questionnements permettraient de scruter les «discours cachés»<sup>53</sup> de ces populations, de ne pas se cantonner à l'image d'une population apathique. Le travail d'Alice Ingerson, réalisé dès le début des années 1980, montre que des ouvriers étaient capables d'employer les «armes des pauvres»<sup>54</sup>, c'est-à-dire d'utiliser et de manipuler le langage du pouvoir et de l'administration – et de saisir ses évolutions – pour obtenir quelques avantages<sup>55</sup>. Les ouvriers étudiés par Ingerson savent détourner à leur profit les discours construits par la dictature sans s'y conformer. De même, leurs tactiques ne se calquent pas sur les positions du Parti Communiste Portugais qui essaie également de leur inculquer ses manières de voir. Ce point doit inciter à mener également une histoire de l'opposition au salazarisme moins concentrée sur ses élites et ses organisations. En effet, ce sont les principaux dirigeants des mouvements d'oppositions

---

45. Fernando Rosas, *Salazar e o poder. A arte de saber durar* (Lisboa : Tinta da China, 2012) : 189.

46. Michael Mann, «The autonomous power of the State: its origins, mechanisms and results», *Archives Européennes de sociologie*, no. 25 (1984): 185-213.

47. Marie Alice Samara, Raquel Pereira Henriques, *Viver e resistir no tempo de Salazar* (Lisboa, Verso da Kapa, 2013).

48. José Cutileiro, *A Portuguese Rural Society* (London : Oxford University Press, 1971).

49. Manuel Carlos Silva, *Resistir e adaptar-se. Constrangimentos e estratégias camponesas no noroeste de Portugal* (Porto : Afrontamento, 1998).

50. José Manuel Sobral, *Trajectos : o presente e o passado na vida de uma freguesia da Beira* (Lisboa : Imprensa de Ciências Sociais, 1999).

51. Ian Kershaw, *L'opinion allemande sous le nazisme. Bavière 1933-1945* (Paris : CNRS éditions, 1995) ; Alf Lüdtke, «A grande massa é indiferente, tolera tudo...» *Experiências de dominação, sentido de si e individualidade dos trabalhadores alemães antes e depois de 1933*, Bruno Monteiro, Virgílio Borges Pereira, (eds.), *A política em estado vivo. Uma visão crítica das práticas políticas* (Lisboa : Edições 70/Le Monde Diplomatique, Edição portuguesa, 2013) : 71-106.

52. Pierre Laborie, *Les Français des années troubles. De la guerre d'Espagne à la Libération* (Paris : Seuil, 1990).

53. James C. Scott, *Domination and the arts of resistance. Hidden transcripts* (New Haven : Yale University Press, 1990).

54. James C. Scott, *Weapons of the weak. Everyday forms of peasant resistance* (New Haven : Yale University Press, 1985).

55. Alice Ingerson, *Contos, cartas e conversas : três histórias de família e de classe no Vale do Ave* (Porto : Instituto de Sociologia - Universidade do Porto, 2012).

qui ont été étudiés<sup>56</sup> - notamment dans le cadre de la biographie qui s'est beaucoup développée ces dernières années, coupant parfois les individus du contexte social dans lequel ils ont été formés et ont évolué – ainsi que l'évolution des organisations<sup>57</sup>, des doctrines et des idées politiques<sup>58</sup>. On en sait encore assez peu sur les sociabilités ouvrières, urbaines mais aussi rurales<sup>59</sup>, qui ont été le socle d'engagements militants, ou sur les « carrières militantes »<sup>60</sup>.

### « PORTUGAL NÃO É UM PAÍS PEQUENO »

Ces dernières années, deux champs de recherche ont connu un fort dynamisme: l'histoire des relations internationales et l'histoire coloniale, les deux s'articulant fortement car la diplomatie a été une des principales armes de la dictature pour sauvegarder son Empire.

Les premières recherches sur la politique étrangère de l'Estado Novo ont en partie été liées à la question de la nature du régime. En effet, en analysant la politique étrangère conduite par Salazar dans les années 1930 et pendant la Seconde Guerre mondiale, il s'agissait de comprendre dans quelle mesure l'Estado Novo avait collaboré avec les autres dictatures – fascistes principalement – européennes et comment la diplomatie portugaise avait louvoyé entre les Alliés et l'Axe afin d'assurer sa pérennité une fois la paix venue<sup>61</sup>. Un des épisodes étudiés précocement est la guerre d'Espagne, conflit dans lequel le gouvernement portugais a aidé de différentes manières les nationalistes qui ont mis à bas la République<sup>62</sup>. Le Portugal fut un lieu de refuge pour les conspirateurs nationalistes et un lieu de transit pour les armes destinées aux troupes dirigées par Francisco Franco. La dictature a organisé l'envoi de « volontaires » (les *Viriatos*) pour combattre le « communisme » et a appuyé diplomatiquement le gouvernement de Burgos. De plus, dans le contexte de la guerre d'Espagne, la dictature connaît une radicalisation avec la création de différentes structures d'encadrement de la population – principalement urbaine –, l'augmentation des emprisonnements et la création d'un camp de concentration sur une île du Cap-Vert où sont envoyés les opposants du régime (principalement communistes et anarchistes).

L'autre élément qui a attiré précocement l'attention des historiens est l'évolution de la relation entre le Portugal et la Grande-Bretagne, plus ancien allié du Portugal et principale puissance maritime mondiale jusqu'à la Seconde Guerre mondiale<sup>63</sup>. Les premières recherches se sont inscrites, de manière sous-jacente, dans les questionnements posés par l'école latino-américaine de la « dépendance » et dans la dénonciation vigoureuse de l'impérialisme américain (dans un contexte où la guerre du Vietnam ne s'était terminée que depuis peu). Quelles ont été les formes diplomatiques, économiques et politiques de la domination britannique sur le Portugal, domination qui s'est renforcée au début du 19<sup>ème</sup> siècle lors des guerres napoléoniennes? Comment la démocratie britannique s'est-elle satisfaite d'une dictature au

---

56. Par exemple, une monumentale biographie d'Álvaro Cunhal, en plusieurs volumes, est en cours de publication. Ont déjà paru : José Pacheco Pereira, *Álvaro Cunhal. Uma biografia política*, vol.1, «Daniel», o jovem revolucionário, Lisboa, Temas e debates, 1999 ; Álvaro Cunhal. *Uma biografia política*, vol.2, «Duarte», o dirigente clandestino (1941-1949), Lisboa, Temas e debates, 2001 ; Álvaro Cunhal. *Uma biografia política*, vol.3, O prisioneiro, Lisboa, Temas e debates, 2005 ; Álvaro Cunhal. *Uma biografia política*, vol.4, O secretário-geral, Lisboa, Temas e debates, 2015. Sur Cunhal voir également José Neves, (ed.), *Álvaro Cunhal. Política, História e Estética* (Lisboa : Tinta da China, 2013).

57. Susana Martins, *Socialistas na oposição ao Estado Novo* (Lisboa : Casa das Letras, 2005) ; Irene Flunser Pimentel, *História da oposição à ditadura, 1926-1974* (Porto : Figueirinhas, 2013) ; Susana Martins, *Exilados portugueses em Argel. A FPLN das origens à rutura com Humberto Delgado (1960-1965)* (Porto : Afrontamento, 2018).

58. José Neves, *Comunismo e Nacionalismo em Portugal. Política, Cultura e História no século XX* (Lisboa : Tinta-da-China, 2008) ; Miguel Cardina, *Margem de certa maneira. O maoísmo em Portugal. 1964-1974* (Lisboa, Tinta-da-China, 2011) ; João Madeira, *História do Partido Comunista Português. Das origens ao 25 de abril (1921-1974)* (Lisboa : Tinta-da-China, 2013).

59. Paula Godinho, *Memórias da resistência rural no sul. Couço (1958-1962)* (Oeiras : Celta Editora, 2001) ; Dulce Freire, Inês Fonseca, Paula Godinho, *Mundo Rural. Transformação e resistência na Península Ibérica (século XX)* (Lisboa : Colibri, 2004).

60. Guya Accornero, *The Revolution before the Revolution. Late Authoritarianism and Student protest in Portugal* (New York : Berghahn, 2016).

61. António José Telo, *Portugal na Segunda Guerra (1941-1945)*, 2 vols. (Lisboa : Vega, 1991) ; Fernando Rosas, *Portugal entre a Paz e a Guerra (1939-1945)* (Lisboa : Estampa, 1995).

62. César de Oliveira, *Salazar e a Guerra civil de Espanha* (Lisboa : O Jornal, 1987) ; Fernando Rosas, (ed.), *Portugal e a Guerra civil de Espanha* (Lisboa : Colibri, 1998) ; Valentim Alexandre, *O roubo das almas. Salazar, a Igreja e os totalitarismos (1930-1939)*, (Alfragide : Dom Quixote, 2006) ; Dulce Simões, *A guerra de Espanha na raia luso-espanhola. Resistências, solidariedades e usos da memória* (Lisboa : Colibri, 2016).

63. Fernando Rosas, *O salazarismo e a Aliança Luso-Britânica. Estudo sobre a política externa do Estado Novo nos anos 30 e 40* (Lisboa : Fragmentos, 1988) ; David Castaño, *Paternalismo e cumplicidade. As relações luso-britânicas de 1943-1949* (Lisboa : Associação dos Amigos do Arquivo Histórico-Diplomático/MNE, 2006) ; Pedro Aires Oliveira, *Os despojos da Aliança. A Grã-Bretanha e a questão colonial portuguesa* (Lisboa, Tinta-da-China, 2007).

Portugal, voire à favoriser sa consolidation. Ces questionnements se sont ensuite posés pour analyser les liens entre le Portugal et la nouvelle principale puissance mondiale : les États-Unis<sup>64</sup>. Comment les États-Unis ont-ils, au final, en dépit de quelques tensions, soutenu une dictature tentant, à contre-courant, de conserver ses colonies?

Ces recherches ne tracent pas toutes une ligne imperméable entre politique étrangère et politique intérieure car pour se perpétuer en tant que régime et en tant qu'Empire, la dictature portugaise devait s'assurer de l'appui – ou de la tolérance – des principales puissances occidentales<sup>65</sup>. Pour montrer l'articulation de ces différentes dimensions, Fernando Rosas a souligné que le Portugal est «structurellement dépendant de la Grande-Bretagne, mais simultanément une puissance colonisatrice et créatrice de dépendances. Dans le contexte de la division internationale du travail dans un monde déjà marqué par l'ascension du phénomène économique et politique de l'impérialisme, le Portugal se situe dans une situation intermédiaire entre le centre et la périphérie»<sup>66</sup>.

En se penchant sur la politique diplomatique menée par la dictature après la seconde guerre mondiale, les historiens se posent moins la question de la nature du régime. Il s'agit plutôt de comprendre deux processus contradictoires. D'une part, comment le Portugal, en dépit de son caractère dictatorial, de son organisation corporative, de sa politique d'intégration impériale, ne s'est-il pas complètement tenu à l'écart de la construction européenne? De nombreux travaux suivent, parfois pas à pas, les négociations qui ont amené le Portugal à bénéficier du Plan Marshall, à intégrer l'Organisation Européenne de Coopération Économique (OECE), à rejoindre le GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), à être membre fondateur de l'Association Européenne de Libre-Échange), à signer un accord commercial avec la Communauté Économique Européenne en 1972<sup>67</sup>.

Ce ne sont pas seulement les négociations diplomatiques qui ont été analysées mais aussi les effets de ces adhésions sur les échanges commerciaux, la diffusion et la circulation de nouvelles idées et pratiques économiques (souvent en contradiction avec la doctrine corporative)<sup>68</sup>. La participation du Portugal au sein de ces organismes internationaux a aiguisé les luttes au sein des élites politiques, économiques et administratives portugaises possédant des manières de voir différentes à propos des politiques économiques et sociales à mener et de l'insertion économique du Portugal au sein de l'espace-monde<sup>69</sup>.

Ces recherches permettent ainsi de placer l'évolution des pratiques étatiques – et des «gouvernementalités» plus généralement – non plus seulement dans le cadre restreint d'un système corporatif portugais coupé du reste du monde mais dans le cadre de l'internationalisation et de la transnationalisation des échanges commerciaux, des pratiques administratives et des modes de gestion de la main-d'œuvre<sup>70</sup>. L'analyse de la diffusion, l'appropriation et la transformation des pratiques et des idées diffusées par des instances internationales comme l'OECE ou l'Organisation Internationale du Travail permet de nuancer le discours de la dictature qui se considérait comme un modèle à part, cohérent et «national».

Même si le Portugal rejoint plusieurs organisations internationales, l'objectif central de sa politique étrangère est de conserver son Empire. La capacité du Portugal à obtenir l'aide nécessaire (achat

---

64. José Freire Antunes, *Kennedy e Salazar. O leão e a raposa* (Lisboa : Difusão Cultural), 1991 ; Luís Nuno Rodrigues, *Salazar-Kennedy. A crise de uma aliança* (Lisboa : Editorial Notícias, 2002).

65. António José Telo, *Hipólito de la Torre Gómez, Portugal e Espanha nos sistemas internacionais contemporâneos* (Lisboa : Cosmos, 2000).

66. Fernando Rosas, *O Estado Novo nos anos trinta* : 55.

67. Maria Fernanda Rollo, *Portugal e o plano Marshall* (Lisboa : Estampa, 1994) ; António José Telo, *Portugal e a NATO : o reencontro da tradição atlântica* (Lisboa : Cosmos, 1996) ; José Manuel Tavares Castilho, *A ideia de Europa no marcelismo (1968-1974)* (Porto : Afrontamento, 2000) ; António Costa Pinto, Nuno Severiano Teixeira, (eds.), *A Europa do Sul e a construção da União Europeia – 1945-2000* (Lisboa : Imprensa de Ciências Sociais, 2005) ; Elsa Santos Alípio, *Salazar e a Europa : história da adesão à EFTA* (Lisboa : Livros Horizonte, 2006) ; Nicolau Andresen Leitão, *Estado Novo, Democracia e Europa. 1947-1986* (Lisboa : Imprensa de Ciências Sociais, 2007) ; José Maria Brandão de Brito, Maria Fernanda Rollo, João Ferreira do Amaral, (eds.), *Portugal e a Europa. Testemunhos de protagonistas* (Lisboa : Tinta da China, 2011).

68. Cristina Rodrigues, *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974)* (Porto : Afrontamento, 2012).

69. Carlos Manuel Gonçalves, *Emergência e consolidação dos economistas em Portugal* (Porto : Afrontamento, 2006)

70. Nuno Domingos, «Desproletarizar. A FNAT como instrumento de mediação ideológica no Estado Novo», Nuno Domingos, Vítor Pereira, (eds.), *O Estado Novo em Questão* (Lisboa : Edições 70, 2010) : 165-196.

d'armes, soutien à l'ONU alors que les pays nouvellement indépendants d'Afrique et d'Asie critiquent le colonialisme portugais) a été l'objet de plusieurs ouvrages <sup>71</sup>. Dans ce cadre, les relations du Portugal avec plusieurs puissances occidentales (Etats-Unis, Grande-Bretagne, France <sup>72</sup>, République Fédérale d'Allemagne <sup>73</sup>) ont été menées, s'appuyant sur les fonds diplomatiques portugais mais aussi étrangers ainsi que sur les mémoires de diplomates (qu'il faut cependant toujours utiliser avec l'esprit critique qui sied aux historiens).

L'étude de la politique coloniale ne s'est pas limitée à ces aspects diplomatiques et a scruté les différentes évolutions – loin d'être linéaires – du colonialisme portugais en Afrique: envoi de colons <sup>74</sup>, politique de grands travaux (barrages, routes, ports)<sup>75</sup>, perfectionnement du contrôle de la population et de la main-d'œuvre <sup>76</sup>, croissance de l'appareil répressif <sup>77</sup> ou, encore, diffusion du lusotropicalisme <sup>78</sup>, idéologie s'appropriant d'une partie des travaux de Gilberto Freire, pour légitimer le refus de la décolonisation. Lors des dernières années de l'Empire portugais, la dictature salazariste a fait croire que tout changeait pour que rien ne change. Néanmoins, la fin du colonialisme portugais est marquée par un xxx de longs conflits militaires, conflits qui provoquent des profonds changements au sein de la société portugaise et coloniale. Plusieurs centaines de milliers d'hommes – tant métropolitains qu'africains – sont mobilisés et une part substantielle du budget est consacrée à la guerre. Tant la guerre que ses mémoires – souvent traumatiques – constituent désormais des champs d'étude dynamiques <sup>79</sup>.

- 
71. José Freire Antunes, *A guerra de África (1961-1974)*, 2 vols (Lisboa : Temas e debates, 1996); António José Telo, «A prioridade à África (1959-1974)», Manuel Themudo Barata, Nuno Severiano Teixeira, (eds.), *Nova História Militar de Portugal*, vol.4 (Lisboa : Círculo de leitores, 2004) : 463-495; António Costa Pinto, Miguel Bandeira Jerónimo, (eds.), *Portugal e o fim do colonialismo. Dimensões Internacionais* (Lisboa : Edições 70, 2014); Valentim Alexandre, *Contra o vento. Portugal, o império e a maré anticolonial (1945-1960)* (Lisboa : Temas e debates, 2017).
72. Daniel da Silva Marcos, *Salazar e de Gaulle. A França e a questão colonial portuguesa (1958-1968)* (Lisboa: Instituto Diplomático/MNE, 2007); Amaral da Silva Lala, *L'Enjeu colonial dans les relations franco-portugaises, 1944-1974*, PhD, Paris, Institut d'études politiques de Paris, 2007.
73. António Muñoz Sánchez, «La socialdemocracia alemana y el Estado Novo (1961-1974)», *Portuguese Studies Review*, no. 13 (2005) : 477-503; Ana Mónica Fonseca, *A força das armas. O apoio da República Federal da Alemanha ao Estado Novo (1958-1968)* (Lisboa : Instituto Diplomático/MNE, 2007); Rui Lopes, *West Germany and the Portuguese Dictatorship 1968-1974. Between Cold War and Colonialism* (Baskingtoke : Palgrave Macmillan, 2014).
74. Cláudio Castelo, *Passagens para África. O povoamento de Angola e Moçambique com naturais da metrópole (1920-1974)* (Porto : Afrontamento, 2007).
75. Victor Pereira, « A economia do império e os planos de fomento », Miguel Bandeira Jerónimo, (ed.), *O império colonial em questão. Poderes, saberes e instituições* (Lisboa : Edições 70, 2012) : 261-295; Nuno Domingos, Elsa Peralta, (eds.), *Cidade e império. Dinâmicas coloniais e reconfigurações pós-coloniais* (Lisboa : Edições 70).
76. Todd Cleveland, *Diamonds in the Rough : Corporate paternalism and African professionalism on the mines of colonial Angola (1917-1975)* (Athens : Ohio University Press, 2015); Diogo Ramada Curto, Bernardo Pinto da Cruz, Teresa Furtado, *Políticas coloniais em tempo de revoltas – Angola Circa 1961* (Porto : Afrontamento, 2016).
77. Dalila Cabrita Mateus, *A PIDE/DGS na guerra colonial. 1961-1974* (Lisboa : Terramar, 2004).
78. Yves Léonard, «Salazarisme et lusotropicalisme, histoire d'une appropriation», *Lusotopie*, no. (1997) : 211-226; Cláudia Castelo, *O modo português de estar no mundo'. O luso-tropicalismo e a ideologia colonial portuguesa (1933-1961)* (Porto : Afrontamento, 1998); Marcos Cardão, *Fado Tropical. O luso-tropicalismo na cultura de massas* (Lisboa : Edições Unipop, 2015).
79. Elsa Peralta, Bruno Góis, Joana Oliveira, (eds.), *Retornar. Traços de memória do fim do império* (Lisboa : Edições 70, 2016); Ângela Campos, *An oral history of the Portuguese colonial War. Conscripted Generation* (Cham : Springer, 2017); Miguel Cardina, Bruno Sena Martins, (eds.), *As voltas do passado. A guerra colonial e as lutas de libertação* (Lisboa : Tinta-da-China, 2018)

## CONCLUSION

Il est impossible dans un texte aussi court de restituer toutes les approches et tous les questionnements qui ont abordé la dictature de l'Estado Novo depuis un peu plus de 40 ans. En syntonie avec l'historiographie internationale dans laquelle l'histoire globale a le vent en poupe, on perçoit lors de ces dernières années une diversification des questions et notamment une plus grande attention aux processus transnationaux et aux mutations de la domination coloniale. Cette insertion de la dictature portugaise dans un cadre plus large permet de dépasser les discours que le propre régime a promus, discours mettant en exergue sa singularité et son isolement – le célèbre «orgueilleusement seuls».

Il n'en reste pas moins qu'il faut articuler ces dimensions globales et l'échelle locale, analysant finement les configurations sociales à partir de sources diversifiées. Comme nous l'avons vu, une des principales lacunes de l'historiographie de l'Estado Novo est la trop faible attention donnée à l'histoire sociale et plus particulièrement aux pratiques, aux manières de voir et à l'agencialité de la population, dans sa diversité sociale, territoriale et genrée. Prédomine encore une vision que la dictature a défendue : celle d'un pouvoir, dominé par un homme, qui gouverne un pays constitué d'individus obéissants et apathiques. Cette exaltation des dirigeants converge, ces dernières, avec le retour en force de la biographie, retour en force permis par le déclin de l'école des Annales et des approches holistes<sup>80</sup>.

Il n'est pas anodin que les biographies des dirigeants – tant de la dictature<sup>81</sup> que de l'opposition – se soient multipliées depuis une décennie. Néanmoins, cette focalisation sur les dirigeants ne permet pas de saisir plus près les «gouvernementalités» qui se sont déployées au cours de la dictature. Pour dépasser une vision élitiste de la dictature, il serait nécessaire de mieux utiliser les fonds d'archives qui n'ont pas disparu ou été détruits et de ne pas se limiter à ceux concernant Salazar ou Marcelo Caetano. Il faudrait également, comme l'ont fait depuis plusieurs années anthropologues et sociologues, continuer de recueillir des récits de vie et d'utiliser avec rigueur les sources orales. Il serait alors envisageable d'écrire une histoire dans laquelle une grande partie des acteurs de l'histoire ne seraient pas absents.

---

80. François Dosse, *Le pari biographique. Écrire une vie* (Paris : La Découverte, 2005).

81. Filipe Ribeiro de Meneses, *Salazar. Uma biografia política* (Alfragide : Dom Quixote, 2010) ; José Manuel Tavares Castilho ; *Marcelo Caetano. Biografia política* (Coimbra : Almedina, 2012) ; Francisco Carlos Palomanes Martinho, *Marcello Caetano. Uma biografia 1906-1980* (Lisboa : Objectiva, 2016).



**PROGRAMA**

## BIO

Sérgio Dias Silva (Porto, 1982) é arquiteto, licenciado em Arquitetura pela FAUP (2007). É estudante do Programa de Doutoramento em Arquitetura da FAUP e desenvolve atualmente Tese de Doutoramento sobre o Programa das Casas Económicas do Estado Novo (1933-1974), sob a orientação do Professor Doutor Rui Jorge Garcia Ramos, com bolsa atribuída pela Fundação para a Ciência e Tecnologia. Desde a licenciatura colaborou com Paulo Providência (2007-2008), Manuel Fernandes de Sà (2008-2010) e MVCC Arquitetos (2015-2017) e foi Adjunto de Apoio Técnico na Parque Escolar, EPE (2010-2013). Em 2013 fundou com Rodrigo Cruz e Pedro Monteiro o coletivo e.studio. Os seus interesses de investigação focam-se principalmente no desenvolvimento da arquitetura portuguesa na primeira metade do século XX, suas influências e origens culturais. É membro da equipa do Projeto de Investigação "Mapa da Habitação: Reflexão crítica sobre a arquitetura habitacional apoiada pelo Estado em Portugal (1910-1974)", financiado pela FCT.

# Anacronia das Casas Económicas: bases para um estudo do programa-bandeira do Estado Novo (1933-1974)

SÉRGIO DIAS SILVA

Universidade do Porto, Faculdade de Arquitectura, Centro de Estudos de Arquitectura e Urbanismo

---

## ABSTRACT

Em 1974, Marcello Caetano publicou o seu "Depoimento", uma síntese do que considerava ser o seu legado enquanto continuador da obra do Estado Novo e que redigiu nas primeiras semanas de exílio que se seguiram à Revolução. Um dos pontos do capítulo sobre "O Estado Social" dedica algumas páginas à atuação do regime no campo da habitação. O Programa das Casas Económicas, lançado em 1933, é um dos que Marcello refere diretamente, anunciando que tinha deixado "lançadas bases de ações futuras e o governo que [lhe] sucedeu encontrou pronta a 1ª fase do bairro de Aqualva-Cacém". Quando concluído, este seria o maior bairro de Casas Económicas do país, com mais de 2000 fogos, criando uma "nova cidade" (assim mesmo apresentada pelo regime), com diversos equipamentos de apoio, incluindo igreja, escolas e espaços comerciais.

O destaque dado a esta iniciativa, lançada durante a década de 60, assim como a dimensão do investimento, parecem refutar a tese de que o Programa das Casas Económicas perdeu importância após o período épico do Estado Novo nas décadas de 30 e 40, e as curtas palavras de Caetano sobre o tema confirmam esta ideia. Neste artigo vamos desenvolver<sup>1</sup> a construção de uma linha cronológica deste Programa, fazendo uma leitura estatística e arquitetónica da sua produção de habitação e procurando entender como o Programa, em particular, e as abordagens ao problema da habitação, em geral, foram encarados pelo regime de Caetano e Salazar.

---

1. Este artigo baseia-se na investigação desenvolvida com o apoio do Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana no âmbito das comemorações dos 100 anos de Políticas Públicas de Habitação em Portugal, de que resultou o capítulo: Virgílio Borges Pereira, João Queirós, Sérgio Dias Silva e Tiago Lemos, "Casas económicas e casas desmontáveis: génese, estruturação e transformação dos primeiros programas habitacionais do Estado Novo," in *Habitação: Cem anos de políticas públicas em Portugal 1918-2018*, ed. Ricardo Agarez (Lisboa: Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana), 83-117.

## COMEÇAR PELO FIM

Não é óbvia a identificação do ponto em que o Programa das Casas Económicas (CE) terminou. Lançado no dealbar do Estado Novo, em setembro de 1933, juntamente com alguma legislação fundamental da organização corporativa do Estado, o Programa passou por diversas transformações, particularmente nos últimos anos do regime. No entanto, o decreto original e o seu regime de propriedade resolúvel foram atualizados apenas em 1993, pelo decreto-lei 167/93, de 7 de maio, e a alienação das casas construídas através do Programa foi regulada em 1982, pelo decreto 329/82, de 17 de agosto.

Talvez a verdadeira morte das CE tenha realmente acontecido em 1976, quando foi estabelecida, pelo decreto-lei 461/76, de 9 de junho, a entrega, sem concurso, de uma casa económica a quem previamente tivesse sido expulso de uma por motivos políticos. Ou talvez tenha ocorrido logo em 29 de maio de 1974, quando a portaria 343/74 estabeleceu o Regulamento de Atribuição de Habitações Sociais, aplicável a todas as habitações construídas/promovidas/coordenadas pelo Fundo de Fomento da Habitação, conjunto que desde 1972 incluía também as Casas Económicas.

O certo é que quando se deu a Revolução de 25 de Abril de 1974 o programa continuava em vigor e, poderá dizer-se, com um nível de atividade quase sem paralelo nas décadas anteriores. Enquanto programa-bandeira do regime, numa leitura *política* que influencia, inevitavelmente, a leitura *arquitetónica* da produção de habitação, o programa terminou, em nosso entender, quando a Revolução de Abril levou a que a estrutura política que o sustentava finalmente desabasse.

## TEMPO PÓSTUMO: 1974

Nas primeiras semanas de exílio que se seguiram ao 25 de Abril, Marcello Caetano (1906-1980) redigiu o seu "Depoimento", um livro-síntese do seu papel enquanto sucessor de António Oliveira Salazar (1889-1970) no cargo de Presidente do Conselho de Ministros, topo hierárquico da estrutura do Estado Novo, ou seja, enquanto *ditador por inerência de cargo*, uma figura invulgar entre as ditaduras que proliferaram na Europa de meados do século XX. Naturalmente, a leitura deste documento tem de ser feita tendo em conta a proximidade temporal dos acontecimentos e a proximidade pessoal do autor ao regime, à sua criação, e à sua principal figura. Se o próprio autor tenta estabelecer alguma distância, julgando "indispensável recordar que assumi[u] o poder constitucionalmente"<sup>2</sup>, procurando afastar-se assim do autoritarismo que o cargo que ocupou pressupunha, a ausência dessa distância é clara numa leitura atual do documento - e seria-o também na época, certamente -, e é particularmente perceptível em temas mais delicados. Estes temas, que não cabem no nosso, nem neste artigo, incluem a censura - que "desabituará os jornalistas do sentimento das responsabilidades"<sup>3</sup> e por isso se teria mantido - e a polícia política - lembrando as "recomendações constantes, [suas] e do Ministério do Interior, no sentido de que as investigações e os interrogatórios decorressem sempre de modo a não haver motivos para crítica fundada"<sup>4</sup>, assim descartando responsabilidades sobre a eventual (e ali tacitamente assumida) ação violenta da PIDE/DGS. Ainda assim, este é um documento válido para uma compreensão da valorização dada por Caetano e pelo regime a determinados temas, incluindo a ação social do Estado Novo, de que nos interessa particularmente a relativa ao domínio da habitação.

Não é claro se o foco dado ao assunto no livro se deve ao interesse do próprio Caetano, que esteve desde a primeira hora envolvido na construção do sistema burocrático e legislativo do Estado Novo, mas de quem quase não se conhecem intervenções sobre o tema da habitação, ou à pertinência e atualidade dessas questões naquele período e contexto político específicos. No entanto, o capítulo relativo ao "Estado Social" destaca o "grande esforço no domínio da habitação económica" e a construção de Casas Económicas, "nesse tempo sob a forma de moradias familiares independentes", segundo um

---

2. Marcello Caetano, *Depoimento* (Rio de Janeiro: Record, 1974), 47

3. Caetano, *Depoimento*, 72.

4. *Ibid.*, 78.

princípio de propriedade resolúvel, "regime ainda em vigor em 1974". Dá nota da construção de casas de renda económica e da obra de extinção das "ilhas" na cidade do Porto, assim como da criação do Fundo de Fomento da Habitação em 1969 e da Secretaria de Estado de Urbanismo e Habitação em 1972, que abarcavam todas as iniciativas estatais no campo da habitação. Não tendo conseguido ver o "impulso espetacular que sonh[ara] (...) traduzido nas dimensões almejadas", destaca um caso particular, considerando que haviam ficado "lançadas bases de ações futuras e o governo que [lhe] sucedeu encontrou pronta a 1ª fase do bairro de Aqualva-Cacém" <sup>5</sup>.

### TERCEIRO TEMPO: 1956-1974

O Bairro de Casas Económicas de Aqualva-Cacém (1964-1976, 2090 fogos) [BD MdH a267]<sup>6</sup>, é uma iniciativa da década de 60, prevista no Plano Intercalar de Fomento <sup>7</sup>, tendo sido aprovado o financiamento pelo Estado em dezembro de 1964 e a contratação da equipa projetista em 1965. Os trabalhos de terraplanagem começaram em 1968 mas a elaboração do projeto e a construção prolongaram-se, e na década de 80 ainda decorriam trabalhos de arranjos exteriores do Bairro, o que significa que em quase todo o seu período de execução até 1974 a supervisão esteve a cargo do Fundo de Fomento da Habitação (FFH). Após a sua criação em 1969, o FFH absorveu os serviços de gestão de projeto e execução das Casas Económicas, e em 1972 passou também a incluir a gestão financeira, com a integração do Fundo das Casas Económicas.

Por vários motivos, este Bairro de Aqualva-Cacém configura uma iniciativa de particular destaque dentro do Programa das Casas Económicas, desde logo pela dimensão, já que, quando terminado, seria o maior bairro de Casas Económicas do país, quase igualando a soma de fogos dos dois maiores bairros construídos até então, Olivais Sul (1959-1964, 1010 fogos) [BD MdH a586] e Encarnação (1939-1945, 1092 fogos) [BD MdH a19], ambos em Lisboa. Ocupando uma vasta área de intervenção - cerca de 38 hectares - e destinando-se a 10 mil habitantes, o bairro de Aqualva-Cacém incluía áreas comerciais e equipamentos coletivos, apropriando conceitos de unidade de vizinhança que até à década de 60 tinham sido aparentemente ignorados pelas CE. Em termos de tipologias, outras novidades foram testadas no bairro, como a concentração dos fogos com rendas mais elevadas, de tipo D, a serem localizadas em "torres" de oito pisos <sup>8</sup>, com quatro apartamentos por piso, quando até então a divisão se fazia entre fogos em apartamentos para rendas mais baixas (tipos "a", A e B) e moradias geminadas para rendas mais altas (tipos C e D). Pela solução urbana que se aproxima de um princípio de *New Town* à inglesa e pela caracterização construtiva recorrendo a um sistema de pré-fabricação e construção rápida, o Bairro de Aqualva-Cacém constitui uma exceção dentro do desenvolvimento das CE. A partir do final da década de 1950, o programa recorreu a um conjunto restrito de projetos-tipo de habitação unifamiliar e coletiva para as diversas iniciativas lançadas, aplicando-as independentemente do contexto, ora no âmbito de grandes planos de urbanização, como no Bairro de Olivais Sul, ora em situações mais isoladas, como no Bairro de Rossio ao Sul do Tejo (1962-64, 36 fogos) [MdH BD a258].

A construção de Casas Económicas em edifícios de habitação coletiva foi adiada pelo regime tanto quanto possível e só no final da década de 50, enquanto João Andresen (1920-1967) desenvolvia o projeto de arquitetura para o Bairro do Viso (1958-65, 294 fogos) [BD MdH a11], no Porto, se permitiu a nível ministerial o desenvolvimento de soluções de construção em altura, a título experimental<sup>9</sup>. A esta transformação, assim como à criação do tipo "a", para famílias de rendimentos mais baixos, em 1956 <sup>10</sup>, não será provavelmente alheia a nomeação em 1954 de Eduardo de Arantes e Oliveira (1907-

5. *Ibid.*, 138-142.

6. Arquitetura de João Abel Manta (1928) e Alberto Pessoa (1919-1985); *Arquitetura Paisagista de Gonçalo Ribeiro Telles* (1922).

7. Sobre os Planos de Fomento, ver Maria Fernanda Rollo, *Portugal e a Reconstrução Económica do Pós-Guerra. O Plano Marshall e economia portuguesa dos anos 50* (Lisboa: Instituto Diplomático - Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2007).

8. Segundo o espólio da ex-DGEMN, a solução em torre foi testada noutros contextos, nomeadamente num estudo de ampliação do Bairro de Belém/Terras do Forno, em Lisboa.

9. Note-se, no entanto, que Joaquim Madureira desenvolveu estudos para Casas Económicas em edifícios de habitação coletiva ainda na década de 1930 para a cidade do Porto, sem que se conheça com exatidão o contexto em que surgiram estas propostas.

10. Decreto-Lei n.º 40552, *Diário do Governo* n.º 52/1956, Série I (12-03-1956).

1982) para o cargo de Ministro das Obras Públicas, cargo que desempenhou até 1967. Arantes e Oliveira desenvolveu uma ação preponderante no campo da habitação, particularmente nas principais cidades do país, garantindo o apoio do Estado, respetivamente, ao Plano de Novas Construções na Cidade de Lisboa e ao Plano de Melhoramentos do Porto, conseguindo no espaço de uma década um crescimento significativo na produção de habitação de iniciativa pública e uma profunda transformação urbana nas duas principais cidades do país<sup>11</sup>.

A partir do final da década de 50, as CE recorreram então aos referidos projetos-tipo de habitação - cujos autores não foi possível identificar até ao momento - mesmo no Bairro do Viso, tendo sido abandonados os estudos que Andresen desenvolveu para os diferentes tipos de habitação. Este período viu ainda serem testados modelos de habitação mínima com materiais de baixo custo, como no Bairro de Viana do Castelo II (1959-1962, 64 fogos) [BD MdH a760], que utilizou terrenos envolventes ao Bairro Jardim (1932-38, 64 fogos) [BD MdH a12] e no Bairro de São João da Madeira II (1958-1961, 64 fogos) [BD MdH a255].

Não era apenas a questão tipológica que estava em causa, mas também a questão urbana; os bairros deste terceiro tempo das CE seguem, na sua quase totalidade, os modelos urbanos de descendência direta da Carta de Atenas - ainda que não sejam ortodoxos no seu cumprimento - com a criação de amplos espaços partilhados que rodeavam os edifícios de habitação. Estes espaços partilhados, na teoria espaços verdes de uso comunitário, não estavam nas prioridades do investimento público, resultando normalmente em espaços exteriores negligenciados que progressivamente foram sendo usados para estacionamento automóvel. Estas intervenções, são, aliás, anacrónicas na sua modernidade; as CE chegam à cidade moderna com décadas de atraso e não se pode dizer que a compreendam completamente. O carácter periférico das intervenções, exangues de infraestruturas comunitárias ou comerciais de proximidade (que à época já as representações portuguesas aos congressos internacionais exigiam), e as próprias tipologias que recorriam a longos corredores a eixo para organizar burocraticamente as habitações, estão condenadas ao isolamento (urbano) e ao esquecimento (da classe). O pensamento de Aqualva-Cacém enquanto cidade nova, com todos os complementos que isso implicava, reforça o seu carácter de exceção neste período.

Até ao momento a investigação desenvolvida indica que terão sido construídos 5326 fogos neste Terceiro Tempo das CE, entre 1956 e 1974, divididos entre 1626 de tipo "a" (31%), 1320 de tipo A (25%), 1036 de tipo B (19%), 338 de tipo C (6%), 744 de tipo D (14%) e 262 (5%) de tipologias ainda não identificadas. A criação do tipo "a" em 1956 parece indiciar uma transformação no Programa e um foco maior nesse tipo com renda mais baixa, para famílias com menores rendimentos, do que seria de esperar atendendo à escala da intervenção do Programa nas duas décadas anteriores.

## SEGUNDO TEMPO: 1938-1956

Se a primeira metade da década de 50 foi de considerável investimento público no campo da habitação, como se pode confirmar através da Base de Dados do Mapa da Habitação<sup>12</sup> (disponível em <http://mappingpublichousing.pt/>) e das investigações que neste âmbito se têm desenvolvido<sup>13</sup>, as CE não estavam, claramente, entre as prioridades das entidades governativas. A Secção de Construção de Casas Económicas (SCCE) da Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGMEN), que desde 1938 geria o projeto e a construção das Casas Económicas, concentrou a sua ação neste período na conclusão de bairros iniciados no final da década anterior. Estes bairros foram, em diversos casos, resultado da

11. O legado de Arantes e Oliveira e o seu papel na transformação da produção de habitação com apoio público merece uma atenção que ainda não recebeu. O seu vasto espólio foi doado ao Ministério e está hoje disponível no Arquivo Histórico das Obras Públicas.

12. Rui Jorge Garcia Ramos, Eliseu Gonçalves, Sérgio Dias Silva, Maria Tavares et al. *Mapping Public Housing Research Project Database*. Consultado a 29 de maio de 2019 em <[https://db.up.pt/fmi/webd/mapa\\_habitacao\\_db](https://db.up.pt/fmi/webd/mapa_habitacao_db)>.

13. Ver, por exemplo, Maria Tavares, «*Habitaciones Económicas*». *Federação de Caixas de Previdência. Arquitectura e Modos de Actuação no Exercício do Projecto* (Tese de Doutoramento, Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto, 2016) e as várias investigações desenvolvidas no âmbito do já referido Projeto H100PT, *Habitação: Cem anos de políticas públicas em Portugal 1918-2018*.

contratação externa de arquitetos estabelecidos, como é o caso de Januário Godinho (1910-1990) nos bairros de Coimbra - Calhabé (1946-51, 436 fogos) [MdH BD a239] e Cumeada (1947-52, 64 fogos) [MdH BD a246], João Guilherme Faria da Costa (1906-1971) para os do Restelo (1938-53, 452 fogos) [MdH a247] e Vale Escuro (1947-1951, 105 fogos) [MdH BD a248], Vasco Regaleira (1897-1968) para o Bairro de Portalegre (1947-1953, 30 fogos) [MdH BD a249], e Paulino Montez (1897-1988) para os Bairros da Encarnação e do Alvito (1937-44, 152 fogos) [MdH BD a235] (embora neste último caso o projeto tenha sido desenvolvido enquanto colaborador da Câmara Municipal de Lisboa), entre outros.

A participação de técnicos da SCCE e de colaboradores da DGEMN também ganha nova dimensão, presumindo-se a preponderância de Manuel Lima Fernandes de Sá (1903-1980) nos projetos do Bairro de Urgeztes (1938-1941, 78 fogos) [MdH BD a228], em Guimarães, e Costa Cabral (1937-42, 240 fogos) [MdH BD a9] e Marechal Gomes da Costa (1947-49, 186 fogos) [MdH BD a3] no Porto, e devendo reconhecer-se ainda a intensa atividade de João Vaz Martins (1910-1988) que em Lisboa coordenou o Bairro de Olivais Norte (1945-1959, 172 fogos) [MdH BD a585] e a segunda fase do Bairro de Benfica<sup>14</sup> (1943-1958, 701 fogos) [MdH BD a250] e que ainda foi responsável pelos projetos do Bairro do Entroncamento (1951-55, 102 fogos) [MdH BD a245], Queluz (1955-58, 328 fogos) [MdH BD a254], e Vilarinha (1955-58, 202 fogos) [MdH a10] e António Aroso (1955-58, 226 fogos) [MdH BD a253], no Porto.

A variedade de autores tem reflexo, naturalmente, na imagem e abordagem dos projetos de Casas Económicas. No caso das tipologias, a atribuição de autorias torna-se um processo complexo, já que diversos bairros de autores diferentes recorrem a uma mesma tipologia, como é o caso da Encarnação, Caselas (plano de Couto Martins, Lisboa, 1940-48, 334 fogos) [MdH BD a237] e Madre de Deus (Lisboa, 1939-44, 478 fogos) [MdH BD a233]. Este tem plano de Luís Benavente (1902-1993) que terá sido o autor de um projeto-tipo de habitação adotado depois noutros bairros. É perceptível, no entanto, uma evolução no sentido de uma complexificação tipológica que abandonou a polivalência (e a exiguidade) das áreas comuns da primeira fase das CE. A especialização de usos leva a programas mais complexos, incluindo em diversos casos áreas destinadas a criadas - incluindo quarto - e espaços que remetem para espacialidades *aburguesadas*, como pequenas salas de receber associadas a espaços de entrada nas habitações. Várias das tipologias do Bairro de Benfica, por exemplo, têm não só uma área de receção prevista na entrada como duplicam a circulação para não cruzar os movimentos de *patrões* e *empregados*. Esta evolução - ou, poderemos dizer, regressão, quando analisadas as tipologias da primeira fase das CE - é mais uma peça do deslocamento temporal das CE relativamente ao contexto em que são desenvolvidas.

Já no que se refere ao desenho urbano das CE, embora as propostas deste segundo tempo estejam relativamente afastadas das linhas discutidas nos CIAM, elas avançam a par com as mais recentes propostas no contexto português, o que é facilmente explicado pela coincidência de nomes entre os autores contratados nesta fase e alguns dos principais planos de urbanização em desenvolvimento. É clara a influência de Alfred Agache (1875-1959) que Duarte Pacheco (1900-1943) chamara para desenvolver os primeiros projetos de escala regional no final da década de trinta, e que traria também Étienne de Groer (1882-1952), marcando uma geração - a primeira geração, aliás - de urbanistas portugueses. Pensados na lógica da *grande composição*, muitos destes projetos formam conjuntos de valor mais gráfico de que contextual, sobrepondo ao território jogos de largas avenidas e traçados curvilíneos, talvez em busca da cidade-jardim mas aproximando-se mais dos modelos americanos do *City Beautiful*, com geometrias autorreferenciais e fechadas em si mesmas.

Esta abordagem, que assume uma distância à cidade, tem como atenuantes os contextos disponibilizados aos autores, em muitos casos isolados em zonas distantes dos centros urbanos e, portanto, sem referências ou malhas que permitissem outros tipos de desenho mais integrados. Mantendo-se a solução da casa unifamiliar mas com a nova escala de intervenção, a ocupação *extensiva* daí resultante gera alguns dos conjuntos mais icónicos e reconhecíveis das CE, como os já referidos Bairros de Lisboa

---

14. 1ª Fase desenvolvida por Keil do Amaral (1910-1975).

- Alvito, Encarnação e Madre de Deus -, e outras intervenções menos conhecidas, de que se poderão destacar o Bairro da N. Sra. da Piedade em Almada (Carlos e Guilherme Rebello de Andrade, 1946-52, 500 fogos) [MdH BD a244], o Bairro de N. Sra. da Conceição em Setúbal (Alberto Sousa, 1946-49, 220 fogos) [MdH BD a238], e o Bairro de Évora (Alberto Sousa, 1944-48, 86 fogos) [MdH BD a764], uma curiosa e, até ver, única colaboração nas CE entre o Estado e uma entidade privada, no caso a Associação Mutualista O Legado do Operário. Os fogos construídos neste último bairro foram divididos entre os destinados ao regime de propriedade resolúvel e os que ficaram na posse da associação para arrendamento.

Este Segundo Tempo das Casas Económicas terá resultado na construção de 7298 fogos, dos quais 3429 de Classe A (47%), 2436 de Classe B (33%), 770 de Classe C (11%) e 438 de Classe D (6%), não tendo sido ainda possível identificar as tipologias de 224 fogos (3%). Este é então o período das CE em que o tipo A, de renda mais baixa, perde preponderância relativamente aos outros tipos, revelando alguma hesitação na concentração de investimento.

O decreto 28 712, de 1938, incluía a exigência de Duarte Pacheco de que não se voltasse a construir Casas Económicas de um só piso, pela imagem de pobreza transmitida. Esse foi um ponto de viragem essencial, em que o Programa assumiu um recenrar de esforços na construção de habitação e numa altura em que o Estado começava a pôr em causa a solução única da Casa Económica, ora através das Casas para Pescadores, possíveis a partir de 1937<sup>15</sup> mas só construídas a partir do início da década de 40, ora recorrendo às Casas Desmontáveis, criadas em 1938 para alojar as populações deslocadas pelas obras de renovação da capital no âmbito das celebrações do centenários de 1940. Antes de, em 1945, uma série de novas soluções de apoio público à construção de habitação terem sido lançadas, a ação das Casas Desmontáveis foi ainda alargada a Porto e Coimbra, com intervenções pequenas e não propriamente passíveis de desmontagem fácil <sup>16</sup>.

### PRIMEIRO TEMPO 1933-1938

Até 1938 e até à referida transformação na abordagem ao projeto nas CE, um mesmo modelo foi repetido por todo o país, em diversos contextos e com variações formais mínimas. O papel de Raul Lino (1879-1974) no desenvolvimento do programa é inegável, ainda que o âmbito da sua ação não seja claro; outros nomes ganham importância num período aparentemente mais informal das CE, em que poucos elementos se responsabilizaram pela gestão, projeto e construção de habitações por todo o país. Os nomes de Fernando Jácome de Castro (1892-1964), primeiro Diretor da SCE da DGEMN, e do seu adjunto e sucessor, Francisco Lancastre Almeida Garrett (1909-1985), ambos engenheiros, são fundamentais na organização dos primeiros tempos do Programa e na publicitação da iniciativa, quer em contexto local, quer em contexto internacional <sup>17</sup>.

Somam-se a estes os nomes de Eugénio Correia (1897-1985), então já um experiente colaborador da DGEMN na área da habitação, pela intervenção na construção de habitações para os funcionários dos Caminhos de Ferro, e que ficaria responsável pelos novos bairros do Algarve, e de Joaquim Madureira (1908-?), que seria o responsável pelos bairros do Norte, numa primeira fase juntamente com Raul Lino e posteriormente já sem intervenção deste. Raul Lino foi contratado pela DGEMN em 1934, por indicação de Jácome de Castro.<sup>18</sup> Como já escrevemos, Lino desenvolveu tipologias que poderão resultar de trabalhos anteriores à sua chegada ao programa<sup>19</sup>, mas a especificidade da sua formação

---

15. Sobre o Programa das Casas para Pescadores e outras iniciativas de apoio público à construção de habitação no período pós-2ª Guerra Mundial, ver Maria Tavares, "O arrendamento social público (1945-1969): Nova escala, novos programas e agentes," in *Habitação: Cem anos de políticas públicas em Portugal 1918-2018*, 197-233.

16. Sobre este programa, ver Virgílio Borges Pereira, João Queirós, Sérgio Dias Silva e Tiago Lemos, "Casas económicas e casas desmontáveis".

17. Francisco Lancastre Almeida Garrett parece ter sido particularmente ativo na divulgação da atividade da Secção das Casas Económicas da DGEMN, tendo preparado vários artigos sobre o tema, cujas versões de trabalho podem ser consultadas no espólio da ex-DGEMN, alojado atualmente no Forte de Sacavém.

18. Estes técnicos teriam já contactado quando Raul Lino colaborou com a representação portuguesa na exposição de Sevilha de 1929, em que Jácome de Castro supervisionou a construção do pavilhão

19. Sérgio Dias Silva e Rui J.G. Ramos, "Housing, Nationalism And Social Control: The First Years Of The Portuguese Estado Novo's Affordable Houses

e do seu desenho é facilmente detetada num conjunto de bairros de que é autor ou coautor e em que recorre às características do local, adaptando vias de circulação à topografia dos terrenos e virando todas as habitações para sul, refletindo ideais modernos na linha de Camillo Sitte<sup>20</sup> e da leitura alemã dos princípios da cidade-jardim e da tradição das Siedlungen<sup>21</sup>. São exemplos desta abordagem os primeiros bairros de Lisboa, Alto da Serafina (1934-38, 220 fogos) [MdH BD a224] e Alto da Ajuda (1934-38, 198 fogos) [MdH BD a223] e do Porto, Ilhéu (1934-1935, 54 fogos) [MdH BD a220] e Condominhas (1934-36, 102 fogos) [MdH BD a8], estes desenvolvidos com Joaquim Madureira.

A casa económica destes primeiros anos do programa baseia-se num conjunto de tipologias repetidas em todo o país, apenas trocando a cobertura em telha por um "tradicional" terraço nos bairros que Eugénio Correia desenvolve para o Algarve, em Olhão (1935-38, 66 fogos) [MdH BD a212] e em Faro (1945-53, 102 fogos) [MdH BD a243]. Estas tipologias, apesar da imagem exterior que inclui algumas referências à construção tradicional, ainda que em formas estilizadas, apresentavam diversos fatores de abordagem moderna ao projeto de habitação, desde logo na eliminação de circulações, reduzidas quando possível a um hall/corredor central, na polivalência do espaço familiar, a "casa de fora", reunindo as funções de sala de refeições/de estar/de receber, e na standardização de elementos construtivos. Em contextos rurais, como em Bragança (Joaquim Madureira e Raul Lino, 1934-36, 24 fogos) [MdH BD a217] e em Vila Viçosa (Raul Lino, 1934-36, 24 fogos) [MdH BD a221], a "casa de fora" crescia, ganhava uma lareira e acumulava ainda a função de preparação de refeições, reduzindo-se a cozinha a um espaço mínimo para lavagem de louça e arrumação.

Nesta primeira fase das Casas Económicas, terão sido construídos 2226 fogos, dos quais 2049 de Classe A (92%) e 177 de Classe B (8%). A clara predominância da classe A indica uma abordagem inicial das CE apesar de tudo focada numa população-alvo com reduzidas capacidades económicas, ideia que é reforçada pela perceção pública do papel destes bairros, como o de Bragança, conhecido localmente como "Bairro Operário". Perante a falta de resposta da iniciativa privada às necessidades habitacionais para famílias com menores rendimentos, o regime viu-se obrigado a intervir e a participar hesitantemente na busca de soluções. Só a evolução do próprio regime para uma imagem épica de si próprio, refletida nas comemorações dos centenários de 1940 e na Exposição do Mundo Português, justificou a transformação da imagem do programa e da casa, refletida no referido decreto de Duarte Pacheco de 1938.

## CONCLUSÃO

Não será exagerado presumir a importância das Casas Económicas para o regime enquanto solução para o problema político que a habitação já representava em 1933. O decreto-lei 23052, que lhes deu origem, foi colocado a par com uma série de elementos da formalização do Estado Novo após a publicação da nova Constituição em abril de 1933, sendo alvo de discussão prévia e sendo publicado numa sequência com uma carga simbólica fortíssima.<sup>22</sup> Estes seis "decretos fundamentais" puseram as Casas Económicas, e a habitação, a par dos elementos centrais da construção do corporativismo e do Estado Novo, colocando o problema da habitação no centro da evolução política do país, na transição da ditadura militar para o "fascismo de cátedra", como lhe chamou Miguel de Unamuno.

---

Programme," in *Southern modernisms from A to Z and back again*, ed. Joana Cunha Leal et al. (Porto: Centro de Estudos Arnaldo Araújo - CESAP/ESAP, Instituto de História da Arte - FCSH/UNL, 2015), 255-274.

20. A importância do trabalho de Sitte – e do capítulo acrescentado em 1902 por Camille Martin na versão francesa – é analisada por Ruth Hanisch, "Camillo Sitte: City Planning According to Artistic Principles, Vienna 1889," in *Manifestoes and Transformations in the Early Modernist City*, ed. Christian Hermansen Cordua (Surrey: Ashgate, 2010), 125-135; .

21. Margarida Souza Lôbo, "Casas Económicas. Um Programa Emblemático da Política Habitacional do Estado Novo," in *Caminhos do Património - 1929-1999* (Lisboa: DGEMN, 1999), 151-158; Planos de Urbanização: A Época de Duarte Pacheco (Porto: FAUP Publicações, 1995 [1993]).

22 A 23 de setembro, publicam-se o Decreto-Lei 23048, com o Estatuto do Trabalho Nacional, o Decreto-Lei 23049, que regula o funcionamento dos Grémios, o Decreto-Lei 23050, que rege os Sindicatos Nacionais, o Decreto-Lei 23051, que regula as Casas do Povo, o referido Decreto-Lei 23052 e ainda o Decreto-Lei 23053, que criou o Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência, instituição que, sob a alçada do Subsecretário de Estado das Corporações e Previdência, ficou responsável pela gestão de todos os assuntos relativos ao trabalho e que se ocuparia também de parte da gestão das CE

A *exigência da casa* era um tema recorrente das lutas sindicais das primeiras décadas do século <sup>23</sup> e contaminou também a ação dos municípios, que até aos anos de 1930 assumiram de forma mais ou menos hesitante o comando da resolução do problema de falta de habitações nos centros urbanos. As iniciativas de escala municipal, de âmbito reduzido e sem uma ação concertada e devidamente estruturada, até pelas demoras na concretização, foram sendo absorvidas pelo Estado Novo na tentativa simbólica de agregar sob a imagem da Casa Económica toda a ação pública no campo da habitação. Os bairros do Jardim, em Viana do Castelo, do Loreto, em Coimbra (1935-1941, 60 fogos) [MdH BD a227], e de Vila Viçosa eram tema antigo quando as suas casas foram distribuídas segundo o modelo de propriedade resolúvel; os bairros do Arco do Cego (Adães Bermudes, Frederico Caetano de Carvalho e Edmundo Tavares, 1918-1935, 481 fogos) [MdH BD a216] e da Ajuda/Boa-Hora (Joaquim Craveiro Lopes, 1918-1934, 284 fogos) [MdH BD a215] eram peças de programas lançados pela República e que a ditadura aproveitou para usar como propaganda da salvação económica que anunciou, concluindo as obras e distribuindo as casas segundo os novos preceitos; e o Bairro do Alfeite (1917-1936, 168 fogos), associado ao Arsenal em Almada, embora regido pelos militares, ficou também sob a alçada da SCE da DGEMN. A *pacificação* parece ser o termo fundamental das CE e poderá também explicar as hesitações que se viram na abordagem ao programa.

À medida que o regime envelheceu e apodreceu, a *exigência da casa* passou de uma vontade sindical de valorização do trabalho e do trabalhador para uma vontade nacional de que o Estado assumisse o papel de garantir habitação de qualidade para o "maior número", cujo auge seria a intervenção pós-25 de Abril. No período que se seguiu à revolução essa mesma *exigência da casa* não só gerou novas formas de distribuição de habitações já construídas pelo regime ditatorial, como se testaram novas formas de pensar a cidade e a casa tendo o habitante como elemento ativo e presente na discussão projetual e arquitetónica.

Analisar a *anacronia* no projeto urbano e de arquitetura das CE implica uma abordagem particular. Se é certo que ao nascer parecem estar a um mundo de distância do que era a discussão da vanguarda da classe e das quase contemporâneas exposição "The International Style" do MOMA em 1932 e elaboração da Carta de Atenas que resultou do CIAM IV em 1933, não é assim tão clara a disparidade com o que era a realidade europeia de intervenção na habitação – em termos de abordagem à casa como *objeto de estudo*, naturalmente, já que a escala com que o problema era abordado na Europa Central era outra. O desconhecimento não é, certamente, um argumento. Não será coincidência a tão atual promessa de Pedro Teotónio Pereira de "encher de sol, de ar e de luz o lar dos que trabalham" <sup>24</sup>, logo em junho de 1933; nem tampouco o é a cínica observação da impertinência de achar que a casa poderia ser "uma máquina como alguns querem por força que seja" <sup>25</sup>, que Jácome de Castro lançou numa conferência em 1935, referindo uma "cidade muito conhecida" que construía mais de 50 mil habitações, sem a identificar <sup>26</sup>.

Nessa altura já a Secção das Casas Económicas que dirigia tinha encomendado o livro de Griffini, "La costruzione razionale della casa", publicado dois anos antes, e já as primeiras tipologias de CE recorriam a abordagens modernas ao projeto habitacional, nomeadamente em opções tão atuais para a época como a estandardização de elementos construtivos, a redução de áreas de circulação e a polivalência espacial; outros exemplos, mais complexos, merecerão também atenção especial, como a integração da casa de banho completa numa habitação mínima, opção que vista de hoje parecerá simples mas que, à época, concretizava uma visão simultaneamente moderna, higiénica e, ao mesmo tempo, moral e educativa, do que deveria ser a habitação de interesse público.

---

23. Fátima Patriarca, *A Questão Social no Salazarismo 1930-1947* (Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1995).

24. Pedro Teotónio Pereira, *A batalha do futuro: Organização corporativa* (Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1937), 62.

25. Fernando Jácome de Castro, "Bairros Económicos", in *Problemas de Urbanização: Conferências realizadas no Salão Nobre dos Paços do Concelho, de Novembro de 1934 a Janeiro de 1935* (Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa, 1936), 196.

26. Castro, "Bairros Económicos", 212. A cidade em causa manteve-se convenientemente anónima, já que se referia provavelmente a Viena, cujo município construiu mais de 60 mil habitações após a subida ao poder dos Sociais Democratas em 1923 e até 1934.

Estamos certamente perante uma modernidade alternativa, na linha de pensamento de Roger Griffin, um ideal moderno de renovação profunda <sup>27</sup> que procurou usar a casa como peça de educação e formação social, anunciada no concurso para construção de um grande bairro de casas económicas que o regime preparou em 1934, em que se pretendia que as habitações indicassem aos moradores como deveriam viver <sup>28</sup>.

Os processos de transformação e adaptação do regime aos sucessivos confrontos com a realidade externa de guerra, pós-guerra e crescimento dos regimes democráticos e sociais-democratas, e com a realidade interna de crescentes dificuldades de uma parte considerável da população, levaram as CE a evoluir na década de 1940 no sentido de aproximação a uma classe média-alta que se mantinha próxima do regime <sup>29</sup>. Assim, se parece ser possível discernir na primeira década um esforço de resposta ao problema da habitação para classes com baixos rendimentos, a evolução do programa aponta no sentido de transformação da casa num prémio pela resignação e aceitação dos valores políticos da ditadura ou, pelo menos, pelo não questionar dos motivos, intenções e ações do Estado Novo <sup>30</sup>.

No final dos anos de 1950, a tentativa de criar uma classe de pequenos proprietários levou a um esforço de alargamento do público-alvo das CE, utilizando a habitação coletiva como forma de reduzir custos e aproximar as rendas dos rendimentos de famílias com menos posses. No entanto, a uniformização de respostas levou a uma leitura superficial dos elementos da modernidade arquitetónica, transformando a vanguarda projetual em conservadorismo espacial, quer no que se refere ao projeto da casa, quer ao projeto da cidade. O Programa das Casas Económicas viu, assim, a sua imagem e a sua abordagem evoluírem em sentidos inversos: a primeira de uma procura conservadora do arquétipo da casa com elementos decorativos tradicionais para um recurso a vocabulário e materiais modernos, a segunda de uma busca progressista de racionalização de usos, espaços e elementos construtivos para uma perspetiva mais conservadora e burguesa da casa, sobre-seccionada e pouco polivalente - de um "pitoresco progressista" a um "moderno relutante"<sup>31</sup>.

O regime tentou que a Casa Económica e os seus valores nucleares - o culto da propriedade individual, da independência familiar e da cristalização de uma determinada situação social, com vista à pacificação e eliminação do conflito de classes - conformassem a resposta dogmática ao problema da habitação. A ocupação extensiva e os elevados custos resultantes desta solução limitaram sempre a ação do programa, e os esforços de controlo social limitaram sempre o acesso a estas casas. Testaram-se novas formas de financiar, construir e distribuir habitação de iniciativa ou apoio públicos, e o regime tentou acompanhar a evolução social e a transformação da casa num direito que a população exigia ao Estado <sup>32</sup>. Mas quando Caetano chegou ao Brasil, ainda estava muito por fazer.

---

27. Roger Griffin, *Modernism and Fascism: The Sense of a Beginning under Mussolini and Hitler* (Palgrave Macmillan UK, 2007)

28. Silva, Sérgio Dias, e Rui J. G. Ramos. "Housing, Nationalism And Social Control", 272-274.

29. Ver Virgílio Borges Pereira e João Queirós, *Na Modesta Cidadezinha. Génese e Estruturação de Um Bairro de Casas Económicas do Porto [Amial, 1938-2010]* (Porto: Afrontamento, 2012).

30. Ver Paulo Almeida, *Favor, recompensa e controlo social: Os bairros de casas económicas do Porto (1935-1965)* (Dissertação de Mestrado em História Contemporânea, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2010).

31. Sérgio Dias Silva, "Progressively Picturesque, Reluctantly Modern: the Architecture of the Casas Económicas", in *Hidden in Plain Sight: Politics and Design in State-Subsidized Residential Architecture* [no prelo].

32. Pedro Ramos Pinto, "Housing and Citizenship: Building Social Rights in Twentieth-Century Portugal," *Contemporary History*, nº 18, 2 (2009): 199-215.

## BIBLIOGRAFIA

- Agarez, Ricardo (coord.), *Habitação: Cem anos de políticas públicas em Portugal 1918-2018*. Lisboa: Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana.
- Almeida, Paulo. *Favor, recompensa e controlo social: Os bairros de casas económicas do Porto (1935-1965)*. Dissertação de Mestrado em História Contemporânea, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2010.
- Caetano, Marcello. *Depoimento*. Rio de Janeiro: Record, 1974.
- Castro, Fernando Jácome de. "Bairros Económicos." In *Problemas de Urbanização: Conferências realizadas no Salão Nobre dos Paços do Concelho, de Novembro de 1934 a Janeiro de 1935*. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa, 1936.
- Griffin, Roger. *Modernism and Fascism: The Sense of a Beginning under Mussolini and Hitler* (Palgrave Macmillan UK, 2007)
- Hanisch, Ruth. "Camillo Sitte: City Planning According to Artistic Principles, Vienna 1889." In *Manifestoes and Transformations in the Early Modernist City*, editado por Christian Hermansen Cordua. Surrey: Ashgate, 2010.
- Lôbo, Margarida Souza. *Planos de Urbanização: A Época de Duarte Pacheco*. Porto: FAUP Publicações, 1995 [1993].
- Lôbo, Margarida Souza. "Casas Económicas. Um Programa Emblemático da Política Habitacional do Estado Novo." In *Caminhos do Património - 1929-1999*, 151-158. Lisboa: DGEMN, 1999.
- Patriarca, Fátima. *A Questão Social no Salazarismo 1930-1947*. Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1995.
- Pereira, Pedro Teotónio. *A batalha do futuro: Organização corporativa*. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1937.
- Pinto, Pedro Ramos. "Housing and Citizenship: Building Social Rights in Twentieth-Century Portugal." *Contemporary History* no. 18, 2 (2009): 199-215.
- Rollo, Maria Fernanda. *Portugal e a Reconstrução Económica do Pós-Guerra. O Plano Marshall e a economia portuguesa dos anos 50*. Lisboa: Instituto Diplomático - Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2007.
- Tavares, Maria. «Habitações Económicas.» *Federação de Caixas de Previdência. Arquitectura e Modos de Actuação no Exercício do Projecto*. Tese de Doutoramento, Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto, 2016.
- Virgílio Borges Pereira e João Queirós. *Na Modesta Cidadezinha. Génese e Estruturação de Um Bairro de Casas Económicas do Porto [Amial, 1938-2010]*. Porto: Afrontamento, 2012.
- Silva, Sérgio Dias, e Rui J.G.Ramos. "Housing, Nationalism And Social Control: The First Years Of The Portuguese Estado Novo's Affordable Houses Programme." In *Southern modernisms from A to Z and back again*, editado por Joana Cunha Leal et al., 255-274. Porto: Centro de Estudos Arnaldo Araújo - CESAP/ESAP, Instituto de História da Arte - FCSH/UNL, 2015. ISBN: 978-972-8784-66-9.



## BIO

Filipa de Castro Guerreiro. Viana do Castelo, 1976. Arquitecta, Professora auxiliar da Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto, Doutorada em Arquitectura com a tese "Colónias Agrícolas Portuguesas construídas pela Junta de Colonização Interna entre 1936 e 1960. A casa, o assentamento e o território", sob orientação de Sergio Fernandez, Marta Oliveira e Maria Manuel Oliveira. Investigadora do Centro de Estudos de Arquitectura e Urbanismo da FAUP – 'Arquitectura: Teoria Projeto História' Colaborou com o arq. Álvaro Siza entre 1999 e 2000. Fundou em 2001, com Tiago Correia e Bruno Figueiredo, o Laboratório de Arquitectura. Em 2008 fundou o Atelier da Bouça com Tiago Correia, arquitecto com quem desenvolve desde 2000 vários projectos em parceria, dos quais se destacam a ampliação da EPRAMI Paredes de Coura (Prémio Categoria Jovem Arquitecto, Arquitectura em Tijolo de Face à Vista CVG 04/05), o CEIA da Paisagem Protegida do Corno de Bico (finalista dos Prémios FAD 2008 e nomeado para o Mies van der Rohe Award 2009) e 2 casas na Bouça das Cardosas (nomeado para o Mies van der Rohe Award 2015). Membro do Conselho Directivo da OASRN entre 2005 e 2010.

# Entre o Inquérito à Habitação Rural e o Inquérito à Arquitectura Popular - a habitação dos colonos da Junta de Colonização Interna 1936-1960

FILIPA DE CASTRO GUERREIRO

Centro de Estudos de Arquitectura e Urbanismo da Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto grupo 'Arquitectura: Teoria Projecto História'

## ABSTRACT

A Junta de Colonização Interna [JCI] foi criada em 1936, e ao longo de cerca de 24 anos construiu sete colónias agrícolas, onde foram instituídos 512 casais agrícolas.

A constituição e configuração das sete colónias, e de cada uma em particular, não decorreu de um projecto único, pontual e fechado, foi antes consequência de um processo longo, reflexo quer das pressões, visões, programas e paradoxos que cruzaram a formação e amadurecimento da própria Junta, quer do contexto económico e sociopolítico do País. Nesta circunstância, ressalta a diversidade dos modelos de estruturação do território, da conformação dos assentamentos, da expressão arquitectónica dos edifícios e, em especial, dos projectos para as habitações dos colonos.

A delimitação de quatro momentos permite interpretar essa diversidade, compreender os objectivos pontuais do programa colonizador, e assim entender a existência de diferentes condicionamentos da encomenda de arquitectura.

No primeiro momento [1936 – 1942], que corresponde à criação do organismo, a relação entre a Junta e o Instituto Superior de Agronomia [ISA] é determinante para a definição de objectivos e métodos de trabalho. Neste contexto, a consciência das paupérrimas condições de vida rural e o seu [re]conhecimento sistematizado no 'Inquérito à Habitação Rural' assumem um papel decisivo no debate em torno da habitação para os colonos, em especial na definição das suas premissas (higiene, salubridade e moral) e do seu programa mínimo.

No segundo momento [1936 – 1942] os edifícios dos casais agrícolas tornam-se objecto de representação da ideologia do Estado. O debate, agora com a participação de arquitectos, centra-se na expressão arquitectónica do conjunto e no seu enraizamento regional.

No terceiro momento [1947 – 1953] assiste-se a uma deslocação do meio de expressão do Estado para os equipamentos da assistência e conjuntos dos 'centros sociais'. Os projectos dos edifícios dos casais são reformulados pelos arquitectos entretanto integrados na estrutura de técnicos da Junta, no sentido de reduzir custos de construção.

No quarto momento [1954 – 1960], reflectindo o debate arquitectónico português da década de 1950, não só o modelo da casa unifamiliar isolada é substituído por edifícios geminados ou em banda, como os projectos espelham a procura de uma síntese entre a arquitectura moderna e a arquitectura popular.

Independentemente da composição e expressão arquitectónica adoptada em cada momento, a procura de enraizamento dos edifícios na arquitectura da região, promovendo laços afectivos entre o colono e o edifício, será a premissa comum aos vários projectos dos casais da Junta.

## JUNTA DE COLONIZAÇÃO INTERNA

A Junta de Colonização Interna foi criada em 1936 com o intuito, entre outros, de instalar casais agrícolas nos baldios e propriedades do estado e nos terrenos entretanto irrigados pelo Plano de Hidráulica Agrícola. Os objectivos seriam aumentar a produtividade agrícola do País,, equilibrar o território continental caracterizado por duas condições opostas – um Norte verde, populoso e com parcelas excessivamente fragmentadas e um Sul seco, desértico e com grandes parcelas – e promover a “calma social” através da transformação dos trabalhadores agrícolas em proprietários. O programa de colonização interna, ao defender a necessidade de uma “população rural sadia, forte e garante fiel da nacionalidade” cumpriria uma vocação nacional, “de fixação da raça e valorização do território” (SNI 1944, 15-16), assente na conservação de uma população rural que teria como base a propriedade e a instituição da família à qual caberia um lar. Neste sentido, para além das questões agrícolas, a acção da Junta passava também por uma dimensão moral, de educação e controlo social. Estas ideias, claramente expressas no início da década de 1940 nos Cadernos de Ressurgimento Nacional (SNI 1944), enquadram-se num programa que estava, na época, em marcha em vários países europeus.

Apesar da clareza e grande dimensão inicial dos seus objectivos, ao longo de 25 anos, procurando responder a diversos desígnios políticos e sofrendo inúmeras pressões sociais, a Junta apenas construiu 512 casais organizados em sete colónias agrícolas. Ao longo deste período foram várias as visões e contextos que regeram os projectos da Junta. Para a habitação e dependências agrícolas dos colonos são conhecidos cerca de dezoito projectos, oito dos quais construídos. O debate sobre a habitação rural neste período é indissociável do debate em torno da “casa portuguesa”, e nesse contexto, os projectos dos casais da Junta materializam sinais das “resistências ao movimento da casa portuguesa” que João Leal refere:

*“O sinal de partida para essas resistências [ao movimento da casa portuguesa] é dado pelo Inquérito à Habitação Rural, organizado no quadro do Instituto Superior de Agronomia, cujos resultados serão dados à estampa nos anos 1940. Dez anos mais tarde, com o Inquérito à Arquitectura Popular em Portugal, organizado pelo Sindicato Nacional dos Arquitectos, é a vez de uma nova geração de arquitectos marcar as suas distâncias relativamente à casa portuguesa. Finalmente, no mesmo período em que os «novos» arquitectos percorriam o país em busca da sua própria versão da arquitectura popular, Veiga de Oliveira e os seus colaboradores do Centro de Estudos de Etnologia Peninsular do Porto e, mais tarde, do Museu de Etnologia de Lisboa, começavam também a elaborar a sua visão do tema, mais uma vez distinta da proposta pela casa portuguesa.” (Leal 2000, 145)*

Para compreender esses sinais, expressos nas premissas que regeram os projectos dos casais desenvolvidos pela Junta, é pertinente organizar a sua leitura segundo quatro momentos específicos na acção e enquadramento ideológico da Junta, que permitem identificar o contexto, as referências, influências e convergências de temas e a sua consequente tradução arquitectónica.

## 1936 – 1942 | A MORAL, HIGIENE E SALUBRIDADE DA HABITAÇÃO

O primeiro momento delimita-se entre a constituição do organismo, em 1936, e a apresentação, em 1942, do Projecto de colonização da Herdade de Pegões, o primeiro desenvolvido de raiz pela Junta com o intuito de constituir exemplo "doutrinariamente bem concebido e praticamente bem fundamentado" (JCI 1942a, 16).

O conjunto de acções desenvolvidas é orientado para a fixação de uma metodologia de desenvolvimento dos projectos de colonização, centrada sobretudo nas questões de dimensionamento e constituição do casal agrícola. A colaboração com o ISA<sup>1</sup> constitui uma marca indelével na concretização deste objectivo seminal, pelo conhecimento e interesses partilhados, pela incorporação e orientação de estudos prévios na metodologia estabelecida, e pela viabilização de muitos dos estudos através do seu desenvolvimento por alunos tirocinantes (Ágoas 2011, 110).

Nos quatro projectos desenvolvidos – Colónia Agrícola dos Milagres, Martim Rei, Herdade de Pegões e Mata Nacional da Gafanha, dos quais apenas os dois primeiros foram construídos segundo os projectos desenvolvidos neste momento – o desenho dos assentamentos reflecte apenas questões agrónomicas, e corresponde a um povoamento disperso de assentamentos de lavoura autónomos.

Nos projectos para os edifícios dos casais agrícolas dos colonos, as referências e temas de desenho circunscrevem-se à experiência construtiva dos agrónomos, difundida, na época, em vários manuais de construção agrícola. As premissas decorrem claramente da discussão gerada pelos trabalhos em torno do 'Inquérito à Habitação Rural', trabalho promovido pelo Senado da Universidade Técnica de Lisboa e dirigido pelos engenheiros agrónomos Eduardo Alberto Lima Basto e Henrique de Barros<sup>2</sup>. As questões levantadas pelo inquérito, assim como a análise de construções rurais existentes na região, no que respeita à moral, higiene, habitabilidade e salubridade das habitações, são determinantes na definição do programa mínimo da habitação: três quartos (pais, filhos e filhas), cozinha e um espaço, exterior à habitação, para a retrete; na separação física entre espaços para habitação do homem e espaços para os animais; e na existência de dispositivos de iluminação e ventilação de todos os espaços.

Para além das questões acima referidas, neste primeiro momento o desenho dos edifícios dos casais é alvo também de outros debates. Discute-se quem deverá construir os casais (entre a Junta e os próprios colonos) e defende-se o processo de autoconstrução. Nas Colónias Agrícolas dos Milagres e de Martim Rei, no entanto, a opção da construção dos casais pela Junta é tomada sob o argumento da urgência na reorganização e execução das colónias. Nos projectos de colonização da Mata Nacional da Gafanha e da Herdade de Pegões, já no início da década de 1940, procura-se fixar princípios de actuação da JCI e conferir aos projectos uma vertente pedagógica, no sentido de constituírem exemplos que possam ser seguidos na região<sup>3</sup>. Para a Gafanha é desenvolvido um projecto, para ser construído pelos colonos, que constitui uma interpretação da "habitação rural típica" (JCI 1942b). Para a Herdade de Pegões são propostos quatro casais-tipo que diferem pontualmente na habitação. O princípio da autoconstrução, no entanto, em nenhuma colónia será posto em prática.

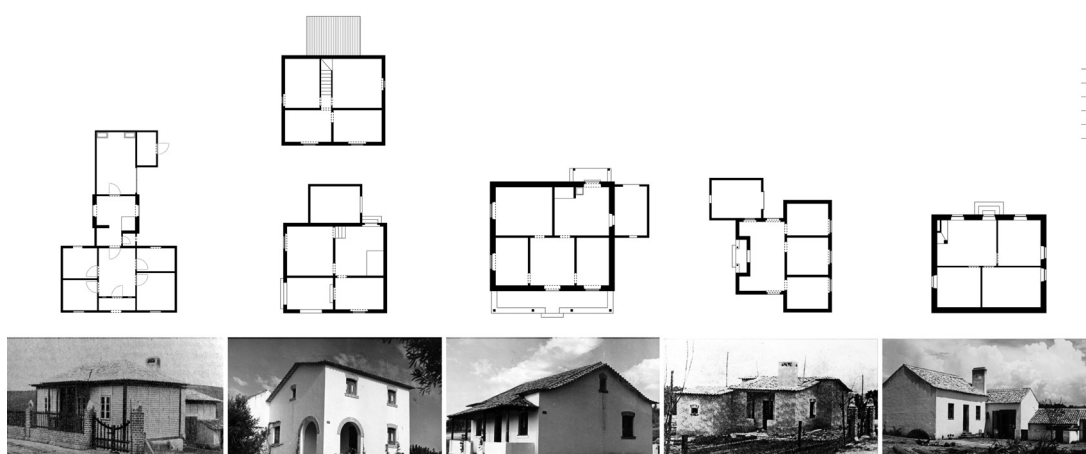
---

1. A relação entre as duas instituições é formalmente explícita através da presença, no conselho técnico da JCI, do "professor de agricultura geral do ISA". (nº 2 do Artigo 176º. Decreto-Lei 27 207. Diário da República nº 269, Série I de 1936-11-16. Ministério da Agricultura.).

2. Neste primeiro momento os engenheiros agrónomos José Garcês Pereira Caldas e Henrique de Barros, Professor do ISA, constituem os ideólogos da acção da JCI.

3. Este intuito enquadra-se também numa acção mais alargada do Ministério da Economia, de publicação de um conjunto de manuais sobre habitação rural e dependências agrícolas: "A casa rural" (Basto 1942), "A casa rural. A habitação" (Macedo 1942a) e "A casa rural. O silo" (Macedo 1942b). Com estes manuais os agrónomos reclamam para si, e para a sua prática, a solução para o problema da habitação rural e manifestam repúdio ao emprego, à época recorrente, do imaginário decorativo da Casa Portuguesa, defendendo que "o bom gosto" e a "beleza da casa rural resulta sobretudo da simplicidade" e da adequação às suas necessidades (Macedo 1942a, 9).

## Casais intervencionados e construído no Primeiro Momento



Casais existentes na Colónia Agrícola dos Milagres tipo I, II, III e IV [arquitecto Norberto Correia 1926-27] / Casal construído pela JCI nas Colónias Agrícolas dos Milagres e de Martim Rei [agente técnico de engenharia Dâmaso Constantino, 1937].

Fonte: composição da autora com desenhos seus e imagens de (Fortes 1935) e (JCI [194-?]).

O projecto dos casais construídos no final da década de 1930 na Colónia Agrícola dos Milagres e de Martim Rei estabelece como princípio a consideração do pátio de lavoura como elemento fundador e estruturante do conjunto edificado. O edifício decorre da justaposição de vários volumes, cada um desenhado e dimensionado exclusivamente em função das condições e necessidades da sua função, não existindo qualquer concessão ou elemento de relação que permita uma articulação com os restantes. Esta condição da composição, e o facto de não se encerrar todo o perímetro do pátio, permite que se acrescente em qualquer momento outro volume. A habitação concentra-se num volume rectangular dividido em quatro compartimentos – cozinha e três quartos –. O espaço da retrete constitui um volume autónomo localizado junto das dependências agrícolas. À semelhança de todos os restantes volumes, a habitação e a sua entrada voltam-se para o pátio, estabelecendo uma relação directa e exclusiva com o espaço das actividades agrícolas, fechando-se para a via de acesso.

Entre as duas colónias o projecto varia apenas na implantação dos anexos agrícolas, mantendo-se o desenho da habitação. Na sua elementaridade, o volume isolado da habitação aproxima-se das características das Casas Económicas construídas pelo Estado no mesmo período, em várias cidades portuguesas; dos modelos de habitações rurais difundidos nos manuais de construções agrícolas do início do século <sup>4</sup>; e dos projectos construídos pelo *Instituto Nacional de Colonización*, em Espanha, até ao início da década de 1950.

## 1942 – 1946 | O “ENGRANDECIMENTO”<sup>5</sup> DO LAR NO “CASAL-TIPO PARA A REGIÃO”

No segundo momento, que coincide com os últimos anos da Segunda Guerra Mundial, é projectada a maioria das intervenções da Junta. A arquitectura é chamada quer para dignificar e engrandecer a imagem do Lar, símbolo da família, base da Nação, quer para dar forma e legibilidade aos assentamentos. Para as colónias de Trás-os-Montes e Minho são projectados os primeiros assentamentos concentrados, onde a escolha do sítio é cuidadosamente definida a partir de premissas geográficas, da distância máxima entre a casa e as parcelas agrícolas, e das relações com a rede de povoamento territorial existente.

O enquadramento ideológico altera-se significativamente, o quadro de recursos mínimos e de prevalência das premissas agrícolas é substituído pela procura de um sentido de representação dos valores defendidos pelo Estado – identidade, ruralidade e ordem – e, à semelhança das acções do Estado em torno do concurso da Aldeia mais portuguesa de Portugal, revela a intenção consciente de construção de uma paisagem. A matriz de desenho dos assentamentos revela uma série de referências e temas

resgatados ao debate internacional da época. A cidade jardim é, contudo, a única referência assumida nos documentos (JCI 1944, 59)

Com a não assumida, mas inegável, participação de arquitectos nos projectos da Junta, e em especial do arquitecto Eugénio Corrêa <sup>6</sup>, o tema dos projectos regionalizados, em debate desde a década de 1930 na Direcção Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais, passa também a estar presente nos projectos para os casais agrícolas. A casa rural, “filha legítima da geografia” (Girão 1941b, 249), constitui o programa, por excelência, onde o tema poderá ser explorado em todas as suas dimensões. Nela é possível ultrapassar o sentido mais epidérmico da mera utilização dos materiais próprios da região e interpretar também a relação entre a conformação volumétrica e espacial da casa e as consequências – marcantes na orientação da produção agrícola e animal e no quotidiano familiar – da sua condição geográfica e climática.

Do ponto de vista do conhecimento sobre a habitação rural, a década de 1940, para além da publicação do primeiro volume do Inquérito à Habitação Rural (Basto e Barros 1943), é marcada pela publicação dos estudos de diferenciação regional de Amorim Girão (Girão 1941a) (Girão 1941b) e Orlando Ribeiro (Ribeiro, Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico 1945), e do início dos estudos de etnologia de Jorge Dias, Benjamim Pereira e Ernesto Veiga de Oliveira <sup>7</sup>. Os estudos dos geógrafos são reconhecidos nos documentos da JCI, que inclusive citam Amorim Girão [JCI, 1948, p.1].

Os três projectos de casais desenvolvidos neste período – para o Barroso, em Trás-os-Montes; para a Boalhosa, no Minho; e para Pegões, no Ribatejo – reflectem claramente as leituras geográficas da casa rural desenvolvidas por estes autores. O “tipo” proposto para cada região reinterpreta a arquitectura popular da mesma, convocando novas premissas de higiene, moral e organização social, e não se abstém, antes pelo contrário, de exercer uma manipulação no sentido de estabelecer um espaço capaz de condicionar, com os seus valores, o quotidiano do homem que se quer “civilizar”.

De uma forma genérica, o foco de atenção do projecto deixa de se centrar na funcionalidade do espaço de trabalho agrícola, para se centrar na imagem sólida do edifício do casal agrícola enquanto suporte de representação da empresa agrícola familiar. A noção do conjunto edificado conformador de um recinto desvanece-se com a *objectualização* do edifício, engrandecido pela concentração dos programas num único volume, implantado no centro do lote.

Os símbolos do lar – lareira e chaminé – são exteriormente empolados, e o espaço da cozinha, enquanto centro da vida familiar, é alvo de cuidadoso desenho. A opção pelo volume único constitui uma clara ruptura relativamente às premissas dos projectos anteriores – distanciamento entre os espaços para os animais e para os homens e ausência de um sentido de representação – contudo, pelo modo como reinterpreta a organização da casa da região em torno de um pátio ou eido, pode ser lida como a procura de um sentido de enraizamento dos colonos através de organizações espaciais que se aproximem dos seus hábitos, não deixando, contudo, de garantir níveis aceitáveis de higiene e salubridade.

Este sentido de enraizamento, que, segundo expressa Orlando Ribeiro, corresponde a uma consciência de que “[...] as soluções técnicas devem subordinar[-se] a uma compreensão carinhosa das necessidades e usos locais.” (Ribeiro 1995, 134), e constitui um dos componentes da ideia de estabelecer tipos regionais em oposição a um modelo único a implementar em todo o território.

---

6. A participação de Eugénio Corrêa, neste período, nos projectos da JCI, apesar de não estar documentada, constitui uma hipótese plausível (Guerreiro 2016, 308, 388, 425).

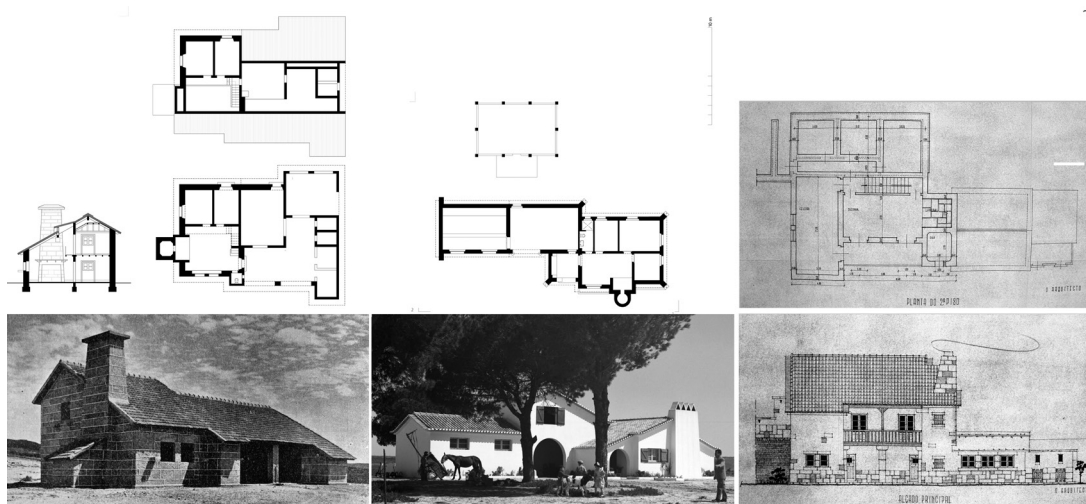
7. Apesar da maioria dos trabalhos destes três autores ser publicada apenas muito mais tarde, na colecção “Portugal de Perto” (Oliveira e Galhano 1992) na década de 1990, parte dos estudos são publicados inicialmente, nas décadas de 1940 e 1950, em artigos científicos dispersos, conforme refere Benjamim Pereira (Faria 2015, 311-351). É neste período que Jorge Dias, após terminar em 1944 o seu Doutoramento em Etnologia na Universidade de Munique, com a tese “Vilariño da Furna, Um Povo Autárquico da Serra Amarela.”, assume, em 1947, a direcção do sector da Etnografia do Centro de Estudos de Etnologia Peninsular (Sobral 2018).

A primeira grande diferença, identificada por Amorim Girão e Orlando Ribeiro, entre a casa rural do Norte e a do Sul de Portugal prende-se com a sua organização em um ou dois pisos e com a relação espacial entre a habitação e as dependências agrícolas, temas que os projectos da Junta interpretam. Assim, na proposta para o Barroso a casa é organizada através de um pátio coberto que medeia a relação entre a habitação e as dependências agrícolas. O espaço da cozinha é desenhado como se de um outro pátio se tratasse, agora interior, que centraliza a vida doméstica e estrutura a habitação em dois pisos. Para além da construção integral em alvenaria de granito destaca-se a proposta da cobertura em colmo (posteriormente alterada), muito utilizada na região do Barroso no período em causa, e que é defendida com uma referência à sua utilização, no mesmo período, em habitações na Alemanha, França e Inglaterra (JCI 1944, 43).

O casal projectado para a Herdade de Pegões, inicialmente previsto em adobe, organiza habitação e dependências agrícolas num piso único, apesar de cada programa funcionar autonomamente, com espaços de entrada completamente independentes. Na habitação destaca-se a presença do alpendre, espaço de relação entre interior e exterior cujo programa ultrapassa a simples entrada para se afirmar como espaço de estar.

No projecto, não construído, para o casal da Boalhosa, o edifício adapta-se à topografia acentuada, estruturando-se em três pisos. As dependências agrícolas alinham-se no piso térreo construindo a frente do "terreiro", e no piso intermédio, onde se localiza a cozinha e o celeiro, a grande varanda complementa e flexibiliza a vivência dos espaços. Apesar de projectado também em alvenaria de granito, na parte da habitação os planos são rebocados e caiados. Estes três casais aproximam-se, na sua solidez, qualidade construtiva e expressão arquitectónica – capaz de constituir um veículo de representação dos princípios do Estado – das casas dos guardas florestais, cantoneiros e guardas fiscais, projectadas no mesmo período.

### **Casais projectados no Segundo Momento**



"Casal tipo para a região do Barroso" [arquitecto Eugénio Corrêa (?), 1943] / "Casal para a Herdade de Pegões" [arquitecto Eugénio Corrêa (?), 194?]/"Casal tipo para o núcleo da Boalhosa" [arquitecto Maurício Trindade Chagas, 1946].

Fonte: composição da autora com desenhos seus e imagens de (Lobo e Antunes 1960)/ (Novais, JCI [ MATERIAL GRÁFICO ] / ESTÚDIO MÁRIO NOVAIS s.d.)/ (JCI 1948).

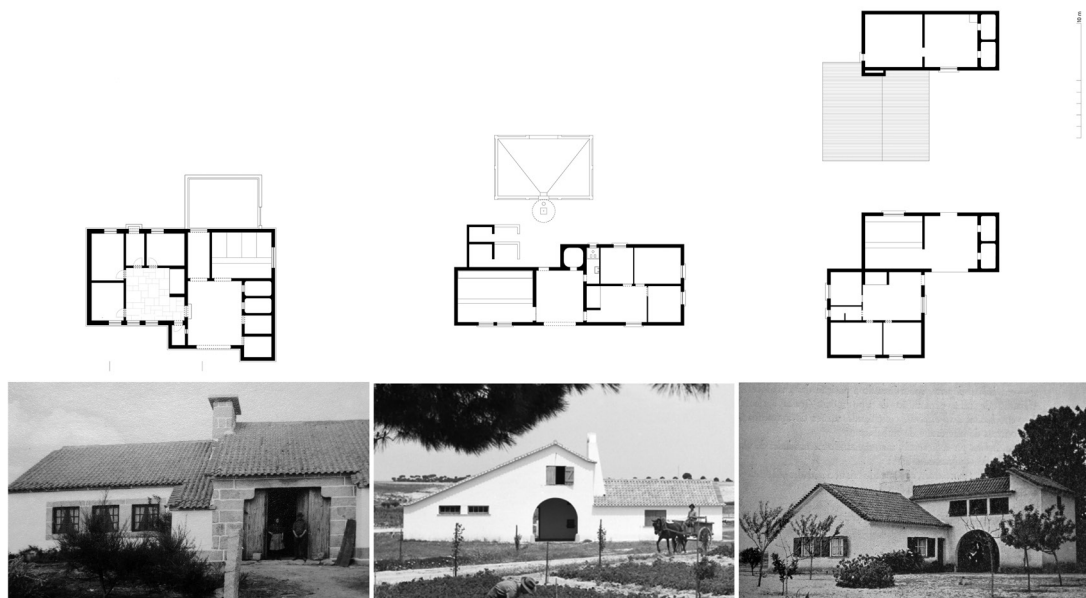
## 1947 – 1953 | O REDESENHO ECONÓMICO DO CASAL E AS NOVAS EXPRESSÕES ARQUITECTÓNICAS DOS EQUIPAMENTOS

O terceiro momento corresponde ao período, no pós-guerra, em que, apesar das colónias estarem a ser construídas, existe já uma consciência de que o programa colonizador não se concretizaria em toda a sua amplitude. Aos arquitectos, agora integrados na estrutura da Junta, é pedido que reformulem os projectos dos edifícios dos casais no sentido de reduzir os custos da sua construção. A reorientação do Estado, no sentido da modernização e industrialização do País, provoca a deslocação do seu meio de expressão privilegiado – o casal agrícola – para os equipamentos da assistência e conjuntos dos 'centros sociais'. É neste momento que se projecta e constrói a maioria dos edifícios assistenciais das colónias. São projectados três novos casais agrícolas – para a Colónia Agrícola do Alvão e do Barroso, a Colónia Agrícola de Pegões e a Colónia Agrícola da Gafanha.

Na generalidade, as propostas correspondem a um redesenho dos projectos anteriores respondendo a uma redução de áreas e de custos e a pequenas alterações do programa agrícola. Com um sentido de simplificação, os edifícios sofrem quer algumas perdas nas suas lógicas anteriores de reinterpretação da habitação popular (como é o caso do casal para Trás-os-Montes que passa a organizar-se num piso único), quer na qualidade da composição volumétrica do conjunto (como é o caso do casal para a Colónia Agrícola de Pegões).

A proposta para a Colónia Agrícola da Gafanha, a única projectada de raiz, segue as mesmas premissas, no entanto, não se prendendo ao redesenho de um projecto anterior, o conjunto proposto é mais claro e equilibrado. O projecto é particularmente interessante pelo modo como os silos ganham visibilidade, passando a revelar o programa agrícola do conjunto, sendo a sua presença explorada plasticamente no jogo de volumes do edifício.

### **Casais construídos no Terceiro Momento**



"Projecto do casal para colonos a construir no Alvão" [arq. Trindade Chagas, 1950]/ "Projecto do Casal para a Herdade de Pegões" [arquitecto António Trigo, 1949]/ "Projecto do casal da Gafanha" [arq. Trindade Chagas, 1950].

Fonte: composição da autora com desenhos seus e imagens de (Barriga 1964) (Novais, JCI [ MATERIAL GRÁFICO ] / ESTÚDIO MÁRIO NOVAIS s.d.)/ (Lobo e Antunes 1960).

Mas, se nos casais agrícolas não é posta em causa a expressão arquitectónica nem se procede a nenhuma experimentação, mantendo-se materiais, formas e técnicas construtivas testadas e enraizadas, nos projectos para os equipamentos é revelada uma nova postura da Junta que espelha a circunstância do debate arquitectónico nacional, no início da década de 1950. Para além do início do processo de industrialização do País, a derrota dos regimes fascistas na II Guerra Mundial permite também um desanuviamento do ponto de vista cultural. Com a "nova fachada democrática" (Pereira, A Arquitectura de regime, 1938-1948 1998, 37) que o Estado quer transmitir e que possibilita a realização do I Congresso Nacional de Arquitectura, onde se ouvem e registam as críticas dos arquitectos às imposições estilísticas, passa a haver, dentro da Junta, espaço para propostas com diferentes expressões arquitectónicas. Num mesmo tempo, e nalguns casos inclusive para um mesmo espaço, são desenvolvidas propostas com diferentes premissas no que respeita à sua expressão arquitectónica.

Convivem projectos que procuram ainda a expressão e os símbolos de uma "pretensa arquitectura nacional" (Pereira 1996, 259) – contrafortes, beirais, composições clássicas com eixos de simetria que procuram alguma monumentalidade –, com projectos que propõem uma experimentação moderna dos materiais locais – abóbadas de tijolo no Ribatejo, planos soltos de alvenaria de granito em Trás-os-Montes – e ainda com projectos que procuram estabilizar, independentemente do programa do equipamento, uma tipologia e um sistema construtivo generalizável que, partindo de uma leitura atenta das construções populares, e neste sentido cruzando-se com as propostas arquitectónicas do arquitecto Keil do Amaral, pretendem expressar uma grande unidade, reduzir necessidades de manutenção e, simultaneamente, garantir uma grande flexibilidade na sua organização interna, adaptando-se às diferentes solicitações programáticas.

Neste percurso destaca-se a proposta de Eugénio Corrêa em torno do sistema construtivo "Paraboloides", um sistema que, partindo da leitura das técnicas construtivas tradicionais, pretendia responder de forma célere, económica e com níveis de conforto aceitáveis, à necessidade de construção de inúmeras habitações e equipamentos. Numa maquete, registada em fotografia pelo Estúdio Mário Novais (Novais, Arquitecto Eugénio Correia [Material gráfico] / Estúdio Mário Novais s.d.), exemplifica a adaptação do sistema a alguns dos programas correntes das colónias agrícolas – habitações com diferentes dimensões, estábulos, escola e igreja. Enquanto programa integral de construção das colónias, a proposta de Eugénio Corrêa não terá tido acolhimento por parte da JCI, ficando o conjunto de Santo Isidro de Pegões apenas como uma experiência pontual de construção de equipamentos – igreja e escolas – e habitações para funcionários – professoras e padre. Daqui se depreende a disponibilidade da JCI em arriscar experiências construtivas nos equipamentos, mas reservando soluções largamente testadas e enraizadas para os edifícios dos colonos, edifícios que seriam alvo de empréstimos a longo prazo e que não poderiam ser cobaias de experiências potencialmente mal sucedidas.

## 1954 – 1960 | O PROJECTO SITUADO COM EXPRESSÃO MODERNA

O quarto e último momento corresponde sensivelmente à segunda metade da década de 1950, período em que já havia consciência de que a colonização se reduzia às sete colónias. É projectado e construído o assentamento da colónia da Boalhosa e desenvolvidos vários projectos, não realizados, para a segunda fase da colónia da Gafanha. Encerram-se processos pendentes e implementam-se estruturas cooperativas. Assiste-se à entrada dos arquitectos paisagistas nas equipas de técnicos da JCI que realizam trabalho quer à escala do território, intervindo nos projectos de colonização, quer à escala do assentamento, desenvolvendo projectos de ordenamento paisagístico. Há uma alteração significativa na matriz de desenho dos assentamentos. Passam a estruturar-se através de composições mais complexas, organizadas a partir da disposição de faixas de parcelas, com acesso por duas vias que conformam espaços de ruas e praças e onde se procura um sentido de comunidade. O conhecimento acumulado nas experiências anteriores permite uma certa autonomia dos arquitectos a quem é solicitado, genericamente, pragmatismo. Reflectindo o debate arquitectónico da década de 1950, o modelo da casa unifamiliar isolada é abandonado, testando-se outras tipologias – edifícios geminados e em banda.

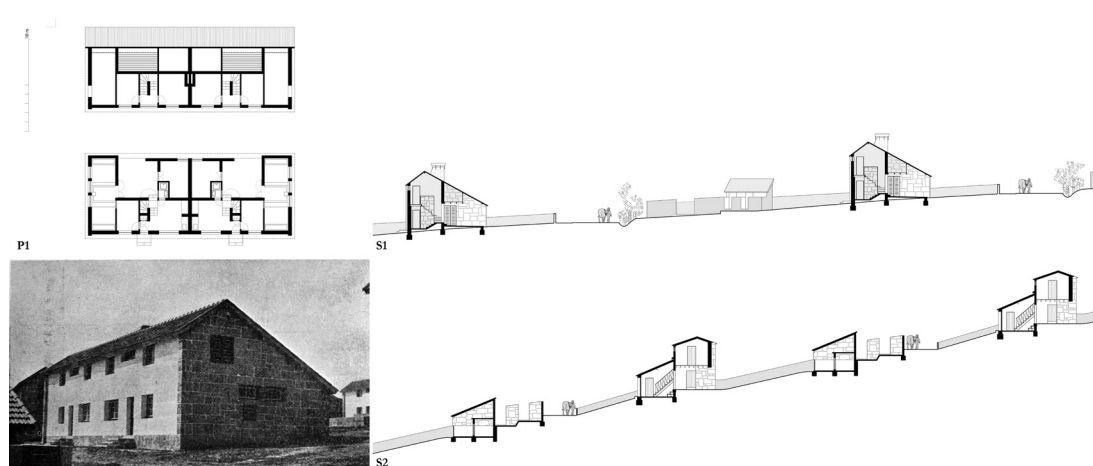
Apesar de apenas terem sido construídos casais agrícolas no núcleo de Vascões da Colónia Agrícola da Boalhosa, foram desenvolvidos mais três projectos de casais, dois para a mesma colónia agrícola e um outro para o assentamento da Videira na segunda parte da Colónia Agrícola da Gafanha. Em todos os projectos assiste-se ao abandono do entendimento do edifício enquanto tipo generalizável a uma região, optando-se por projectos que se ajustam à forma do assentamento e às condições específicas do sítio – com grande atenção à topografia.

Os projectos desenvolvidos para os casais agrícolas da Colónia Agrícola da Boalhosa retomam a atenção às referências espaciais da habitação popular da região que são colocadas em diálogo com as premissas modernas que começaram a ser discutidas no seio da Junta no momento anterior. Neste sentido antecipam e acompanham o debate arquitectónico, em Portugal suscitado pelo Inquérito à Arquitectura Popular, em torno das qualidades da arquitectura vernácula, e aproximam-se dos projectos desenvolvidos pouco tempo depois para as Habitações Económicas da Federação de Caixas de Previdência.

A primeira proposta de casal desenvolvida para o núcleo de Vascões da Colónia Agrícola da Boalhosa foi projectada pelo arquitecto Henrique Albino em 1954. Constitui o único projecto em que os casais, organizados em banda, e o assentamento são desenhados pelo mesmo arquitecto. Apesar da continuidade do edifício em banda, o projecto debate quer o tema da monotonia, quer o tema da identificação da individualidade de cada casal, através quer da diferenciação de materiais e planos, quer da justaposição dos volumes dos silos e chaminé. O desenho do casal resgata à habitação da região o espaço do “telheiro” enquanto espaço primordial do quotidiano familiar, utilizando-o, em conjunto com o da “cozinha-jantar”, como espaço central organizador.

Dois anos depois de desenhado o projecto, o lugar do assentamento é repensado, de forma a implantar-se totalmente no concelho de Paredes de Coura onde se localizam a grande maioria das terras agrícolas da colónia. É desenvolvido um novo projecto quer para o conjunto quer para os casais. António Trigo projecta a aldeia, José Luiz Pinto Machado é o arquitecto que assina o projecto dos casais. A proposta, apesar de agora organizada em edifícios geminados, decorre claramente do projecto de Henrique Albino, revelando, no entanto, quer um aparente maior conhecimento do funcionamento da vida agrícola, quer uma maior capacidade de sistematização e economia no desenho dos espaços.

### **Casais projectados no Quarto Momento para a Colónia Agrícola da Boalhosa**



P1 e S1 Casal para o Núcleo de Vascões da Colónia Agrícola da Boalhosa [arquitecto José Luiz Pinto Machado, 1956] / S2. Casal para a Boalhosa [arquitecto Henrique brando Albino, 1954].

Fonte: composição da autora com desenhos seus e imagem de (Lobo e Antunes 1960).

Quer no que respeita à habitação, quer ao total do edifício (incluindo anexos agrícolas), o projecto reduz drasticamente a sua área bruta para 145 m<sup>2</sup> (o primeiro casal construído na Colónia Agrícola do Barroso tem 233 m<sup>2</sup> e o último casal projectado, para a Colónia Agrícola da Gafanha, 170 m<sup>2</sup>) aproximando-se dos primeiros casais projectados para a Colónia Agrícola de Milagres e Sabugal. Tal como na proposta de Henrique Albino, perante um terreno inclinado, o projecto procura minimizar a necessidade de terraplenagens, adaptando os edifícios ao declive do terreno. Todos os casais do assentamento possuem sensivelmente a mesma orientação solar, garantindo a exposição da habitação a Sul. Este aspecto constitui uma das premissas do projecto mais destacadas na memória descritiva e tem consequências directas na organização interna e volumetria da proposta. A habitação é organizada a partir de um volume vertical de dois pisos, voltado a Sul – de forma a garantir o aquecimento dos espaços e a visibilidade para o logradouro e terrenos agrícolas do vale. A questão térmica é ainda sustentada pelo facto de as dependências agrícolas envolverem o volume da habitação a Norte e nos seus topos. A cobertura é descentrada de forma a possibilitar um único piso a Norte, implantado a uma cota ligeiramente superior aos dois pisos a Sul. O interior do edifício é também estruturado a partir do "telheiro". A entrada na habitação e o espaço de circulação vertical são marcados pela presença de uma parede de alvenaria de granito, completamente solta, em torno da qual se desenvolve a caixa de escadas, estabelecendo relações visuais directas quer com o vão do "telheiro", quer com o piso superior.

## UM SENTIDO DE ENRAIZAMENTO

Em grande parte do percurso de construção das colónias agrícolas da JCI, os projectos e obras construídas espelham os temas do debate arquitectónico do seu período. Temas que os arquitectos da Junta também debateram, e nalguns aspectos, ainda que não tenham tido dimensão, divulgação e visibilidade para serem modelo, exemplo ou referência, foram precursores.

Sobre os projectos da JCI paira o debate sobre o sentido e profundidade da procura de uma arquitectura regional, e das suas nuances. Procura em que, se entendermos corresponder a uma conservação e manutenção das formas e técnicas construtivas longamente testadas, considerando que não se justifica alteração por continuarem a garantir uma resposta adequada às premissas equacionadas, encontramos um sentido de tradicionalismo conservador que não acarreta necessariamente um sentido pejorativo mas uma aposta em valores seguros, com reduzida margem para experimentalismo e, conseqüentemente, evolução. Se, porém, entendermos significar um enraizamento das formas e relações entre espaços na arquitectura popular da região, procurando interpretar a essência entre forma e circunstância, adaptando-as a novas premissas de higiene e moral, poderá ser entendida como postura moderna, mesmo que o novo homem que se pretende construir não seja o homem liberto sonhado pelo Movimento Moderno.

Ainda que, pontualmente, a aproximação à arquitectura popular possa ser lida segundo uma destas determinadas perspectivas, revelando a postura de um arquitecto específico ou de um particular contexto de condicionamento da encomenda, entendemos que na globalidade de todo o percurso de construção das colónias agrícolas o interesse na arquitectura popular constitui, antes de mais, um meio de apreender mecanismos de aproximação à cultura dos colonos a quem se dirigem os edifícios; nos quais, apesar de se pretender alterar os parâmetros de salubridade, higiene e moral, se procura que exista uma identificação, um enraizamento que contribua para o sucesso da colonização.

## CRÉDITOS

O presente texto decorre da investigação desenvolvida no âmbito da Tese de Doutoramento "Colónias Agrícolas Portuguesas construídas pela Junta de Colonização Interna entre 1936 e 1960. A casa, o assentamento e o território" e no projecto "Habitação: 100 anos de políticas públicas em Portugal 1918-2018" promovido pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

## BIBLIOGRAFIA

- Acciaiuoli, Margarida. *Os Anos 40 em Portugal. O País, o Regime e as Artes. "Restauração" e "Celebração"*. Dissertação de doutoramento em História da Arte Contemporânea. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas Universidade Nova de Lisboa, 1991.
- Ágoas, Frederico. *Saber e poder. Estado e investigação social agrária nos primórdios da sociologia em Portugal*. Tese de Doutoramento em Sociologia. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, 2011.
- Barriga, António Manuel Serrano Ribeiro. *Relatório de tirocínio do curso de regente agrícola*. Évora: Escola de Regentes Agrícolas, 1964.
- Basto, E. A. Lima. *A casa rural*. Campanha da Produção Agrícola. Série B-Nº 25. Lisboa: Ministério da Economia, Direcção Geral dos Serviços Agrícolas, 1942.
- Basto, E. A. Lima, e Henrique de Barros. *Inquérito à habitação rural. Vol. 1: A habitação rural nas províncias do Norte de Portugal (Minho, Douro Litoral, Trás-os-Montes e Alto-Douro)*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 1943.
- Faria, Nuno. *Os Inquéritos [à Fotografia e ao Território]. Paisagem e povoamento*. Guimarães: Centro Internacional das Artes José de Guimarães, 2015.
- Fortes, Mário Pais da Cunha. "Colónia Agrícola dos Milagres." *Separata do Boletim de Agricultura* Ano II – n.º 4 e 5, III Série, Abril de 1935.
- Girão, Aristides de Amorim. *Atlas de Portugal*. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 1941a.
- *Geografia de Portugal*. Porto: Portucalense Editora, 1941b.
- Guerreiro, Filipa de Castro. *Colónias Agrícolas Portuguesas construídas pela Junta de Colonização Interna entre 1936 e 1960. A casa, o assentamento e o território*. Tese de Doutoramento em Arquitectura. Porto: Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto, 2016.
- JCI. *Colónia Agrícola dos Milagres [Álbum de fotografias]*. Lisboa: JCI, [194-?].
- *Plano geral de colonização do Perímetro da Gafanha*. Lisboa: JCI, 1942b.
- *Projecto de colonização da Herdade de Pegões*. Lisboa: JCI, 1942a.
- *Projecto de colonização do Núcleo da Boalhosa*. Lisboa: JCI, 1948.
- *Projecto de colonização dos baldios de Montalegre e Boticas: I Parte - freguesia de Chã*. Lisboa: JCI, 1944.
- Leal, João. *Etnografias Portuguesas, 1870-1970: Cultura Popular e Identidade Nacional*. Lisboa: Dom Quixote, 2000.
- Lobo, Vasco, e Alfredo da Mata Antunes. *Problemas actuais da pequena habitação rural*. Coimbra: MOP – Direcção Geral dos Serviços de Urbanização, Centro de Estudos de Urbanismo, 1960.
- Macedo, Mário Botelho de. *A casa rural. A habitação*. Campanha da Produção Agrícola. Série B-Nº 26. Lisboa: Ministério da Economia, Direcção Geral dos Serviços Agrícolas, 1942a.
- *A casa rural. O silo*. Campanha da Produção Agrícola. Série B-Nº 35. Lisboa: Ministério da Economia, Direcção Geral dos Serviços Agrícolas, 1942b.
- Novais, Estúdio Mário. "Arquitecto Eugénio Correia [Material gráfico] / Estúdio Mário Novais." *Biblioteca de Arte da Fundação Calouste Gulbenkian*. s.d. <http://www.biblartepac.gulbenkian.pt> (acedido em 30 de 05 de 2018).
- "JCI [Material gráfico] / Estúdio Mário Novais." *Biblioteca de Arte da Fundação Calouste Gulbenkian*. s.d. <http://www.biblartepac.gulbenkian.pt> (acedido em 30 de Maio de 2018).
- "JCI [Material gráfico] / Estúdio Mário Novais." *Biblioteca de Arte da Fundação Calouste Gulbenkian*. s.d. <http://www.biblartepac.gulbenkian.pt> (acedido em 30 de Maio de 2018).
- Oliveira, Ernesto Veiga de, e Fernando Galhano. *Arquitectura Tradicional Portuguesa*. Colecção Portugal de Perto. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1992.
- Pereira, Nuno Teotónio. "A Arquitectura de regime, 1938-1948." In *Portugal: Arquitectura do Século XX*. Munchen, New York, Frankfurt, Lisboa: Portugal-Frankfurt 97, S.A., Deutsches Architektur-Museum, Prestel-Verlag, 1998.
- Pereira, Nuno Teotónio. "Um testemunho sobre a arquitectura nos anos 50." In *Escritos*. 1947-1996, selecção. Porto: FAUP publicações, 1996.
- Ribeiro, Orlando. "A concentração urbana e os seus males. Documentos e perspectivas de estudo [1957]." In *Opúsculos Geográficos*. Volume V – Temas Urbanos. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995.
- *Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico*. Coimbra: Coimbra Editora, 1945.
- SNI. *Colonização Interna*. Lisboa: SNI, 1944.
- Sobral, José Manuel. "DIAS, António Jorge." *Dicionário de Historiadores Portugueses: da fundação da Academia Real das Ciências ao final do Estado Novo (1779-1974)*. 30 de Maio de 2018. [http://dichp.bnportugal.pt/historiadores/historiadores\\_dias\\_jorge.htm](http://dichp.bnportugal.pt/historiadores/historiadores_dias_jorge.htm).
- Soroya y Pineda, Maria José. *Construcciones agrícolas*. 4ª edição. Madrid: Ruiz Hermanos, 1930.

## BIO

Jorge Mangorrinha é Pós-Doutorado em Turismo e Doutorado em Urbanismo. Professor Associado da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias e Quadro Superior da Câmara Municipal de Lisboa. Autor de diversos estudos e artigos publicados, bem como de intervenções em diferentes países. Distinguido com o Prémio José de Figueiredo 2010 pela Academia Nacional de Belas-Artes, e com o Louvor do Presidente da Câmara Municipal de Lisboa (2012). Presidente da Comissão Nacional do Centenário do Turismo em Portugal (1911-2011).

# Habitar em Lisboa: O caso do Gabinete Técnico de Habitação (desde 1959)

JORGE MANGORRINHA

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologia

---

## ABSTRACT

A habitação é um sector basilar nas dinâmicas urbanas. Há mais de um século que merece maior atenção em resultado da industrialização e do afluxo das populações rurais ou em resposta ao crescimento da procura e das necessidades de desafectar áreas para obras públicas ou de eliminar estruturas clandestinas.

A promoção pública e o investimento privado da habitação têm coexistido. A primeira foi mais evidente a partir do Estado Novo (1933-1974), depois do programa de incentivo (Decreto n.º 4.137 de 24 de Abril de 1918) da I República (1910-1926). A segunda deu resposta à expansão urbana planeada e assumiu uma importância especulativa, fundiária e imobiliária, a partir da década de 1960 e, já em Democracia (desde 1974) nas décadas de 1980 e 1990, abrindo nos anos mais recentes.

No quadro desta evolução, a década de 60 do século XX é um período-chave para o estudo da urbanização de Lisboa, quando a cidade atingiu o limiar do milhão de habitantes, os eixos de expansão se consolidaram e as periferias iniciaram a sua urbanização. O Gabinete Técnico de Habitação (GTH) foi então criado, na Presidência do Município de Lisboa, na continuidade do Gabinete de Estudos de Urbanização (GEU). O âmbito da actuação do GTH circunscreveu-se às zonas definidas pelo Decreto-Lei n.º 42.454 de 18 de Agosto de 1959, Programa das Habitações de Renda Económica (Olivais Norte, Olivais Sul e Chelas), nas quais procurou estabelecer o equilíbrio entre as possibilidades disponibilizadas e as necessidades de habitação de muitas famílias. Alguns aspectos relevantes dos processos lançados foram a intervenção da arquitectura paisagística, a pioneira integração de arte pública em habitação de interesse social e a aposta no espaço público como princípio do desenho urbano. Ao exercício técnico juntou-se o papel interventivo na sociedade, num período particularmente intenso de inquietude, em que o novo e a modernidade podiam ser vistos como abertura, para uns, e ameaça, para outros.

O GTH acabou por ser um laboratório reformista, tanto nas opções de política urbana como na visão técnica dos seus autores, através de operações de grande escala, inovadoras no quadro do urbanismo português. A intervenção maciça de arquitectos e outros técnicos, no maior conjunto de habitação social até então planeado, constituiu uma verdadeira escola de projecto doméstico colectivo e de integração de diferentes especialidades, bem como o alargamento do objecto de interesse do edifício à cidade, num reforço da importância da envolvente física, histórica e cultural. Durante largo tempo, porém, houve silêncio da historiografia internacional quanto ao papel deste empreendimento português na história do urbanismo europeu.



## LISBOA (RE)ORIENTADA

A habitação é um bem essencial e um dos sectores essenciais do território. A sua problemática, em Lisboa, foi evoluindo ao longo dos anos, segundo motivações políticas e de iniciativa pública e privada, desde o final do século XIX em que surgiu um mercado débil de arrendamento popular (ilhas no Porto e vilas em Lisboa), com poucas ou nenhuma condições de habitabilidade, de promoção privada e filantrópica. Na época, um caso isolado foi a promoção conjunta da Câmara Municipal do Porto e da Empresa do Jornal "O Comércio do Porto" (1899-1905).

Em 1918, a iniciativa do Estado decretou, finalmente, o seu apoio à habitação de interesse social, promovendo a construção de pequenos edifícios multifamiliares em bandas contínuas ou geminadas, formando ruas e pracetas e articulando com equipamentos colectivos. Como resultado, surgem o Bairro da Arrábida (1918), no Porto, e o Bairro Social do Arco do Cego (1918-1935) e o Bairro Social da Ajuda (1918-1937), em Lisboa. O prolongado período de obras destes casos da capital revela a incapacidade de execução, talvez decorrentes da crise económica, tendo sido o novo regime político que acabou por resolver a finalização dos mesmos. É um facto que a I República (1910-1926) quis mudar o estado das coisas, mas não conseguiu, e o período da Ditadura Militar (1926-1933) e do Estado Novo (1933-1974) concretizou. Esta parece ser a realidade, dura e crua, da promoção pública da habitação na capital portuguesa, quando estudamos o sector até à eclosão do regime democrático em Portugal<sup>1</sup>.

O ano de 1933 seria marcante para Portugal e para o Urbanismo. A nova Constituição Portuguesa passou a ser o documento fundador do Estado Novo e em Atenas realizou-se o Congresso Internacional de Arquitectura Moderna, onde participaram alguns arquitectos portugueses, trazendo novas ideias e conceitos de fazer cidade.

Lisboa crescia com relativa lentidão, em contraste com o que se passava nos concelhos limítrofes que constituíam aquilo a que se convencionou chamar de aglomerado suburbano pelo crescimento periférico, com o evidente aumento da população flutuante e dos transportes – um país que se industrializa é um país que se urbaniza. O Estado Novo previu medidas para resolver o problema de falta de habitação, perante a falta de interesse dos promotores privados em construir habitação de rendas controladas. O Ministério do Trabalho avançou. Concretizava-se a política dos bairros de interesse social.

De seguida, o Programa das Casas Desmontáveis (Decreto-Lei n.º 28.912 de 12 Agosto de 1938) autoriza o governo a promover na cidade de Lisboa a construção de 2000 casas económicas e a dar o seu concurso à instalação de 1000 pequenas casas, instituindo, junto da Direcção Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais, a construção em todo o País. Em 1945, aquele Programa seria substituído pelo Programa de Casas para Famílias Pobres e pelo Programa das Casas de Renda Económica, para a classe média. Dois anos mais tarde, surgiu o Programa das Casas de Renda Limitada.

Em Lisboa, no entanto, o preço final das habitações continuou a ser inacessível para muitas famílias, algumas recorrendo à construção clandestina. O desaproveitamento das zonas livres, onde ainda seria praticável a construção de novos bairros, acarretava uma elevada especulação. Lisboa tinha crescido em população residente nos anos 40 e 50 passados, mas abrandava à entrada da década seguinte, muito à custa da urbanização de concelhos limítrofes e de uma nova realidade à escala metropolitana. A cidade apresentava, em 1960, uma população na ordem dos 802 mil habitantes, ligeiramente superior aos 783 mil habitantes registado dez anos antes.<sup>2</sup> A realidade metropolitana fazia-se à custa de novos conjuntos residenciais de iniciativa privada (Carnaxide, Miraflores, Santo António dos Cavaleiros e Reboleira).

---

1. Cf. Jorge Mangorrinha, "Habitação em Lisboa: Memória do GTH – 50 ANOS" (Lisboa: Infohabitar, 2010), 300, <http://infohabitar.blogspot.com/2010/06/habitacao-em-lisboa-memoria-do-gth-50.html> e Câmara Municipal de Lisboa, "Habitação em Lisboa: Memória do GTH – 50 anos", 2009, [http://videoteca.cm-lisboa.pt/arquivo/videoteca-digital/filme-com-realizador.html?tx\\_wfqbe\\_pi1%5Buid%5D=37](http://videoteca.cm-lisboa.pt/arquivo/videoteca-digital/filme-com-realizador.html?tx_wfqbe_pi1%5Buid%5D=37)

2. João Pedro Silva Nunes, "O programa Habitação de Renda Económica e a constituição da metrópole de Lisboa (1959-1969)". *Análise Social*, 206, XLVIII (1.º), 84.

As imediações do Aeroporto da Portela (1942), nos limites da cidade de Lisboa, tinham um valor estratégico, tendo-se procedido aí à reserva de terrenos para expropriação e domínio público nos Planos de Urbanização de 1948 e 1959 que preconizaram a expansão da cidade para Olivais e Chelas, estabelecendo um contínuo territorial com aproximadamente um décimo da área total do concelho de Lisboa.

Esta área oriental era um território rural com quintas de recreio, tendo como limite norte o Bairro da Encarnação (1940). Para concretizar a intenção de permitir o acesso à habitação aos trabalhadores das indústrias da frente ribeirinha oriental e para realojamentos, designadamente previstos com a construção da Ponte Salazar (actual Ponte 25 de Abril) e dos respectivos pilares na zona do Calvário e de Alcântara, foi importante reunir competências entre o Estado e o Município para construir um complexo residencial com autonomia de equipamentos e serviços, ligados a toda a área oriental e à faixa industrial que se estendia até Vila Franca de Xira. Em 1960 a Câmara Municipal de Lisboa (CML) indica as áreas previstas, com mais de 700 hectares expropriados.

O GTH planeou, dirigiu e executou o programa das Habitações de Renda Económica e desenvolveu práticas de investimento sobre as carências de alojamento, o que ajudou a argumentar a necessidade de considerar a habitação como direito. A importância que já assumia o sector na repartição dos investimentos e alguns empreendimentos em curso permitiram considerar a habitação, durante esta década, em planos e estratégias de desenvolvimento, como o Plano Director do Desenvolvimento Urbanístico da Região de Lisboa (1960), o Fundo de Fomento da Habitação (1969) e o Plano Intercalar de Fomento (1965-1967). Neste sentido, o Decreto-Lei n.º 42.454 de 18 de Agosto de 1959 determinava caminhos para o reforço da ordem urbana: "Em primeiro lugar, financiamento a ser obtido quer por intermédio dos cofres da Previdência Social, quer de um empréstimo contraído junto da Caixa Geral de Depósitos. Em segundo lugar, solo, quer originário da política de expropriação conduzida por Duarte Pacheco, e ainda disponível, quer sujeito a expropriação futura. E em terceiro lugar, capacidade de estudo, planificação e execução que surgia maximizada por via da intervenção do Município de Lisboa, encarregado de executar o programa"<sup>3</sup>.

No mesmo sentido, as questões da interdisciplinaridade justificavam-se tanto no contexto da criação de condições e perspectivas de desenvolvimento económico e social do Estado Novo, com apelo à tecnocracia, como pela importância do debate disciplinar e da abertura dos arquitectos à investigação tecnológica, a par dos engenheiros. A partilha de responsabilidades e a visão urbanística entre técnicos internos e externos e entre a lógica municipal e a privada constituíram uma fórmula importante para a concretização das linhas programáticas do GTH, acompanhadas pelo trabalho de investigação que produziu um conjunto vasto de documentação técnica, como a publicação periódica do Boletim GTH<sup>4</sup>. Essa investigação foi uma base para os relatórios e cadernos de encargos, realizados por diferentes entidades ligadas aos sectores da habitação e do urbanismo. No mesmo sentido, foi com o GTH que se deram os primeiros passos numa metodologia participativa, através da realização de inquéritos às populações, de forma a melhorar a sua experiência residencial, até antecipando os princípios teóricos de Michel Foucault (1979), quando este reconheceu que os elementos físicos interferem, simbolicamente e na prática, com as relações sociais, mas diríamos que, a montante, eles recebem contributos para o projecto e a jusante deste, organizam e integram a acção social. Foi assim, em Lisboa, nessa época.

3. Idem, 86.

4. Nos seus três primeiros números, o *Boletim do Gabinete Técnico de Habitação* (1964-1986) foi editado pelo engenheiro Aquilino Ribeiro Machado. A Nota de Abertura não vem assinada. A partir do n.º 4, foi seu editor o arquitecto Rui Mendes de Paula. Apenas no n.º 13 (vol. 2, 2.º semestre de 1967, 159-210) surge o único artigo assinado pelo engenheiro Jorge Carvalho de Mesquita, intitulado "Alguns Aspectos do Problema da Habitação na Cidade de Lisboa" (vol. 2, 2.º semestre de 1967, 179-201), comunicação apresentada no Congresso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municípios, onde faz um ponto de situação muito interessante do trabalho realizado, já com resultados bem visíveis. O autor descreve a situação habitacional na cidade de Lisboa, apresentando dados sobre a sua população obtidos quer nos censos populacionais, quer através de inquéritos realizados com vista à planificação do problema habitacional da cidade. Refere, em seguida, as principais medidas tomadas para a resolução do problema habitacional das classes economicamente mais desfavorecidas, destacando a promulgação do Decreto-Lei n.º 42.454 e descrevendo a acção que neste campo pôde desenvolver a CML através do GTH. Termina apresentando, com elementos estatísticos e gravuras, as principais realizações já executadas ou ainda em fase de projecto (Cf. Jorge Mangorrinha, "Habitação em Lisboa: Memória do GTH - 50 ANOS" (Lisboa: Infohabitar, 2010), 300, <http://infohabitar.blogspot.com/2010/06/habitacao-em-lisboa-memoria-do-gth-50.html>).

O Plano Director atrás citado permitiu traçar um referencial de conhecimento em relação à região de Lisboa (1960), com objectivos de urbanização da zona oriental, em torno da qual, três anos mais tarde, se fez o "Inquérito à População que Trabalha na Zona Oriental da Cidade" <sup>5</sup> (1963). Esta foram as bases de estudo para uma intervenção alargada que teve a sua concretização em pensamento e planeamento nos anos imediatamente seguintes, designadamente na perspectiva do engenheiro <sup>6</sup> e do arquitecto <sup>7</sup>, dentro e fora da CML, respectivamente no GTH e no Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) e na Federação das Caixas de Previdência – Habitações Económicas (CP-HE).

Nomes como Raul Silva Pereira (*Análise Social*), Luís Catalão (GTH), Nuno Portas (LNEC) e Nuno Teotónio Pereira (CP-HE) coordenavam, em cada núcleo de estudos, linhas que apresentavam denúncias e propostas de alteração estratégica e de reforço do investimento público, por um lado, e programática e operativo dos programas de habitação pública da época, por outro. O objectivo destes pensadores era resolver o défice de alojamentos e do acesso à habitação e, por consequência, a criação de economias de escala e modernização empresarial. Entre a produção e a distribuição, pretendia-se uma melhoria na articulação entre meios financeiros e programas de habitação.

Era uma aproximação ao Estado Providência ou Estado Social, um tipo de organização política e económica que coloca o Estado como agente da promoção social e organizador da economia, a par da iniciativa privada, mas seu regulador.

No final da década, o Fundo de Fomento da Habitação (1969), organismo situado na esfera do Ministério das Obras Públicas, passou a centralizar e a coordenar, política, técnica e financeiramente, o investimento público no sector. No mesmo ano, um passo foi dado no sentido de enunciar a habitação enquanto direito. No texto do relato final do Colóquio sobre Política de Habitação, ficou expresso que cada agregado familiar necessitaria de uma habitação e que, sendo um direito, devia ser garantido pela colectividade, sob a responsabilidade do Estado.

## UM LABORATÓRIO DE URBANISMO

O GTH foi um laboratório de casas e de cidade que partiu de um problema e construiu uma solução, tendo como missão dar resposta às necessidades habitacionais emergentes, mas superando-a, pois foi suporte do pensamento de uma nova geração de arquitectos modernistas formada pelo I Congresso dos Arquitectos (1948) e de um trabalho transdisciplinar com outros técnicos. Acreditou-se poder fazer algo mais do que o sistema pedia, estudando, projectando e monitorizando.

Pelas suas características, considera-se este empreendimento como um caso singular em Portugal, tendo como matriz o sector residencial e uma zona disponível e expropriada da cidade. Não se tratou de fazer a cidade-satélite, como as *new towns* de "primeira geração" <sup>8</sup> do urbanismo inglês, mas mais o bairro próximo das segunda e terceira gerações, com novas orientações metodológicas, designadamente um plano-processo de experimentação, participação e debate e um projecto aberto e contínuo. As unidades de habitação e a célula-tipo veiculadas anos antes na Europa são temas de projecto deste laboratório, em Portugal, que testou novos conceitos arquitectónicos e métodos construtivos e de planeamento: os esquemas de habitação colectiva em altura, a diversificação das tipologias e dos sistemas de distribuição, as coberturas em terraço, a integração do paisagismo e a aptidão ecológica urbana e a integração das artes.

---

5. F. Pacheco de Amorim, *Inquérito à População que Trabalha na Zona Oriental da Cidade*, Abril de 1963. Relatório n.º 11, 1963, 54, Arquivo do GTH.  
6. Cf. Raúl da Silva Pereira, "Problemática da habitação em Portugal – I". *Análise Social*, 1 (1.º), 1963, 33-66 e Raúl da Silva Pereira, "Problemática da habitação em Portugal – II". *Análise Social*, 1 (2.º), 1963, 225-269.  
7. Cf. Nuno Teotónio Pereira (coord.), "Problemas de base postos pelo estudo da habitação económica" (comunicação apresentada ao II Colóquio Nacional do Trabalho, da Organização Corporativa e da Previdência Social), Habitações Económicas – Federação das Caixas de Previdência (publicação de circulação restrita), 1964, 1-20 e Nuno Portas, *Funções e Exigências de Áreas de Habitação. Necessidades Familiares e Áreas de Habitação. Análise de Exigências por Funções de Habitação*, 1964.  
8. Benedetto Gravagnolo, *História del Urbanismo en Europa 1750-1960*, 1998.

Nos últimos quinze anos do Estado Novo, foram edificados cerca de 7 000 fogos nos Olivais Norte e Olivais Sul, à imagem dos grandes conjuntos residenciais europeus contemporâneos, com base numa complexa organização de capitais públicos implicados na infraestruturização dos bairros e na construção das habitações, na instalação de equipamentos para que estes conjuntos apresentassem uma relativa autonomia urbana e, ainda, através dos organismos públicos detentores do processo de selecção administrativa da grande maioria dos seus residentes. Nos Olivais, também é notória a representação fidedigna, à escala global, dos princípios da Carta de Atenas, "Ar, Sol, Verdura", em particular, na intervenção dos Olivais Norte, ou a semelhança dos Olivais Sul aos princípios de visão política e planeamento do Parti Socialiste Français e de partidos trabalhistas ou sociais-democratas da Europa ocidental.<sup>9</sup>

O plano dos Olivais Norte contemplou 2.500 fogos e cerca de 8.500 a 10.000 residentes em 40 hectares. Os projectos (arquitecto urbanista José Rafael Botelho, 1955-1958) propõem uma ligação estreita entre os edifícios e o paisagismo e zonas verdes e pavimentadas (arquitecto paisagista Ponce Dentinho). O plano prevê habitações repartidas por quatro categorias, a que correspondem diferentes rendas de aluguer e, portanto, a integração de diversos grupos sociais. Também na arquitectura a diversidade é notória: correntezas em tijolo aparente (arquitectos João Braula Reis e João Matoso), blocos de fogos-duplex sobrepostos ou simples (arquitectos Pedro Cid e Fernando Torres), blocos de estreita ligação com os espaços verdes (arquitectos Artur Pires Martins e Cândido Palma de Melo e arquitecto Vasconcelos Esteves), torres com o desenho interior orgânico e adaptável e a integração das artes (Prémio Valmor, arquitectos Nuno Teotónio Pereira, Nuno Portas e António Pinto de Freitas) e bandas de ligação de intensa pormenorização (arquitectos Nuno Teotónio Pereira e António Pires de Freitas). Um anel viário envolve e serve o conjunto e articula-se com a rede pedonal. As vias dos Olivais Norte assumem uma exclusiva função de circulação, com separação de veículos e peões, mas muito presentes, como se referiu atrás. Um aspecto interessante é a relação que estabelece com o Bairro da Encarnação.



Esquema Geral de Urbanização dos Olivais Sul, 1961, Câmara Municipal de Lisboa - Arquivo GTH. Exposição "Habitação em Lisboa: Memória do GTH - 50 anos" (2009), Foto Jorge Mangorinha

9. Cf. João Pedro Silva Nunes, "O programa Habitação de Renda Económica e a constituição da metrópole de Lisboa (1959-1969)". *Análise Social*, 206, XLVIII (1.º), 92.

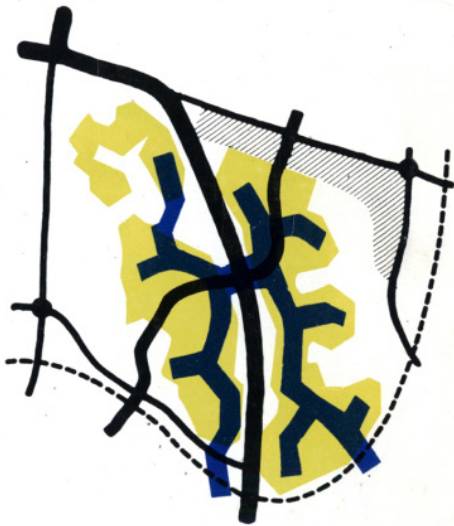


Planta de Localização dos Perfis Transversais Tipo e da Natureza dos Pavimentos dos Olivais Sul, [1961]. Exposição "Habitação em Lisboa: Memória do GTH - 50 anos" (2009), Foto Jorge Mangorrinha

Pelo contrário, no plano dos Olivais Sul a articulação com a cidade e com preexistências foi menorizada, privilegiando-se as vias de tráfego. Definiram-se cerca de 8.500 fogos para uma população de 35.000 residentes em 186 hectares. Os projectos (arquitectos urbanistas José Rafael Botelho, Carlos Duarte, Mário Bruxelas, Celestino de Castro e António Freitas, 1959-1968) definiram o conjunto de células (unidades de vizinhança) e o centro cívico com as actividades respeitantes ao comércio, à cultura e ao recreio, bem como a intervenção da arquitectura paisagista, a escola como edifício segregado dos restantes e a pioneira integração de arte pública que envolveu um conjunto alargado de artistas – quatro escalões, com base no número de habitantes, equipamentos e serviços adstritos ao comércio (10-12 lojas cada núcleo), escolas de diferentes graus de ensino (distanciadas 400 metros no máximo), mercados e igrejas, num conjunto de espaços que pretenderam ter características conviviais ou contemplativas, mas cuja demora na concretização total comprometeu. A experiência dos Olivais Sul baseia-se numa organização celular que remonta a experiências nórdicas e inglesas e à teorização urbanística recente, com arruamentos hierarquizados e uma rede de caminhos de peões que ligava os acessos mais importantes da malha. Este plano assinala um deliberado distanciamento dos princípios da Carta de Atenas, ao contrário dos Olivais Norte. Referenciando-se à sua própria experiência e a novos modelos de planeamento, optou-se por um modelo celular, capaz de viabilizar uma maior participação dos autores dos projectos no desenho urbano e encorajando a mistura de tipos e formas de agrupamento. A relação da arquitectura e do urbanismo com diferentes disciplinas artísticas reforçou a dimensão estética e espiritual do conjunto construído nos Olivais Sul, sobretudo, e a pedagogia, mesmo estando na presença de um modernismo essencialmente funcionalista e esteticamente depurado, designadamente no espaço residencial, e pelo facto de este ter interesse social. A colaboração integrada de urbanistas, arquitectos e artistas plásticos constituiu um tema de projecto no empreendimento urbanístico-residencial.<sup>10</sup> É de salientar a excepcional previsão de áreas verdes e o sentido plástico do espaço através de artistas como "designers urbanos" e inseridos numa equipa interdisciplinar e em permanente diálogo com outros técnicos, congregando sensibilidade, razão e imaginação, em espaços pensados para as pessoas, num efectivo esforço de integração da arte no plano da vida.<sup>11</sup> A qualidade paisagística foi projectada (e parcialmente construída) independentemente do estrato social dos futuros moradores (grandes manchas de parques e jardins, pequenos detalhes, passagens, transições entre espaços de diferentes cotas, desenhos de pavimento).

10. Em Lisboa, o Estado Novo empregava muitos artistas nas obras públicas e os promotores privados viam com bons olhos que os seus arquitectos reservassem um lugar para a obra de arte.

11. Cf. Inês Maria Andrade Marques, "Espaço habitacional e o lugar da arte no Bairro dos Olivais Sul, Lisboa". *on the w@terfront*, 12, Abril, 2009.



Desenho esquemático do Plano de Urbanização de Chelas. Exposição "Habitação em Lisboa: Memória do GTH - 50 anos" (2009), Foto Jorge Mangorrinha

Em Chelas, sendo uma zona mais acidentada, em vez das unidades de vizinhança optou-se pelos eixos urbanos, a estrutura linear, a continuidade das massas edificadas e a concentração das zonas verdes. O plano (Plano Base de Chelas, arquitectos urbanistas José Rafael Botelho, Francisco Silva Dias, Reis Machado, Silva Gomes, Vassalo Rosa e Carlos Worm, 1962-1970) prevê 11.500 fogos e zonas de equipamento em 510 hectares, distribuindo-se 6 zonas lineares, associando as actividades geradoras de vida urbana, comércio, equipamento cultural, recreativo e escolar, em vez de as localizar dissociadas, numa aproximação entre essas actividades e a habitação e recuperando a rua de peões como espaço de convívio – a aposta no espaço público como princípio de desenho e potenciador de convivialidade –, enquadrada por edifícios singulares e vias de trânsito claramente distintas mas algo intrusivas. O problema da integração social acabou, porém, por não ser resolvido, aspecto em que, aliás, os Olivais Sul já tinham perdido para os Olivais Norte, pelo "aumento de complexidade dos grupos sociais que vão sendo objecto de realojamento"<sup>12</sup>.

Lançados os três bairros, nos anos 70 o GTH viu-se acompanhado de outras estruturas entretanto constituídas: as Cooperativas de Habitação Económica, bem como o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL) – serviço estatal para recuperação e reinstalação de populações dos bairros degradados –, logo extinto em 1976 porque as prioridades mudaram, através de programas públicos mais controlados pela administração, como foi o caso dos Contrato de Desenvolvimento para Habitação (CDH), geridos pelo Fundo de Fomento da Habitação (FFH), criado em 1969 e que daria mais tarde origem ao Instituto Nacional de Habitação (INH, 1984) e ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU, 2007). O problema das construções precárias e dos núcleos clandestinos foi crescendo na segunda metade dessa década, decorrente da imigração do campo para a cidade, bem como da descolonização, com a chegada de cerca de 800.000 pessoas sem casa. O problema era particularmente visível na zona da interminável Chelas que passaria a albergar uma população heterogénea e de menores recursos. Ainda assim nascem intervenções qualificadas, como por exemplo o edifício "Pantera Cor-de-Rosa" cujo pensamento foi para além do preenchimento do espaço disponível, procurando uma estrutura urbana homogénea, capaz de aceitar a repetição e onde o próprio edificado agisse como entidade catalisadora dos factores de urbanidade: a praça, a rua interior, as galerias, as pontes e os acessos às habitações e a existência de comércio nesses pisos térreos.

12. António Baptista Coelho, "Sobre a primeira fase da habitação de interesse social (HIS), entre 1919 e 1972", *Risco – Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, 2009, 76.

O GTH alargou, entretanto, o seu campo de actuação para além de Olivais e Chelas e iniciou o estudo de medidas de adaptação da cidade aos deficientes. Volvidos 20 anos sobre a elaboração do Plano Geral de Chelas, em 1984, foi realizado um novo plano – o Plano da Zona Central de Chelas – que reflectiu sobre as intenções iniciais e as circunstâncias que, entretanto, determinaram algumas revisões pontuais. Passa a mobilizar a criação de um centro urbano para amarrar as diversas zonas, fixar postos de trabalho e criar vida própria, bem como melhorar os acessos e acabar com o isolamento. Obras que se prolongariam pelos anos 90, numa altura em que o GTH já fora extinto à entrada da década.

## NOTA CONCLUSIVA

Naquilo que se torna de maior relevância nos empreendimentos de Olivais e Chelas, importa sublinhar o experimentalismo de linguagens arquitectónicas que pulverizaram o espaço intervencionado. As primeiras intervenções manifestam-se em arquitectura de notório interesse e ensaios formais e funcionais variados. Aqui nasceram, numa gestação que se quis célere mas amadurecida na experiência, conceitos e formulações hoje pertença da terminologia corrente (T0, T1, T2, T3, T4, etc.) e aqui se deu luz ao chamado equipamento urbano e se olhou o espaço público na sua multifunção social. Rompendo o ciclo das situações-tipo, via-se como se podia fazer habitação nos parâmetros de terreno e mão-de-obra baratos, com aplicação de técnicos locais, dentro de limites de custo-categoria. O domínio e a subtileza das opções arquitectónicas e artísticas de Olivais e Chelas reforçaram, assim, o notável empreendimento em que se tornou esta vasta área da cidade de Lisboa, tanto no fim habitacional a que se destinou como na pedagogia da arquitectura, da arte e do urbanismo. Esta experiência única foi, aliás, potenciada em acções de divulgação e de colaboração com faculdades e institutos, mas também em diversas exposições e publicações e na recepção de missões estrangeiras, num papel de abertura ao exterior do qual a arquitectura foi a imagem mais evidente.

A classe dos arquitectos absorveu esse pólo único de desenvolvimento das suas potencialidades criadoras, e outros técnicos acompanharam com entusiasmo. E porque o ambiente que a arquitectura gera é um bem colectivo, foi sendo possível ir melhorando a necessidade de se intervir nesta extensa área da cidade, continuamente, através da relação com os construtores, designadamente.

Os sucessos e insucessos dos planos de Olivais Norte, Olivais Sul e Chelas ficaram, porém, desde logo, traçados pelo dimensionamento das respectivas malhas. A contenção espacial dos Olivais Norte permitiu uma operação mais eficaz e socialmente mais harmonizada, enquanto a concretização dos Olivais Sul se arrastou no tempo e o de Chelas (mais tardio) não acrescentou valor à relação socio-espacial, o que talvez permita identificar como fragilidade a falta de uma programação faseada para este vasto e ambicioso empreendimento, imune às alterações políticas.

A história do GTH evidencia, na documentação e na realidade urbanística, o esforço empregue por mais de uma centena de técnicos, no sentido de não só resolver um problema de alojamento mas também de responder a diferentes estratégias de estruturação urbana. O GTH posicionou-se entre os promotores privados de pátios, vilas e bairros operários e económicos e a vontade política pública de cariz social da I República e a Operação SAAL (1974-1976) como serviço descentralizado que foi construindo casas e infra-estruturas para as populações desfavorecidas, mas que durou pouco. O período do GTH tem uma relevância temporal e espacial, na esfera da socialização e enquanto promoção do espaço colectivo residencial e urbano, bem como resposta aos princípios sociais do direito à habitação e aos princípios urbanísticos de integração no tecido urbano e de respeito por requisitos mínimos, de modo a contribuir para um sentimento de pertença e de satisfação residencial que é o grande desafio do arquitecto enquanto humanista e técnico habilitado para o estudo de soluções formais e funcionais e para a promoção da interdisciplinaridade.



Chelas, 2009, Fotos Jorge Mangorrinha

## BIBLIOGRAFIA

Amorim, F. Pacheco de. *Inquérito à População que Trabalha na Zona Oriental da Cidade*, Abril de 1963. Relatório n.º 11, 54, Arquivo do GTH, 1963.

Câmara Municipal de Lisboa. *Boletim do Gabinete Técnico de Habitação*, 1964-1986.

Câmara Municipal de Lisboa. "Habitação em Lisboa: Memória do GTH – 50 anos", 2009, [http://videoteca.cm-lisboa.pt/arquivo/videoteca-digital/filme-com-realizador.html?tx\\_wfqbe\\_pi1%5Buid%5D=37](http://videoteca.cm-lisboa.pt/arquivo/videoteca-digital/filme-com-realizador.html?tx_wfqbe_pi1%5Buid%5D=37)

Coelho, António Baptista. "Sobre a primeira fase da habitação de interesse social (HIS), entre 1919 e 1972", *Risco – Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, 2009.

Foucault, Michel. *Discipline and Punish*, 1979.

Gravagnolo, Benedetto. *Historia del Urbanismo en Europa 1750-1960*, 1998.

Mangorrinha, Jorge. "Habitação em Lisboa: Memória do GTH – 50 ANOS" (Lisboa: Infohabitar, 2010), 300, <http://infohabitar.blogspot.com/2010/06/habitacao-em-lisboa-memoria-do-gth-50.html>

Marques, Inês Maria Andrade. "Espaço habitacional e o lugar da arte no Bairro dos Olivais Sul, Lisboa", *on the w@terfront*, 12, Abril, 2009.

Ministério das Obras Públicas. *Plano Director do Desenvolvimento Urbanístico da Região de Lisboa*, 1960.

Nunes, João Pedro Silva. "O programa Habitação de Renda Económica e a constituição da metrópole de Lisboa (1959-1969)". *Análise Social*, 206, XLVIII (1.º). 2013, 82-100.

Pereira, Nuno Teotónio (coord.). "Problemas de base postos pelo estudo da habitação económica" (comunicação apresentada ao II Colóquio Nacional do Trabalho, da Organização Corporativa e da Previdência Social), *Habitações Económicas – Federação das Caixas de Previdência*, 1964, 1-20.

Pereira, Raúl da Silva. "Problemática da habitação em Portugal – I". *Análise Social*, 1 (1.º), 1963, 33-66.

Pereira, Raúl da Silva. "Problemática da habitação em Portugal – II". *Análise Social*, 1 (2.º), 1963, 225-269.

Portas, Nuno. *Funções e Exigências de Áreas de Habitação. Necessidades Familiares e Áreas de Habitação. Análise de Exigências por Funções de Habitação*, 1964.

## BIO

José António Bandeirinha (Coimbra, 1958). É arquitecto pela Escola Superior de Belas-Artes do Porto (1983). Exerce profissionalmente e é Professor Catedrático do Departamento de Arquitectura da Universidade de Coimbra, onde se doutorou em 2002 com uma dissertação intitulada O Processo SAAL e a Arquitectura no 25 de Abril de 1974. Tomando como referência central a arquitectura e a organização do espaço, tem vindo a dedicar-se ao estudo de diversos temas correlatos cidade, habitação, teatro, cultura. Publica regularmente e é autor de diversos livros e de algumas dezenas de artigos. É actualmente Director do Departamento de Arquitectura da Universidade de Coimbra, posição que já antes ocupou entre 2002 e 2004 e entre 2006 e 2007. Foi Pró-Reitor para a Cultura da Universidade de Coimbra (2007 a 2011). Foi Director do Colégio das Artes da Universidade de Coimbra (2011-2013). Foi Comissário da Exposição Fernando Távora Modernidade Permanente, cujo coordenador foi Álvaro Siza, integrada em Guimarães Capital Europeia da Cultura 2012. Foi Consultor Científico da Exposição O Processo SAAL Arquitectura e Participação 1974-1976, comissariada por Delfim Sardo e organizada pelo Museu de Arte Contemporânea de Serralves em colaboração com o Canadian Centre for Architecture, Montréal, Canadá. (2014-2015). José António Bandeirinha tem vindo a trabalhar regularmente sobre as consequências urbanas e arquitectónicas das práticas políticas, com especial incidência no Século XX português.

## Antes de Abril. A questão da Habitação

JOSÉ ANTÓNIO BANDEIRINHA

Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais

---

Mesmo se analisada de um ponto de vista meramente quantitativo, a situação da habitação em Portugal, quando se dá o golpe militar de 25 de Abril de 1974, era preocupante. As carências cifravam-se em 600 000 habitações, com tendência para um vertiginoso agravamento. Cerca de 25% da população do território continental estava alojada em habitações sem qualquer espécie de indicadores de segurança, conforto, salubridade e privacidade, ou seja, em edifícios degradados, em espaços sobrelotados, em “ilhas”, em barracas, enfim, em casas sem qualquer tipo de condições de habitabilidade. Nas áreas rurais era muito evidente a carência de infraestruturas básicas. Nas urbanas, por sua vez, a degradação do parque habitacional existente crescia a par e passo com o avolumar incessante e extensivo das implantações precárias e clandestinas: bairros de lata, de barracas, e de construções provisórias (Castela 2011). De um total calculado em dois milhões e meio de fogos, cerca de 52% não possuía abastecimento de água, 53% não possuía energia eléctrica, 60% não possuía rede de esgotos e 67% não dispunha sequer de instalações sanitárias (Ferreira 1987, 66).

No início da década de setenta, os dados oficiais indicavam um total de 31 110 habitações precárias — “barracas e outros” —, só para o território continental. Para um total de 2 164 965 alojamentos, a percentagem que possuía energia eléctrica era de 64,3%, 47,1% possuía abastecimento de água, e 30% era servido por rede de esgotos. Dos 2 224 020 de famílias recenseadas, no mesmo âmbito territorial, 62,6% habitava um espaço abastecido com energia eléctrica, 45,8% dispunha de abastecimento domiciliário de água, e apenas 29,2% ocupava alojamentos equipados com instalações sanitárias (INE 1970).

Para chegar a essa situação, muito contribuiu uma conjuntura política que, embora tivesse vindo a permitir facetas evolutivas na forma de encarar o problema da habitação, sobretudo desde o fim da Segunda Guerra Mundial, nunca se empenhou numa verdadeira e assumida coordenação de esforços para a sua resolução. A progressiva evidência da realidade caracterizada por estes dados foi, durante toda a década de sessenta, levando à também progressiva constatação, por parte do poder, da impossibilidade de a escamotear.

Passados estavam os tempos em que todo o empenho do Estado se enovelava em torno do significado político das opções tipológicas ou de linguagem arquitectónica. Anteriormente decidido a reduzir o problema da habitação às “virtudes” estilísticas recomendadas — o tão propalado “estilo nacional” — ou às tipologias ideologicamente impostas — a casa unifamiliar isolada — o regime sentia agora a necessidade de evitar ser confrontado com aquelas “nódoas” urbanas e peri-urbanas (Pereira 1996, 119). As extensas implantações de barracas ou de casas abarracadas, os bairros clandestinos, as construções degradadas e sobrelotadas dos cascos urbanos, para além de gerarem perigosas contestações internas e externas, comprometiam a possibilidade de uma imagem do território mais consentânea com a “evolução na continuidade” do discurso oficial marcelista (Rosas 1996, 548) (Reis 1996, 546).

Já desde o Plano Intercalar de Fomento cuja vigência abrangia o período entre 1965 e 1967, se tinha, pela primeira vez na história dos processos de planeamento económico no âmbito do Estado Novo, encetado a tentativa de integrar uma visão de conjunto da economia e da sociedade (Rodrigues 1996, 740). Instituído como solução de recurso, o Plano Intercalar de Fomento procura dar uma resposta

conjuntural ao novelo de contradições e hesitações internas que o poder acolhia. Neste período em que se via confrontado com a guerra colonial, com a emigração crescente e com a inevitável abertura dos mercados, o regime carecia de um instrumento que veiculasse estratégias, que agregasse deliberações e que reequilibrasse as várias tendências no seu seio. Paralelamente, este plano começa também a traduzir a necessidade de acompanhar a aceleração do ritmo de crescimento da economia com outras preocupações de natureza social, entre as quais se incluía a questão da promoção de habitação.

São tecidas críticas ao papel da iniciativa privada neste âmbito e são apontadas razões para a sua ineficácia: a especulação com o valor do solo; a produção preferencial de habitações de alto custo; e a descoordenação produtiva e urbanística que prolonga o atraso da indústria da construção e agrava a carência de equipamentos. Tal análise crítica leva à constatação da necessidade de uma intervenção mais concreta do Estado no sector: além de prever a construção directa de 21 000 fogos, o plano propõe várias iniciativas tendentes a facilitar operações de expropriação de terrenos para execução de programas habitacionais integrados nos respectivos planos de urbanização, e também outras que, pelo seu procedimento modelar, pudessem servir para regular a acção da iniciativa privada (Ferreira 1987, 63). É ainda recomendada a criação de uma entidade que se responsabilize pela consequente incentivação e aplicação destas medidas.

Mas no que diz respeito ao problema habitacional, o III Plano de Fomento, de 1968 a 1973, virá, porém, a concluir que as metas propostas pelo seu antecedente não foram cumpridas. Tenta justificar esse facto com impedimentos de origem fundiária e, por essa razão, pressupõe também um modo mais operativo de os superar. Propõe mais facilidades na constituição de reservas de terreno, mais eficácia processual e a promoção da estabilização do valor do solo. Mas vai mais longe, salvaguardando a eventual necessidade de serem tomadas medidas especiais que passariam pela revisão dos procedimentos legais de avaliação de terrenos e de inibição da especulação. Tal desígnio, que mais não era, nunca poderia, mesmo assim, passar incólume à atenção dos meios mais retrógrados do regime.

A Comissão Relatora do parecer subsidiário da Câmara Corporativa tece duras considerações acerca daquela aventada possibilidade, acautelando-a contra o radicalismo e prevenindo hipotéticos atentados aos "princípios básicos da organização social e política" vigente (Gonçalves 1972, 120). Ao prever a construção de 49 430 fogos pelas entidades públicas e semi-públicas, o III Plano de Fomento arrisca obviamente mais na ambição intervencionista, deixando antever que, para a obtenção de resultados, é necessária uma actuação mais frontal e voluntariosa, menos embrulhada nos meandros da habitual retórica política. Contudo, se outras consequências não foi tendo — assiste-se logo em 1968 a uma redução de quase 50% dos programas previstos (Gros 1982, 147) — teve, pelo menos, a vantagem de conferir alguma frontalidade ao modo de encarar o problema, deixando claro que, também neste sector<sup>1</sup>, se iam consolidando algumas posições mais *modernizantes* do aparelho de Estado.

Quando Marcelo Caetano ascende finalmente ao poder a 23 de Setembro de 1968, a manutenção das principais contradições do sistema político não é, porém, impeditiva do reforço da influência, no seio do próprio governo, de uma geração de tecnocratas recrutados nas fileiras dos grandes grupos económicos e nas universidades. É com eles que o novo chefe do governo conta para, por um lado, contrabalançar o peso das facções mais retrógradas, impossível de anular devido ao próprio consenso necessário à sua nomeação. Mas é também com eles que conta para serem a máscara visível do ambicionado desenvolvimentismo económico e social, tão emergente na esperança de largos sectores da população quanto impossível de conciliar com o esforço da guerra colonial e com o consequente isolamento no contexto internacional.

---

1. A dualidade de posições entre a linha política mais conservadora e uma outra, de maior aproximação ao desenvolvimento dos países da Europa ocidental, foi muito evidente, sobretudo desde o pós-guerra, nos sectores da indústria, pela sua modernização, e da economia, pela abertura dos mercados. As conflitualidades que gerava, na maior parte das vezes pessoalmente arbitradas pelo próprio Salazar, animavam os congressos do partido único, determinavam composições de governos e distribuíam lugares na Câmara Corporativa. Veja-se a este propósito Fernando Rosas, *História de Portugal*, direcção de José Mattoso, Sétimo Volume. *O Estado Novo (1926-1974)*, s. I., Círculo de Leitores, 1994, em particular o capítulo "Portugal depois da guerra: Estado velho, mundo novo (1950-1974)", pp. 416-563.

Por outro lado, e a um nível mais específico, os diversos organismos de Estado, que, de algum modo, têm a seu cargo a jurisdição sobre questões relacionadas com a habitação — Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Ministério das Obras Públicas, Direcção-Geral de Urbanização, Federação das Caixas de Previdência, as próprias Câmaras Municipais, sobretudo a de Lisboa — vão-se munindo de técnicos jovens e sensíveis à urgência duma solução mais sistemática para o problema. São esses técnicos — engenheiros, arquitectos, assistentes sociais, economistas — que, desde o início dos anos sessenta e nos respectivos serviços, vão desenvolvendo vários trabalhos de âmbito analítico, de sistematização metodológica, ou mesmo de projecto, e que vão, paralelamente, dinamizando alguns núcleos informais de formação e de especialização menos académicos e mais operativos que as Universidades. É à luz desta conjuntura que se pode entender a iniciativa do Ministério das Obras Públicas de promover, entre 30 de Junho e 5 de Julho de 1969, o Colóquio sobre Política da Habitação (Bandeirinha 2013).

O Colóquio, cujos trabalhos decorreram no Laboratório Nacional de Engenharia Civil, pretendeu reafirmar de um modo frontal a constatação, já patente nos Planos de Fomento que o antecederam, sobretudo no Plano Intercalar de Fomento e no III Plano de Fomento, da necessidade imperiosa de estabelecer um conjunto de medidas que se possam erigir como uma estratégia integrada para a resolução dos problemas que giram em torno da habitação, da construção civil e da promoção imobiliária. A sua Comissão Relatora, presidida pelo Arquitecto Ignácio Peres Fernandes e composta pelos Engenheiros Ferreira da Cunha, Celestino da Costa e Ruy J. Gomes, pelo Arquitecto Alves de Sousa e ainda pelo Arquitecto Nuno Portas, como relator, começa por evocar, no *Texto de Base* que antecedeu os trabalhos, a necessidade de estimular a discussão de especialistas com âmbitos de trabalho sectoriais. Define depois as várias funções e atribuições que deverão convergir para que se possa estabelecer uma "política de habitação", que iam desde o desenvolvimento económico genérico ao equilíbrio na distribuição dos benefícios desse mesmo desenvolvimento, passando pela intervenção do Estado na regulação dos mercados e não unicamente como promotor de habitação em casos excepcionais. Era caracterizada a situação do sector e estabelecida a relação entre as carências habitacionais, que oscilavam entre os 350 000 e os 500 000 fogos, e os rendimentos dos diversos estratos de agregados familiares carenciados (Fernandes et al. 1969b, 1-3).

Passando às propostas, o texto de apresentação do Colóquio preconizava medidas de protecção para uma maior percentagem dos fogos construídos, retirando-os do mercado livre e adequando-os às condições da procura. Referia as condições de desenvolvimento da política de habitação: condições de empréstimo e amortização nas quais eram consideradas as possibilidades de "fundo perdido" e eram citados, a título de exemplo, o esquema de aumento progressivo de rendas praticado pelo Banco Nacional de Habitação do Brasil; o controlo da especulação fundiária; e, por fim, a possibilidade de se fasearem os investimentos, para a progressiva e não definitiva obtenção de melhores resultados em áreas, acabamentos e equipamentos, numa arrojada e premonitória abertura às possibilidades da habitação evolutiva (Fernandes et al. 1969a, 8-9).

Propunha-se então, mais concretamente, a redução do volume de construção de habitação em padrões mais elevados através de mecanismos inibidores do investimento. Acreditava-se que, desse modo, seria possível a inversão da situação em que "o encarecimento da produção deriva de lucros comerciais dos empresários e intermediários de venda de terrenos e da construção" (Fernandes et al. 1969a, 10), podendo esses capitais vir a ser reconduzidos para um sector de habitação condicionada às necessidades sociais, no qual esses encargos sejam corrigidos ou extintos. Reduzir os custos por fogo era igualmente dado como possível desde que fossem consideradas alternativas à oferta de construção acabada que o texto designava como "programas tipo convencional" que passavam por "soluções do tipo evolutivo — isto é, que pela sua concepção técnica possam partir de núcleos elementares para receberem sucessivas ampliações e beneficiações à medida da melhoria das condições globais das famílias" (Fernandes et al. 1969a, 17). Começava aqui a desenhar-se, de um modo sério e empenhado, a consignação oficial da chamada auto-construção assistida. Este tipo de alternativa era considerado mais adequado às áreas de expansão, sem desprimor, no entanto, de soluções paralelas para a renovação das áreas antigas degradadas, procurando dotá-las de níveis competitivos de conforto e de salubridade.

Mais adiante considerava-se como objectivo genérico a atingir com a definição de uma política para o sector a melhoria das condições de vida numa dada área, sendo que esta melhoria não devia ser avaliada exclusivamente pela aquisição da habitação mas por todo um conjunto de bens que lhe deveriam estar associados. Citava-se John F. C. Turner e Charles Abrams para referenciar esse "conjunto de condições que constituem um valor complexo que tem sido designado como 'segurança na vida urbana'" (Fernandes et al. 1969b, 23).

As conclusões do Colóquio apontavam claramente para a montagem de uma estrutura cujo esquema de funcionamento financeiro e administrativo "deve assegurar o maneiio, em termos de planeamento e legislação, de toda a espécie de recursos e modalidades de crédito, não se reduzindo à gestão de fundos consignados ao sector público" (Fernandes et al. 1969b, 54). Como medida de coordenação dos financiamentos e da execução dos variados programas, foi preconizada a criação de um "*Fundo Nacional*" para a caracterização do qual foram lançadas duas hipóteses alternativas: a sua integração num departamento governamental a criar, temendo-se de antemão que essa opção venha a reduzir o seu nível de acção; ou a instauração de uma entidade autónoma, livre para captar e canalizar poupanças e fundos, atribuindo-os às finalidades tecnicamente mais ajustadas.

Quer analisado em si mesmo, quer em função das repercussões que veio a ter no âmbito do sector da habitação social em Portugal, resulta evidente que o Colóquio sobre Política da Habitação foi um acontecimento marcante que correspondeu, sem dúvida, a uma atitude charneira no modo institucional de encarar os problemas do alojamento em Portugal.

Já recomendada pelo referido Plano Intercalar de Fomento, a criação do Fundo de Fomento da Habitação foi, finalmente, instituída através do Decreto-Lei n.º 49033, publicado a 28 de Maio desse mesmo ano de 1969. A promulgação deste diploma era já representativa daquela tentativa de mudança. Grande parte das discussões e das comunicações do Colóquio visavam, de resto, contribuir para uma caracterização orgânica que pudesse vir a moldar a actuação e a estrutura técnico-administrativa do novo Fundo. As readaptações e as reformas legais deste organismo vieram mesmo a tornar-se inevitáveis no confronto com a realidade. Mas, para além da estruturação orgânica do Fundo de Fomento da Habitação, o Colóquio trouxe também outras consequências que, quer no âmbito jurídico-administrativo, quer no âmbito da adopção e maturação de conceitos, reforçam a convicção de que poderia estar-se a caminho de uma política social mais adaptada à ideia de reprodução da força de trabalho.

Quanto ao primeiro tipo de consequências, cabe aqui destacar a chamada Lei dos Solos, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de Novembro, que define uma política tendente a diminuir o custo dos terrenos para a construção, garantindo a possibilidade de expropriação sistemática como meio de os disponibilizar e de incentivar o investimento privado neste domínio. Podem, contudo, ser ainda referidos, entre outros: o Decreto-Lei n.º 166/70, sobre licenciamento das intervenções urbanas; o Decreto-Lei n.º 278/71, sobre controlo da construção não licenciada, impondo a sua expropriação quando a demolição se revelar inviável; o Decreto-Lei n.º 561/71, sobre a execução de planos de urbanização; o Despacho de 15 de Janeiro de 1972, que impõe regras à aplicação dos capitais das instituições de previdência social, canalizando-os para a habitação económica; ou a Portaria n.º 398/72, de 21 de Julho, que define as condições mínimas de habitabilidade dos edifícios.

No que respeita ao segundo tipo de consequências, há que realçar todo um conjunto de ideias, expressas directamente ou subjacentes aos textos, que proclamavam, de um modo muito claro, a intenção de reclamar um novo modo institucional de encarar o problema da habitação. E se, por um lado, algumas dessas ideias traduziam quase literalmente as perspectivas mais avançadas do debate teórico internacional, por outro lado, na coerência integradora da sua lógica comum, foram também sintomáticas da convicção de que chegara, finalmente, o momento das grandes reformas institucionais e administrativas.

A primeira ideia que importa aqui registar é a de que a condição de cidadania implica directamente o acesso a uma habitação condigna. À visão corporativa da casa como consagração moral da célula familiar, o Colóquio contrapôs a habitação como um direito individual de cidadania que o Estado tinha o dever de prevenir. Fez-lhe ainda acrescer o acesso a um conjunto de bens e equipamentos associados, extrapolando, desse modo, a mera satisfação da necessidade de abrigo para o direito ao pleno usufruto da cidade e da totalidade do seu leque de ofertas públicas. O direito à cidade ficava, assim, automaticamente consagrado através do exercício do direito à habitação. Só o simples reconhecimento destes princípios por parte do Estado, admitindo que o pudesse fazer com probidade e com a responsabilidade do paralelo reconhecimento das respectivas implicações públicas, não tanto as económicas como, principalmente, as sociais, mais do que o contributo para uma reforma da administração e das instituições, era, em si mesmo, a reforma que se tornava visível e que, mais do que nunca, dava a ilusão de ser possível.

Pelo seu pendor fortemente socializante, o reconhecimento do direito à cidade já prenuncia a ultrapassagem de um enquadramento meramente estatístico, massificado e tecnocrático que a resolução da questão da habitação, vista isoladamente, poderia pressupor. Essa sugestão socializante, contudo, já parece desvirtuar-se quando chegamos à justificação, patente nos textos, da consagração destes direitos. O funcionamento mais eficaz da actividade económica através da reprodução da força de trabalho, directa ou indirectamente induzida a partir da qualificação do alojamento, bem como o consequente aumento dos níveis de consumo, eram motes apresentados como garantia do êxito da "política da habitação", que transpunham o quadro político-económico mais genérico para soluções de raiz keynesiana (Serra 2002, 91-93).

Outra ilação muito evidente é a da perfeita consciencialização de que, qualquer que fosse a solução para o problema da habitação, a questão fundiária era fulcral. Essa consciência é deduzida da forma frontal como se afirmava a necessidade de controlar o solo e o seu valor, deixando perceber que é essa a condição essencial e basilar para a prática de uma política de habitação. A coragem com que se insistia nesta circunstância, complicada sob o ponto de vista político, e o modo inteligente como se usava o centralismo administrativo vigente para criar condições conjunturais favoráveis à aplicação de medidas de superação do problema, fazem com que se possa considerar esta ideia como a mais estruturante de todo o Colóquio.

As diversas modalidades de planeamento foram também perspectivadas segundo alguns preceitos que importa registar. Primeiro, o seu faseamento por níveis de especificidade disciplinar e por escalas de aplicação no terreno, começando pelos mais genéricos e avançando gradualmente para os mais particularizados. Segundo, a viva recomendação que este faseamento se processasse sem nunca se perder a coordenação global e a integração equilibrada das diferentes especializações. Parece óbvio que, para além da desejada projecção futura, estas considerações continham críticas implícitas às práticas vigentes e, neste sentido, torna-se particularmente significativa a ideia de que, face à gravidade da situação, era forçoso avançar paralelamente para acções imediatas, sem nunca permitir que esse imediatismo viesse a comprometer as ambicionadas operações de planeamento sócio-económico, territorial, urbanístico e arquitectónico.

Outra ideia importante do Colóquio foi a da constatação da necessidade de refrear os standards habitacionais mais elevados. Há, com efeito, uma insistência na afirmação dos desvios de investimento na produção de habitações, ou seja, são excessivos na qualificação e são deficitários na quantificação. Esta estratégia de mercado, intencionalmente regulada para manter os níveis de procura sempre elevados, parece, às conclusões do Colóquio, passível de ser corrigida se viessem a ser construídas mais habitações de padrão de qualidade inferior. O nível de qualidade, porém, nunca desceria a níveis degradantes por acção da optimização do projecto e do respectivo acompanhamento técnico.

A garantia da possibilidade de permanência no mesmo local dos habitantes envolvidos em operações de realojamento é outra das ideias a reter. Com efeito, para além das projectadas consequências directas no âmbito meramente social, este princípio continha também em si a questão da lenta consolidação

dos tecidos urbanos, sob o ponto de vista físico e sociológico, bem como a consequente integração e enraizamento dos habitantes nesse tecido. Ou seja, para além de intervir na resolução do problema habitacional de um modo quantitativo, ensaiavam-se também as possibilidades de, paralelamente, promover e consolidar a identificação sociológica dos habitantes com os espaços que ocupam. Esta ideia não podia deixar de andar associada ao reconhecimento da gravidade de algumas situações geradas por grandes operações de realojamento, experimentadas noutras latitudes ou até no país, se bem que numa escala mais reduzida. A informação sobre essas experiências e o estudo interdisciplinar sobre as suas consequências foi, evidentemente, fundamental para a formulação do problema.

Aliás, associada a esta ideia anda ainda uma outra, também ela seguramente insinuada pelos rumores do debate internacional, que é a ideia de participação das populações. Uma intenção que se pretende operativa não só a um nível de formalização do habitat, mas em praticamente todos os níveis de decisão. Por isso se reclamava a necessidade dos utentes interessados colaborarem na definição e na execução dos planos imediatos, nos planos a prazo, e até no processo de execução das operações. Por isso se recomendava a criação de mecanismos de diálogo e de comunicação que viabilizassem essa participação. Por isso, também, a recomendação expressa de que todas as operações, mesmo as mais urgentes, possuam interlocutores organizados e representativos.

Por fim, mas não menos importante, será de registar o facto de se diversificarem ao limite os tipos de programa de promoção da habitação. Nessa diversificação serão de salientar, em particular, as modalidades pensadas para o chamado terceiro estrato de moradores carenciados de habitação, ou seja, o estrato que incorpora "aqueles que não dispõem de rendimentos regulares ou que os possuem apenas a um nível de subsistência que não permite desviar para o alojamento o pagamento de um aluguer mínimo. (Possuem, contudo, capacidade inaproveitada de trabalho)" (Fernandes et al. 1969c, 28). Perante as anunciadas probabilidades de insucesso dos programas do "tipo convencional" que pressupunham a produção directa pelo Estado, com o recurso a soluções de "fundo perdido", sem garantia de qualquer eficácia na realização do capital investido, é preconizada uma nova forma de conceber o fogo a partir de um "núcleo elementar" que possa vir a ser aumentado, à medida das necessidades do agregado e do aumento da sua capacidade económica, integrando simultaneamente quer a força de trabalho, quer o investimento das poupanças, por pouco significativo que seja, dos próprios interessados.

Condição essencial para se atingirem resultados satisfatórios nesta modalidade seria o apoio técnico ao projecto e à obra que daria igualmente a garantia de implantações coerentes e ordenadas, sob o ponto de vista urbano, uma vez que a "qualidade urbanística" é um ponto de princípio deste tipo de soluções. Significativa desse preceito é, de resto, a extrapolação da noção de habitação evolutiva para a de "urbanização evolutiva", ou seja, não eram só os fogos que iam crescendo em área e qualidade, em consonância com as novas disponibilidades económicas, mas era o próprio bairro que, à medida que se ia consolidando, ia também evoluindo na qualificação das infraestruturas urbanas e dos equipamentos associados. Do conceito de produção de habitação em auto-construção evolutiva e tecnicamente assistida passa-se, assim, para o de cidade evolutiva, facto que, como atrás se faz referência, deveria fazer crescer a responsabilidade dos técnicos que planeavam os espaços urbanos e que projectavam os fogos. Portanto, da esperança posta numa evolução real dos espaços físicos construídos passa-se para a esperança numa evolução metodológica das próprias disciplinas do projecto e do planeamento.

É hoje muito evidente que todo o concertado conjunto de reflexões e de estudos desenvolvidos a propósito do Colóquio teve consequências sim, e consequências muito significativas, embora não imediatas. Veio a tê-las poucos anos mais tarde, a partir de 1974, quando o advento democrático do país veio a exigir medidas políticas de intervenção efectiva no problema habitacional. Toda a reflexão estava então já concluída, todas, ou quase todas, as medidas estavam já preconizadas, nomeadamente a criação do Serviço de Apoio Ambulatório Local, o SAAL (Bandeirinha 2007). Ou seja, toda essa reflexão, em torno e a propósito do Colóquio, só veio a trazer consequências, se bem que parciais e conturbadamente aplicadas, mais tarde, quando as condições políticas e a erradicação da ditadura assim o exigiram.

No seu momento próprio, porém, e apesar de todo o empenho da organização deste Colóquio sobre Política da Habitação, apesar da articulada argumentação de ordem social, económica, técnica, cultural e jurídica, apesar da análise, feita com base num trabalho rigoroso que já vinha de algum tempo atrás, ter sido devidamente complementada com propostas realistas que, sem elevar ao impossível os quantitativos do investimento, apenas alteravam o alvo e planeavam a produção, continuava a ser muito difícil estabelecer o compromisso com uma actuação coordenada e integradora dos diversos organismos do Estado, tendente à resolução cabal do problema do alojamento. Daí que, pelo que diz respeito ao modo institucional como o problema foi encarado, parece ser consensual a vários autores a inexistência de qualquer conjunto concertado de medidas que pudesse fazer jus ao nome de "política de habitação" (Gonçalves 1972, 109) (Gros 1982, 147-148) (Ferreira 1987, 31).

As maleitas do sector da produção habitacional, já diagnosticadas pelos textos preparatórios do Colóquio, estavam de tal modo dependentes do sistema político e económico que geria a sociedade portuguesa da época, que, sem a alteração deste, não desapareceram nem se esvaneceram. A produção imobiliária privada, que rondava 90% da produção total (Ferreira 1987, 239), continuaria a espelhar a situação mais genérica da economia portuguesa: fraco rendimento das forças produtivas, baixo poder de compra, acentuada concentração monopolista e uma acumulação de capital na produção demasiado débil. No caso da indústria da construção civil, apesar da pulverização do sector por uma multiplicidade de micro-empresas, a produção real estava fortemente concentrada nas grandes e nas médias empresas. Estas últimas eram, na maior parte das vezes, pontas de lança do investimento do capital monopolista cujo campo de actuação privilegiava as obras públicas, o turismo e a imobiliária de nível médio e alto <sup>2</sup>.

Por outro lado, no sector privado, as empresas de construção caracterizavam-se pela acumulação das funções de construção e de promoção imobiliária, ou seja, obtinham o rendimento, quer pela própria produção, quer pela exploração da renda fundiária, o que fazia com que, exceptuando as obras públicas sem expressivo significado no cômputo geral, se investisse quase exclusivamente em turismo e habitações de luxo, com incidência nas concentrações demográficas que ofereciam seguras garantias de procura. A intervenção do capital dos grandes grupos económicos e do capital estrangeiro, que aproveitava a mão de obra barata, fazia-se sentir quase exclusivamente nas duas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, e numa ou noutra intervenção turística de grande escala, nomeadamente no litoral sul, ao passo que os restantes centros urbanos "declinavam em virtude das suas funções administrativas quase monolíticas" (Mendes 1984, 189).

O custo final das habitações produzidas, por sua vez, assentava numa estrutura de preços duplamente elevada pelo peso do lucro fundiário. A realização desse lucro desdobrava-se em dois momentos: pelo loteador no acto da venda do terreno e pelo promotor no acto da venda das habitações (Topalov 1976, 114-115). A lógica especulativa jogava, assim, um papel de relevo, na actividade do sector. As grandes e estruturantes prerrogativas postas na mesa durante o Colóquio sobre Política da Habitação, nomeadamente a questão dos solos, não tiveram impacto real significativo, à excepção dos pólos industriais a criar de raiz, como foi o caso de Sines.

Pelo contrário, os investimentos fundados na prática da especulação fundiária tiveram, então, o seu "período de ouro" (Ferreira 1987, 65), provocado pelo aumento de poder de compra de uma classe média ascendente e pelo capital de investimento proveniente das remessas dos emigrantes. A sanha especulativa chegou mesmo à administração municipal, sendo também por essa altura que a Câmara de Lisboa revendeu ao sector privado, a preços lucrativos, importantes áreas de reserva conseguidas

---

2. Entre os principais grupos financeiros, o grupo C. U. F. possuía, em 1973, uma rede de dez filiais imobiliárias, de construção e de turismo, o grupo Champalimaud possuía uma grande sociedade de construções que era filial das outras sociedades controladas pelo grupo, a banca, o cimento e os seguros. Todos os outros grupos financeiros tinham, também, forte participação no sector: quatro sociedades imobiliárias e turísticas ligadas ao Banco Nacional Ultramarino; duas sociedades imobiliárias ligadas ao Banco Espírito Santo; duas filiais imobiliárias e turísticas ligadas ao Banco Português do Atlântico. O Banco FONSECAS e Burnay, o Banco Intercontinental Português e outros grupos tinham, também, os seus interesses imobiliários. As multinacionais, por sua vez, também possuíam participações significativas no sector, embora em menor escala e quase sempre em associação com os grupos nacionais.

durante o tempo de Duarte Pacheco (Topalov 1976, 115). Das circunstâncias em que se processava a actividade do sector habitacional — empolamento de preços provocado pelos mecanismos de especulação e âmbito negocial confinado quase exclusivamente às grandes empresas loteadoras e promotoras — advêm consequências muito difusas e complexas cuja enumeração, numa perspectiva de análise exaustiva, dificilmente caberia no âmbito deste trabalho. Importa, no entanto, salientar aquelas que, pelo seu significado particular, estão mais directamente associadas aos pólos de uma ambivalência que viria a moldar o contexto da evolução histórica no sector. Uma das consequências mais óbvias era a de que, no mercado habitacional, a amplitude da procura estava fortemente concentrada numa camada muito limitada da população, 2 a 3% segundo estimativas feitas pelos próprios promotores (Topalov 1976, 115-117). A essa extrema limitação corresponderiam dois fenómenos primordiais de resposta. Por um lado, a inevitável tentativa de maximizar as condições de reprodução da força de trabalho, elevando paralelamente os níveis de consumo e de procura. Esta tentativa era oriunda, como já foi referido, das vanguardas eminentemente tecnocráticas do regime e iniciativas como o Colóquio sobre Política da Habitação inscreviam-se no círculo mais alargado dos seus empenhamentos. Por outro lado, o também inevitável florescimento de fenómenos paralelos de mercado, capazes de enquadrar a restante população que não conseguia atingir os níveis praticados pela oferta convencional.

Nas áreas suburbanas, particularmente em Lisboa e concelhos limítrofes, os pequenos e médios construtores, marginalizados pelo mercado legal de solos, bem como outros especuladores, alguns mesmo de considerável dimensão económica, procediam à aquisição de extensas parcelas não urbanizáveis, dotavam-nas de equipamento sumário, e revendiam ou construía para alugar. A actividade destes promotores não legais é determinante na construção da periferia das cidades, sobretudo nas áreas onde a construção era interdita, e onde os terrenos, depois de divididos em lotes, eram vendidos sem o mínimo equipamento urbano e sem qualquer garantia de possibilidade de construção. Num curto espaço de tempo, esses lotes, depois de construídos pelos próprios interessados ou por pequenos construtores organizados, transformavam-se em áreas degradadas ou mesmo em bairros de lata. Este mercado tinha, em si mesmo, os seus próprios níveis operacionais que albergavam desde o bairro de lata puro até conjuntos edificados cuja densidade e finalização tinham já um valor considerável. Nos centros urbanos, por sua vez, os imóveis expectantes, cujo destino era, na maior parte das vezes, a demolição, estavam degradados e sobreocupados, dando origem, em especial no Porto, a imbricados negócios de sublocação. Nesse mercado, cujos principais operadores eram os conhecidos "subalugas", a total ausência de instrumentos reguladores e a incessante vitalidade da procura determinavam condições miseráveis de alojamento, suportadas por uma relação de subserviência dos inquilinos completamente anómala e inumana.

A criação do FFH foi instituída através do Decreto-Lei 49 033 publicado um mês antes da realização do Colóquio durante o qual se lançaram grande parte das premissas gerais da nova instituição. Ao longo da sua existência, o Fundo de Fomento da Habitação desenvolveu uma actividade de promoção intensa e diversificada no tempo. Desenvolveu programas de promoção directa, muitas vezes através dos designados Planos Integrados e programas de promoção indirecta que consistiam no apoio técnico e financeiro a promotores privados, a obras participadas pelas autarquias locais, ao Serviço de Apoio Ambulatório Local, SAAL, que foi "alojado" nesta instituição após a sua criação em Agosto de 1974, às Cooperativas de Habitação Económica, CHEs (Coelho 2013, 135-153), a programas abrangentes de Renovação Urbana, ao Programa de Recuperação de Imóveis Degradados, PRID, e apoio a programas diversos de auto-construção. Para além disso, foram ainda desenvolvidos, no plano técnico, sistemas de composição programática e espacial aplicáveis a qualquer contexto em função de uma sociologia mecanográfica do agregado familiar ou da caracterização genérica da procura. Os chamados planos integrados foram figuras de planeamento directamente herdadas das intenções de conjugação programática, também preconizadas no Colóquio. Ou seja, juntamente com o planeamento dos conjuntos habitacionais deveriam ser tidos em conta outros programas e serviços que oferecessem condições de vida apropriadas e integradoras. A maior parte deles arranca no início da década de 1970: Setúbal, Almada, Zambujal, Aveiro-Santiago, Porto-Viso, Guimarães, e Coimbra-Ingote.

A sua respectiva concretização foi muito díspar. Alguns desenvolveram-se em consonância com as premissas iniciais, quer do ponto de vista projectual e programático, quer do ponto de vista de integração nos tecidos urbanos. Outros ficaram quase inconsequentes até hoje. Na fase de licenciamento de 1974, o PI de Aveiro teve a assinatura do arquitecto Joaquim Cadima e da arquitecta Santa-Rita. Procurou-se uma cidade nova entre a arquitectura dos Robin Hood Gardens e a escala do Le Lignon, em Genebra, do arquitecto George Addor: blocos entre quatro a doze pisos, com galerias servidas por caixas de escadas comuns, de planta em Y, interligados e emergindo de percursos na área verde que lhes serviria de suporte. O projecto que veio a ser construído, porém, com a autoria de arquitectos do próprio FFH — Alberto Oliveira, João Maia Macedo e José Semide — muda radicalmente a intenção de projecto, optando por uma solução mais urbana, mais clássica, à italiana, repescada a partir do modelo que Gregotti propusera para o bairro ZEN em Palermo.

Os vários planos integrados foram bastante diversificados, tanto em processo como em soluções. Essa diversidade traduziu também, de certo modo, as diferenças entre os arquitectos envolvidos, ora integrando equipas do FFH, ora das autarquias locais, ora de empresas privadas. Em Guimarães, destaca-se o envolvimento de Arménio Losa (2ª fase), de Marques de Aguiar (3ª fase), e de Maria João Palla com Luís Vassalo Rosa (FFH/DUE). Em Aveiro-Santiago, devem ser salientadas as contribuições de Alberto de Oliveira e João Maia Macedo (FFH/DSP), assim como de Ventura da Cruz (DHC) e de José Semide (FFH/GEP). Este último também trabalhou no PI de Coimbra-Ingote cujas intenções vieram mais tarde a ser desvirtuadas. No Zambujal trabalharam Duarte Cabral de Melo, José Gil e Vítor Figueiredo, bem como Francisco Silva Dias e António Gomes; em Almada, Rui Mendes Paula, Bartolomeu Costa Cabral com Maurício Vasconcellos e Eduardo Nery, e novamente Vassalo Rosa. Em Setúbal, por sua vez, regista-se a presença de uma equipa com José Charters Monteiro, Paula Carvalho e Galvão Lucas; e uma outra com Manuel Salgado e Melo Guerra. A dialética de confrontação projectual e processual entre estas duas equipas teve, de resto, uma reprodução curiosa no plano das consultorias, entre dois mestres italianos da intervenção na cidade, Aldo Rossi, para a primeira, e Vittorio Gregotti, para a segunda.

Apesar desta diversidade de profissionais e da sua relação com o FFH, o modelo europeu proveniente do *welfare state* do pós-guerra - em especial as muitas propostas laboratoriais de extensão urbana - pode ser considerado a referência que junta todas estas experiências mais ou menos conseguidas. A capacidade de execução deste vasto leque de acção do FFH estava dependente de financiamento externo e, conseqüentemente, da articulação da política nacional com as orientações da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Neste sentido, como veremos, a sua história é necessariamente a história da "normalização" ocidental de Portugal no pós-revolução, sendo especialmente vincados os dois pacotes de austeridade impostos pelo FMI na vida do organismo: 1977 e 1983.

Assim, o enquadramento teórico da política habitacional do FFH resultou do debate interno, marcado pelo Colóquio de 1969, mas também da influência externa decorrente da participação de Portugal em diversas organizações internacionais, da ONU à OCDE, entre outras<sup>3</sup>. Apenas três meses após o golpe revolucionário de 1974, foi criado o SAAL. Não por acaso, foi "alojado" institucionalmente no FFH, um dos tais organismos abertos e desempoeirados, gerados pelas facções mais tecnocráticas do regime ainda durante a ditadura. Foram os últimos episódios do intervencionismo do Estado através do financiamento directo na produção de habitação. De seguida vem o financiamento à oferta, através do *outsourcing* e do financiamento da indústria privada da construção - os contratos de desenvolvimento da habitação - e, por fim, o financiamento exclusivo da procura, através do crédito à aquisição.

---

3. Estas considerações acerca dos planos integrados e do FFH são credoras do trabalho: José António Bandeirinha; Tiago Castela; Joana Gouveia Alves; Rui Aristides, "O Fundo de Fomento da Habitação de 1969 a 1982: ordenamento, alternativas e mercado", in Ricardo Agarez (organização de) *Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal, 1918-2018*, Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, 2018.

## BIBLIOGRAFIA

- BANDEIRINHA, José António. "Construir uma política da habitação num contexto adverso. O Colóquio de 1969", in Nuno Portas (Coord. Científica), *Habitação para o maior número. Portugal os anos de 1950-1980*, Lisboa, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana e Câmara Municipal de Lisboa, 2013, pp. 62-77. (embora impresso em 2013, foi, na verdade, apresentado e publicado em Maio de 2014)
- BANDEIRINHA, José António. *O Processo SAAL e a Arquitectura no 25 de Abril de 1974*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 2007.
- CASTELA, Tiago Luís Lavandeira. *A liberal space : a history of the illegalized working-class extensions of Lisbon*, Berkeley, Tese de Doutoramento em Arquitectura apresentada à University of California, 2011.
- COELHO, António Baptista. "Sobre os 'anos dourados' dos conjuntos cooperativos de habitação económica, 1974-1984", in Nuno Portas (Coord. Científica), *Habitação para o maior número. Portugal os anos de 1950-1980*, Lisboa, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana e Câmara Municipal de Lisboa, 2013, pp. 135-153. (embora impresso em 2013, foi, na verdade, apresentado e publicado em Maio de 2014)
- FERNANDES, Ignácio Peres; COSTA, A. Celestino da; CUNHA J. M. Ferreira da; GOMES, Ruy José; PORTAS, Nuno (relator); SOUSA, J. M. Alves de. Colóquio sobre Política de Habitação. Texto de Base, Lisboa, Ministério das Obras Públicas, 1969a [Junho].
- FERNANDES, Ignácio Peres; COSTA, A. Celestino da; CUNHA J. M. Ferreira da; GOMES, Ruy José; PORTAS, Nuno (relator); SOUSA, J. M. Alves de. Colóquio sobre Política de Habitação. Texto de Base, Lisboa, Ministério das Obras Públicas, 1969b [Setembro].
- (Algumas considerações aqui expostas foram, porém, desenvolvidas, num relatório anterior: Manuel Rocha, J. Ferry Borges, Francisco Silva Dias, Nuno Portas, Ruy José Gomes, *Informação sobre a Situação Actual dos Empreendimentos e Necessidades da Habitação Social*, Lisboa, Ministério das Obras Públicas, Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Serviço de Edifícios e Pontes, Divisão de Construção e Habitação, Proc. 34/0/3483, 1969 [Fevereiro]. Este mesmo relatório veio, posteriormente, a acompanhar também os trabalhos do Colóquio: Manuel Rocha, J. Ferry Borges, Francisco Silva Dias, Nuno Portas, Ruy José Gomes, *Colóquio sobre Política da Habitação. Texto Complementar II*, Lisboa, Ministério das Obras Públicas.)
- FERNANDES, Ignácio Peres; COSTA, A. Celestino da; CUNHA J. M. Ferreira da; GOMES, Ruy José; PORTAS, Nuno (relator); SOUSA, J. M. Alves de. *Colóquio sobre Política de Habitação. Relato Final*, Lisboa, Ministério das Obras Públicas, 1969c.
- FERREIRA, António Fonseca. *Por uma Nova Política de Habitação*, Porto, Edições Afrontamento, 1987.
- GONÇALVES, Fernando. *Urbanizar e construir para quem?*, Porto, Afrontamento, 1972.
- GROS, Marielle Christine. *O Alojamento Social Sob o Fascismo*, Porto, Afrontamento, 1982.
- INE. Estatísticas da Habitação (X Recenseamento Geral da População) 1970
- MENDES, Maria Clara. "A habitação em Portugal: Caracterização e Políticas": *Seminário 25 de Abril 10 Anos Depois*, Lisboa, Associação 25 de Abril, 1984.
- PEREIRA, Nuno Teotónio. "A nódoa de Lisboa": Seara Nova, Junho de 1970, depois ed. em *Escritos (1947-1996, selecção)*, Porto, FAUP Publicações, 1996.
- PORTAS, Nuno (Coord. Científica). *Habitação para o maior número. Portugal os anos de 1950-1980*, Lisboa, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana e Câmara Municipal de Lisboa, 2013. (embora impresso em 2013, foi, na verdade, apresentado e publicado em Maio de 2014)
- REIS, António. "Marcelismo": Fernando Rosas, J. M. Brandão de Brito, (d direcção de), *Dicionário de História do Estado Novo*, V. II, s.l., Círculo de Leitores, 1996.
- RODRIGUES, Carlos Farinha. "Planos de Fomento": Fernando Rosas, J. M. Brandão de Brito, (d direcção de), *Dicionário de História do Estado Novo*, V. II, s.l., Círculo de Leitores, 1996.
- ROSAS, Fernando. *História de Portugal*, direcção de José Mattoso, Sétimo Volume. *O Estado Novo (1926-1974)*, s. l., Círculo de Leitores, 1994.
- SERRA, Nuno. *Estado Território e Estratégias de Habitação*, Coimbra, Quarteto Editora, 2002.
- TOPALOV, Christian. "La politique du logement dans le processus révolutionnaire portugais (25 avril 1974-11 mars 1975)": *Espaces et Sociétés*, (17-18) Mars/Juin 1976.

PROJETO

## BIO

Eliseu Gonçalves é arquitecto, diplomado em 1994 pela Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto (FAUP). Prémio Fundação Eng. António de Almeida. Desde 1999 é docente na FAUP na área científica Tecnologia da Construção. Da sua actividade profissional no âmbito da Arquitectura e do Urbanismo destaca-se a requalificação das frentes ribeirinhas da cidade do Porto e de Vila do Conde (com o arquitecto Manuel Fernandes de Sá); ainda, a reabilitação de edifícios para habitação e a construção de algumas moradias localizadas, sobretudo, no norte de Portugal.

No âmbito dos seus interesses e investigação académica, tem dado especial atenção à relação entre o projeto de Arquitectura e a Construção a partir dos seguintes temas: arquitetura industrial portuguesa (história do betão armado - itinerários e tecnologias no contexto do modernismo); a especialização do saber (arquitetos e engenheiros na passagem da 'cultura da compressão' para a 'cultura da tração'); infraestruturação da casa e conforto moderno na primeira metade do século XX; clima e forma arquitectónica no quadro da "casa bem temperada".

Em 2015 defendeu tese de doutoramento sobre a habitação operária construída no Porto no primeiro terço do século passado, onde são verificadas soluções de habitação corrente desenhadas sobre o imperativo de serem económicas, saudáveis e cómodas no contexto das dinâmicas higienistas e de emancipação social pré-modernas.

Desde 2009 é membro do grupo de investigação Atlas da Casa do Centro de Estudos de Arquitectura e Urbanismo CEAU/FAUP. Actualmente é o coordenador do Projecto de Investigação I&D "Mapping Public Housing. A critical review of the State-subsidized residential architecture in Portugal (1910-1974)" - financiamento FCT, PTDC/CPC-HAT/1688/2014.

# Ciência e modernidade na arquitetura da casa económica republicana (1910-1933)

ELISEU GONÇALVES

Universidade do Porto, Centro de Estudos de Arquitectura e Urbanismo

## ABSTRACT

Na história da habitação social em Portugal pode-se delimitar um primeiro ciclo que fecha nos anos trinta onde foi previamente discutido o grau de intervenção da administração central na resolução do défice de habitação digna, em simultâneo com a construção de um conjunto diverso de soluções que funcionaram como modelos a testar contra as *ilhas* ou os *pátios*. Por um lado, a denominada “casa barata” começou a ser observada como um importante instrumento político no quadro das lutas de poder e de controlo social, por outro, continuou a ser entendida como um activo imobiliário apetecível integrado na complexa malha de interesses económicos tecida ao redor da produção residencial urbana. Apesar das operações conduzidas neste período dominado pela Primeira República terem sido episódicas e insignificantes face às necessidades habitacionais do país, algumas não deixaram de ter a sua relevância histórica enquanto balões de ensaio no laboratório positivista que foi o universo do republicanismo.<sup>1</sup> Alguns bairros foram autênticos condensadores do complexo debate herdado de Oitocentos que, sustentado no cientificismo,<sup>2</sup> procurava por essa via a reforma ordeira e progressista da sociedade para, entre outras, resolver a denominada *Questão social* onde estava incluído o problema do alojamento das classes trabalhadoras.<sup>3</sup>

Face aos ritmos do progresso social e técnico-científico das primeiras décadas, a habitação económica constituir-se-á como um dos programas mais sensíveis na síntese entre tradição, história e modernidade. No âmbito disciplinar da Arquitectura, a valorização económica, social e cultural da nova habitação, e os seus particulares condicionalismos técnicos e formais, redireccionou em muitos casos o *modus operandi* do arquitecto e o interesse profissional por outros temas até então adjacentes ao problema maior do *estilo*. Nesse processo de transformação do campo operativo da Arquitectura, um dos aspectos que importa referir é sobre a regulação e normalização dos gestos impostas pela racionalidade higienista colocando em jogo o binómio *Arte* e *Ciência*. Deste modo, é objectivo geral do presente texto contribuir para uma leitura de alguns bairros económicos anteriores a 1933 centrada no efeito internacional da *Higiene* considerada enquanto saber científico e programa de valores. Em particular, tendo em vista um esclarecimento mais preciso sobre a respiração moderna que se sente no final dos anos vinte, o documento estrutura-se em duas partes que compreendem, respectivamente, a definição das acções de controlo impostas ao desenho da casa económica, e o uso de um léxico formal, tendencialmente depurado e diáfano, determinado pela triangulação entre *Arte*, *Economia* e *Higiene*.

1 Sobre a ideia de republicanismo em Portugal, ler, por exemplo, CATROGA, Fernando, “O Republicanismo Português (Cultura, história e política)”. In Revista da Faculdade de Letras - HISTÓRIA - Porto, III Série, vol. 11, - 2010, pp. 95-119

2 GARNEL, Maria Rita Lino (coord.) – “Corpo: Estado, medicina e sociedade no tempo da I República”. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2010, p. 8

3 Veja-se a observação do historiador Rui Ramos quando afirma ser o problema da habitação um importante sinal da “questão social”. In, RAMOS, Rui - A Segunda Fundação. MATTOSO, José, coord. - História de Portugal. Vol. 6. Lisboa: Editorial Estampa, 2001, p. 211

## INTRODUÇÃO

A campanha de descridibilização da República conduzida pela Ditadura após o golpe militar de 1926 e, em particular, a de propaganda às “Casas Económicas” do Decreto-lei 23.052 de 23 de Setembro de 1933, acalentaram uma construção histórica de tábula rasa onde o Estado Novo teria inscrito a sua política de habitação social. Não obstante esta propensão na leitura generalista do desenvolvimento das políticas de habitação em Portugal – à qual escapam, por vezes, os “bairros sociais” da Primeira República – sobretudo alguma micro-historiografia não deixou de evidenciar, por exemplo, o debate higienista e de economia social gerados ao redor da precariedade do alojamento das classes pobres, e que se foi intensificando em Portugal a partir da última década de Oitocentos à medida que o republicanismo ganhava influência e poder político. Antes da implantação da República o tema das habitações económicas estava presente em várias áreas de intervenção cívica e política, nomeadamente através da imprensa. O engenheiro Mello de Mattos (1856-1915) fomenta, na revista *A Construção Moderna*, um conjunto de reflexões sobre as questões técnicas, projectuais e financeiras que a casa operária colocava; Lino de Carvalho (1859-1926), um dos raros arquitectos empenhados no debate das casas baratas e da sua higiene, publicou entre outros títulos, “Povoações Salubres” e “Considerações sobre a higiene da habitação”;<sup>4</sup> Caeiro da Matta (1877-1963), deputado pelo Partido Regenerador, lançou em 1909 o livro “Habitações Populares”.<sup>5</sup>

Também no parlamento, vários estudos tinham sido elaborados por comissões especializadas para dar suporte às iniciativas legislativas que, invariavelmente, esbarravam na maioria liberal. A República implantada em 1910 retomará algumas das linhas anteriormente discutidas tomando-as como orientadoras para o seu programa de construção de bairros sociais concretizado a partir de 1918. Ao contrário do quadro legal de 1933, fortemente vinculado a formas arquitectónicas preconcebidas, ideologicamente instrumentalizadas e facilmente reproduzíveis; a produção no primeiro terço de novecentos foi diversa, provavelmente gozando da liberdade permitida pela falta de uma visão integradora da administração central republicana e, ainda, porque associada a um determinismo de ordem local. Por vezes, encontra-se na diversidade dos conjuntos, sob as humildes e contraditórias formas, uma autenticidade e um pulsar moderno que decorre do facto de terem sido projectados a partir de um programa claro adequando a boa construção ao baixo custo e “porque se construyó desde la economía del gesto, supeditando la originalidad a la utilización de elementos normalizados”.<sup>6</sup> A irregularidade que se observa nas arquitecturas dos bairros económicos deste período pode, porventura, ter resultado de várias perturbações “modernas” pois, como notou José-Augusto França, os “padrões oitocentistas prolongaram-se, ou transbordaram para o século XX”<sup>7</sup> tornando difuso o nascimento do conceito de modernismo nas primeiras décadas. Sobre o problema historiográfico do “moderno”, França, dirá mais tarde que:

[...] entre nós, «moderno» hesitou sempre entre uma maneira de ser (modo) e uma maneira de fazer (moda), relativas ambas ao que é actual, de agora, ou de há pouco [...]. Por conseguinte, há que atender na maneira como foi assumido no «modernismo» português, nas suas várias fases e pelos seus diversos proponentes e utentes.<sup>8</sup>

O atrás referido João Lino de Carvalho - sócio fundador da Sociedade dos Architectos Portugueses – ao noticiar o 1<sup>o</sup> Congrès International d'Assainissement et Salubrité de l'Habitation de 1904 (Paris), confessava que o tema das casas baratas “é bem complexo, mas muito interessante e momentoso o problema desta secção III: construção regularmente sólida, simples mas elegante, perfeitamente salubre

4 CARVALHO, Lino de - *Construção Moderna. Povoações Salubres*. Lisboa: Typographia do Commercio, 1905

5 MATTA, Caeiro da - *Habitações Populares*. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1909

6 SAMBRÍCIO, Carlos - “Introducción”. In, SAMBRÍCIO, Carlos, coord. - *Un siglo de vivienda social (1903-2003)*. Tomo I. Madrid: Editorial Nerea, 2003, p. 26

7 FRANÇA, José-Augusto - *A Arte em Portugal no Século XIX*. Volume II. Lisboa: Bertrand Editora, 1990 [1966], p. 359

8 FRANÇA, José-Augusto - *O modernismo na arte portuguesa*. Lisboa: Bertrand Editora, 1991 [1979], p. 93

e, como condição especial, de preço relativamente barato”.<sup>9</sup> Ainda sobre o tema, declarará mais tarde que “na actualidade harmonizar a arte e a higiene com a economia é de facto o mais interessante problema que se impõe ao arquitecto”.<sup>10</sup> Fixemo-nos assim nesta triangulação entre “arte”, “higiene” e “economia”, para lançar algumas hipóteses de leitura dessa respiração moderna que se sente em algumas propostas.

## ARQUITECTURA, HIGIENE E ARTE

Na passagem do século XIX para o XX, os maiores aglomerados urbanos encontravam-se à beira da ruptura ambiental por causa dos fortes desequilíbrios provocados pela expansão industrial. O excesso demográfico, a desadequação infra-estrutural ou a saturação residencial dos centros propiciaram surtos pestilentos graves, facto que forçou um apertado controle físico e moral como acção maior de segurança da saúde pública. No caso do alojamento dos estratos sociais mais numerosos, Roger-Henri Guerrand demonstrou em *Les Origines du Logement Social en France, 1850-1914* que importantes conquistas para a melhoria das suas condições de vida foram possíveis graças à forte organização associativa dos higienistas e do seu uso de métodos quantitativos de leitura do real que colocaram numa relação de causalidade directa as altíssimas taxas de mortalidade e a insalubridade urbana.<sup>11</sup> O impacto deste tipo de observações na sociedade daquela época despoletou em vários sectores respostas firmes para a reforma da cidade. A ambição em tornar a cidade higiénica implicou a reorganização dos serviços administrativos directamente envolvidos, a inclusão nas equipas de trabalho de novas áreas de conhecimento, a regulação de alguns hábitos e rituais dos cidadãos, e uma modernização material abrangente, ligada à engenharia sanitária urbana e doméstica, à arrumação funcional do espaço público e das diversas actividades produtivas e residenciais. Por via da imperiosa necessidade de cultivar hábitos sadios e anular as zonas insalubres mais perigosas, as autoridades ver-se-ão compelidas a transformar rapidamente alguns espaços procrastinados, nomeadamente, aqueles directamente relacionados com o alojamento do operariado.

A habitação das classes pobres nas zonas urbanas era observada de diversos ângulos com impacto mediático distinto. Do ponto de vista sanitário, os resultados das inspecções aos bairros indigentes do Porto e de Lisboa levados a cabo pela mão de médicos e engenheiros sanitários apontavam esses lugares como potenciais focos de doenças pestilentas capazes de colocar em risco todo o organismo urbano. Tratava-se de uma percepção científica da condição de insalubre decorrente da reforma higienista iniciada pelo Estado português em finais de Oitocentos que provocou a reorganização administrativa e a consolidação de um novo quadro legal com impacto directo no planeamento urbanístico, na regulamentação construtiva e, conseqüentemente, no desenho da casa operária. Personagem incontornável desta reforma impulsionada pelo médico Ricardo Jorge (1858-1939), terá sido o engenheiro Augusto Pinto de Miranda Montenegro (1829-1908) que, a partir de 1903, presidiu ao Conselho dos Melhoramentos Sanitários (CMS), organismo afecto ao Ministério das Obras Públicas. Entre 1903 e 1905, através do CMS foram elaborados vários inquéritos de salubridade que prepararam o terreno para o lançamento de legislação especialmente vocacionada para a regulação edificatória. Para além dos relatórios do trabalho de campo desenvolvido, Augusto Montenegro assinou outros títulos, nomeadamente *Condições de Habitação* (1904) e *Bairros Operários* (1903), destacando-se *A Higiene nas Habitações* (1901) que tinha como objectivo “compilar, em termos simples e práticos, as medidas mais importantes que os higienistas modernos aconselham aos que se propõem edificar prédios urbanos”.<sup>12</sup> Este último texto corresponderá à letra da lei promulgada dois anos depois: o Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas (RSEU).<sup>13</sup>

9 CARVALHO, Lino de - “A Habitação”. In *Anuario da Sociedade dos Architectos Portuguezes*. Anno I. MCMV. Lisboa: Typographia do Commercio, 1905, p. 58

10 CARVALHO, Lino de - “A Habitação”. In *Anuario da Sociedade dos Architectos Portuguezes*. Lisboa: Typographia do Commercio, 1908, p. 25

11 GUERRAND, Roger-Henri - *Les Origines du Logement Social en France, 1850-1914*. Paris: Éditions de la Villette, 2010 [1987], p.147

12 MONTENEGRO, Augusto Pinto de Miranda - “A hygiene das habitações”. In *Revista de Obras Públicas e Minas*. Lisboa: Tomo XXI, nº 370 a 372, 1900, pp. 399 - 417

13 *Diário do Governo*, nº 53, 09 de Março de 1903, pp. 790-792. Este regulamento será divulgado com texto comentado na secção “Legislação das Construções” da revista *A Construção Moderna* a partir do nº 9 (Anno VII) de 10 de Outubro de 1906

É provável que os fundamentos teóricos que suportaram aquela parte mais científica do regulamento - a que impõe valores mensuráveis, laboratoriais, como a cubicagem de ar dos compartimentos ou a área de superfícies de vãos - se apoiavam em conhecimento adquirido internacionalmente. Tratava-se de informação precisa, suportada pelas ciências laboratoriais e pela estatística, discutida em diversos congressos e divulgada por um conjunto de revistas e monografias técnicas. Os Congrès International d'Hygiène et de Démographie foram frequentados por algumas personalidades portuguesas importantes, como é exemplo João Lopes da Silva Martins, médico, em 1894 relator do congresso realizado em Budapeste.<sup>14</sup> Particularmente útil para a compreensão da legislação portuguesa de 1903 é a análise ao décimo encontro realizado aquando da Exposição Internacional de Paris de 1900.<sup>15</sup> Na diversidade dos tópicos abordados sublinha-se o debate em torno da questão da salubridade e do saneamento da casa, integrado na secção Salubrité: Sciences de l'Ingénieur et de l'Architecte Appliquées à l'Hygiène. Os estudos Assainissement intérieur des maisons reliées à l'égout public; règles essentielles et moyens d'en assurer l'observation e Règles générales d'Hygiène à observer dans la distribution, l'aération permanente et la décoration intérieure des maisons d'habitation", instruíram o tópico do relatório final, L'Habitation à la Ville, que atribuiu certas especificidades à La Maison à Loyer:

*Que todos os compartimentos habitáveis da casa devem ser "visitados pelo sol" ou serem largamente iluminados naturalmente, de tal forma que não haja obstáculos num ângulo superior a 45° formado com a linha do horizonte;*

*A casa deve ser elevada sobre caves bem ventiladas com pavimento bem impermeabilizado sendo que o rés-do-chão será sempre sobrelevado;*

*Os compartimentos habitáveis que compõem o fogo terão dimensões proporcionadas ao uso, mas o seu volume de ar não será jamais inferior a 30 ou 40 metros cúbicos;*

*Será garantido um fluxo de ar que no centro desses compartimentos ficará estabilizado entre os 12 e os 15° de temperatura;*

*- As latrinas, independentemente do sistema de esgoto adoptado, terão pelo menos 2 metros quadrados de área e devem estar isoladas e afastadas quanto possível dos compartimentos habitáveis podendo-se admitir uma antecâmara ventilada.*

Todas estas considerações tomaram estudos efectuados na segunda metade do século XIX, particularmente o Nouveaux Éléments d'Hygiène. Première Partie: Sol, Eau, Atmosphère, Habitation<sup>16</sup>, influente compêndio de Jules Arnould cujo sucesso atravessará o século. Explorando as últimas investigações da Termodinâmica e da Bioquímica o médico francês transpôs o problema da renovação do ar dos espaços habitáveis para um conjunto de premissas tomando o ácido carbónico como indicador da viciação atmosférica. O tratado haveria de ser referenciado em Portugal por algumas dissertações

14 João Lopes da Silva Martins (1866-1945), médico e político ligado ao Partido Republicano Democrático. Em 1909, responsável pela 13ª Cadeira - Hygiene - da Escola Médico-Cirúrgica do Porto. Em 1894 foi relator do Congresso Internacional de Higiene e Demografia realizado na Hungria. No "Capítulo VIII" aborda-se a "Higiene das Cidades" discutindo-se o melhor sistema para tratar os esgotos; no "Capítulo II", são resumidas as discussões em torno das "habitações dos pobres", das "bases para a organização da estatística profissional" ou, ainda, do "regime mutualista no mundo operário". O discurso sobre as casas operárias não passará despercebido pelo médico: "O Estado deve conceder empréstimos garantidos às municipalidades e às associações de classe, quer inteiramente sem juro, quer com uma taxa extremamente módica, a fim de que elas promovam a construção de casas para os pobres". Esta parte do relatório indica as figuras tutelares de Bertillon, o chefe do serviço estatístico de Paris, e Cacheux, o engenheiro dedicado a construção de bairros operários, concluindo com as proposições votadas pela "6ª secção de demografia": 1º. Que o Estado forneça habitações salubres e baratas para as classes pobres; 2º. Que seja investigada a relação entre as condições da habitação e o desenvolvimento de doenças infecciosas mediante fichas de análise rigorosas. Cf. MARTINS, João Lopes da Silva - Relatório do Congresso Internacional de Hygiene e Demographie. 8ª Sessão. Buda-Pesth, 1894. Lisboa: Imp. Nacional, 1897, pp. 207-210

15 Ainda que nesta mostra internacional tenham estado patentes no pavilhão de Ventura Terra a melhor produção nacional, no contexto deste trabalho, deve ser destacado um anónimo expositor português referenciado no Relatório do júri do "Groupe de l'Économie Sociale" relativo à "Classe 106" - exposição de alojamento operário. As várias secções dessa exposição dividiam-se por tipos de promotores: Administração Pública (Estado ou Municípios); Obras de Industriais; Sociedades Filantrópicas ou Comerciais; Sociedades de Propaganda do Movimento das "Habitations à Bon Marché"; Iniciativas Particulares de Propaganda. Ainda que não premiada, sabe-se ter sido assinalada uma qualquer solução do que se fazia em Portugal em matéria de habitação operária, provavelmente exposta ao lado de projectos de arquitectura nesse ano medalhados, como a conhecida Cité Ouvrière da fábrica Noisiel (Île de France) ou a de Crespi d'Adda (Milão) do industrial Benigno Crespi. In LEBON, Maurice - Exposition universelle internationale de 1900, à Paris. Groupe de l'économie sociale. Rapport au nom du jury de la classe 106. Paris: Société Française des Habitations à Bon Marché, 1900, p. 37 e 77

16 ARNOULD, Jules - Nouveaux Éléments d'Hygiène. Première Partie: Sol, Eau, Atmosphère, Habitation. Paris: Librairie J.B. Baillière et Fils, 1900 [1881]

apresentadas à Escola Médico-Cirúrgica do Porto como é o caso de José Rodrigues Braga que o cita nos *Subsídios para a hygiene da habitação. Ventilação, iluminação, aguas e remoção de Imundícies* de 1894, partilhando o mesmo referencial experimental sobre a quantidade máxima do referido ácido por volume de ar: 25 metros cúbicos por indivíduo.<sup>17</sup> Este dado e os seus corolários estabeleceram, longe dos interesses imobiliários especulativos, uma argumentação irrefutável sobre o dimensionamento mínimo do espaço habitável que se alastrou a outras componentes do desenho da casa. Naquilo que diz respeito ao seu impacto na habitação operária em Portugal sublinha-se a maior percentagem dos rasgamentos no opaco das paredes de modo a responder à regra de um décimo da superfície, a elevação do pavimento térreo para facilitar a ventilação, o aumento dos pés-direitos, ou a generalização na aplicação de novos materiais e pormenorização de paredes e caixilharias.<sup>18</sup>

Para além destas condicionantes práticas veiculadas pelo RSEU, assistiu-se a um novo quadro de validação do projecto de arquitectura sujeitando as soluções a processos construtivos secos, incorporação de mecanismos de ventilação mais complexos, à pormenorização de carpintarias, à utilização de paramentos especiais com materiais não porosos complementados com peças acessórias côncavas e convexas, ou um maior cuidado na orientação solar. Christian Moley afirma que neste período a "norma" tornou-se verdadeiramente operante na concepção do alojamento sendo constantemente reelaborada na longa duração por processos interactivos. Mais que regulamentação foi uma doxa que estabeleceu relações entre a cultura e os agentes envolvidos na construção da habitação e da cidade, fossem projectistas, organismos particulares ou a administração pública.<sup>19</sup> No âmbito do desenho da habitação a normativa de índole higienista deu uma racionalidade numérica a certos elementos arquitectónicos atribuindo-lhe um cariz científico similar ao que a ciência dos materiais havia dado às novas soluções estruturais de betão ou aço.<sup>20</sup> O condicionamento higiénico foi determinante na formação de um outro referencial espacial, funcional e material, onde predominou o utilitarismo com novas relações estéticas a serem exploradas entre composição e construção.

Numa aproximação às alterações que foram introduzidas no exercício da arquitectura, é revelador o arquitecto-engenheiro Émile Trélat (1821-1907), director da École Spéciale d'Architecture, cuja obra foi amplamente lida em Portugal com alguns dos seus textos a terem merecido tradução em revistas da especialidade.<sup>21</sup> Dessa produção sublinha-se o livro *La Salubrité* de 1899 que introduziu definitivamente o tema da salubridade dos espaços no meio académico e profissional contribuindo para um maior

17 BRAGA, José Rodrigues - Subsídios para a hygiene da habitação. Ventilação, iluminação, aguas e remoção de immundícies. Porto: Escola Médico-Cirúrgica do Porto/ Typografia Peninsular, 1894, p. 42

18 Precisa-se que o regulamento de 1903 colocou aos projectistas restrições de vária ordem, nomeadamente:

- a) Que a altura mínima entre pisos não fosse inferior a 3,25 metros no rés-do-chão e primeiro andar; 3,00 no segundo; 2,85 no terceiro e 2,75 nos sucessivos (artigo 6º);
- b) O pavimento do rés-do-chão devia ter uma camada impermeabilizada ou formar uma caixa-de-ar com 60 centímetros de altura (artigo 9º);
- c) O desenho da caixa de escada deveria garantir a introdução de luz natural no interior da construção e simultaneamente permitir a renovação do ar;
- d) As janelas deveriam ser amplas para darem entrada ao ar e à luz, tendo pelo menos um décimo da superfície do pavimento do quarto [compartimento habitável] com um mínimo de 0,8 [metros quadrados] nos quartos de dormir (artigo 11º);
- e) A obrigatoriedade de em cada domicílio existir pelo menos, e de forma independente, uma latrina adjacente e uma pia de despejo independentes;
- f) Possibilidade de instalar latrinas interiores desde que fosse assegurada janela com área de 30 x 60 centímetros de preferência no fundo do corredor;
- g) Possibilidade de existência de pátios interiores desde que, no caso de prédios com menos de 18 metros de altura, tivessem 30 metros quadrados de área com os lados a medirem no mínimo 5 metros (artigo 19º);
- h) O volume de ar nos quartos de dormir correspondia a 25 metros cúbicos por utilizador tendo obrigatoriamente ligação directa ao exterior (artigo 13º);
- i) As construções em terrenos desnivelados deviam garantir na fachada mais desfavorável 2 metros de altura acima da cota do passeio mais alto sendo que no caso de terem mais que um piso essa dimensão podia decrescer até 1 metro de altura (artigo 18º).

19 MOLEY, Christian - L'Architecture du Logement. Culture et logiques d'une norme héritée. Paris: Economica/Anthropos, 1998, p. 11

20 Veja-se todo o desenvolvimento de modelos de cálculo numérico que se processou durante o século XIX, rematando com o uso complexo e intensivo das estruturas de betão armado na abertura do novo século.

21 Veja-se a este propósito o texto Émile Trélat, "Aquecimento e arejamento das habitações", publicado em vários números da revista Engenharia e Architectura em 1893 (Vol.II, nº19, pp. 146 - 148; Vol. II, nº24, pp. 190-191; Vol. II, nº 35, pp. 273-276), traduzido do original publicado na Revue d'hygiène et de police sanitaire, nº 8, 1886. Esta revista francesa, onde se concentram muitos dos ensaios sobre a habitação operária de personagens estruturadoras ligadas ao movimento higienista, contava com correspondentes em Portugal: nesse período a responsabilidade era do professor de Higiene, Silva Amado, da "Faculté de Médecine de Lisbonne".

entrosamento dessas problemáticas na prática projectual da arquitectura:

*Les ressources scientifiques auxquelles elle fait appel, la multiplicité des efforts qu'elle réclame ont fait de l'Hygiène, comme l'a dit Paul Bert, le carrefour de toutes les sciences. Médecins, physiologistes, physiciens, chimistes, ingénieurs, architectes, industriels, tous se sont unis pour alimenter les recherches et accroire les découvertes. Pasteur lui-même a mis à leur service ses travaux et son génie. L'ensemble de ces riches acquisitions, on ne peut s'en étonner, est aujourd'hui très dispersé. J'ai voulu précisément ordonner, isoler et mettre à part, dans ce grand sujet, ce qu'on doit appeler la SALUBRITÉ*<sup>22</sup>

Para Trélat a prática da arquitectura devia incluir no seu corpo de conhecimento a compreensão dos principais fenómenos ligados à salubridade, nomeadamente o ar, a luz, o calor, a água e o solo. Com Eugène Viollet-le-Duc (1814-1879) e outros, Trélat opôs-se à orientação pedagógica seguida na École des Beaux Arts, o que conduziria à fundação em 1865 da École Centrale d'Architecture<sup>23</sup> (École Spéciale d'Architecture), cujo curriculum académico, multidisciplinar, centrado no estudo de edifícios utilitários e económicos, tinha como objectivo aproximar a prática projectual aos requisitos da sociedade industrial. Neste quadro, a "ciência da higiene" será leccionada no curso das construções civis e da composição tendo como um dos alvos o desenho de bairros operários. A negligência da academia por estes programas ligados às necessidades produtivas e de habitação evidenciava um problema disciplinar maior que vinha sendo discutido desde meados do século e que decorria da negação da comunhão de saberes entre Arte e Indústria, o que impedia a Arquitectura de se inscrever no "réel quotidien" onde estava a tão reivindicada habitação operária.<sup>24</sup>

Podemos elencar meia dúzia de arquitectos influentes que a partir deste tipo de conhecimento avançado provocaram uma reforma científica da casa económica. Conforme nos refere Michael Browne a propósito de Henry Roberts (1803-1886), estes "architecte[s] sanitaire[s] – un spécialiste, créé, pour ainsi dire, par les découvertes des médecins, et par leur appréciation correcte de la forte influence exercée par des agents locaux dans la cause des maladies", estabeleceram a figura do "architecte scientifique".<sup>25</sup> Esta observação é relevante para introduzir um problema epistemológico que transitará para o século XX sobre o entendimento da Arquitectura entre Art de génie ou Art mécanique? Esta dialéctica conduziu a um reenquadramento disciplinar típico dos primeiros tempos de reacção entre a academia e a vanguarda centrado na redefinição do valor artístico da arquitectura opondo a excepcionalidade da obra fundada no cânon clássico à racionalidade construtiva, a possibilidade da sua 'reproduzibilidade técnica' e a sua função social.

Para terminar esta triangulação entre arquitectura, higiene e arte, socorremo-nos do episódio extensamente relatado em 1906 na revista portuguesa A Construção Moderna sobre o concurso para a construção de um bairro filantrópico em Paris promovido pela Fundação Rothschild e ganho por Augustin Rey (1864-1934).<sup>26</sup> Rey, que no ano seguinte substituirá Émile Trélat no Conseil Supérieur des Habitations à Bon Marché, segundo a publicação, era um "arquitecto particularmente conhecedor das questões operárias [que] compreendeu a imensa importância social destes trabalhos e a influência que podiam exercer no estrangeiro"<sup>27</sup>. A apreciação focou-se sobre a ventilação dos espaços, a organização mínima do fogo e a depuração das formas empregues do seguinte modo:

22 TRÉLAT, Émile - La Salubrité. Paris: Ernest Flammarion, Éditeur, 1899, [s.p.] Este livro foi consultado para este trabalho no Instituto Fundação Marques da Silva - fundo documental pertencente ao arquitecto Marques da Silva; encontramos-lo também citado em vários textos da época.

23 Esta escola foi inicialmente suportada por eminentes figuras como Eugène Viollet-le-Duc e Henri Labrouste (1801-1875) ou, os desconhecidos Anatole de Baudot (1834-1915) e Émile Muller (1823-1889), este último figura destacada no movimento das cités ouvrières francesas.

24 GUERRAND, Roger-Henri – "Un art nouveau pour le peuple et les «Habitations à bon marché»". In CHAMBELLAND, C., coord. - Le social aux prises avec l'Histoire. Volume 3. Paris: CEDIAS, 1991, p.165

25 Citação extraída da introdução à reedição de Micheal Browne do livro, ROBERTS, Henry - Des habitations des classes ouvrières. Leur composition et leur construction avec l'essentiel d'une habitation salubre. Édition revue et augmentée de 1867. Paris: Éditions L'Harmattan, 1998 [1867], p. X

26 Augustin Rey adere em 1906 à Société française des habitations à bon marché depois de chefiar a equipa de projecto para o estudo de casas económicas formada pela Fundação Rothschild.

27 Revista A Construção Moderna. Nº 195, Volume VII, Agosto de 1906, p. 21

*Para acentuar ainda a circulação do ar, que é a vida, a própria saúde do alojamento, dispôs o Sr. Rey as escadas de uma maneira particular. Dão lugar estas simples disposições a um arejamento super abundante e devem ser registadas pelos higienistas como um progresso real. Também se devem apontar neste projecto, tão minucioso e pensado, as cozinhas, cujas disposições ao mesmo tempo muito simples estão estudadas até nas suas minúcias. [As] fachadas muito simples sem moldura alguma são contudo muitíssimo alegres, graças à hábil disposição dos grupos, às proporções elegantes de cada pormenor.<sup>28</sup>*

Em complemento, é indispensável escutar os elogios do júri oficial que, centrados na inventiva e nos sinais de progresso da solução, não deixaram de colocar a tónica das suas palavras na necessidade dos arquitectos se adaptarem às condicionantes sociais, técnicas e estéticas impostas pelo novo programa:

*[O arquitecto] C'est un artiste, on lui accorde. Donc il n'est bon que pour les hautes sphères où l'on s' imagine que l'art évolue. Un artiste pour construire des maisons d'ouvrier? À quoi bon! Ils vont dépenser en ornement, en toitures de chalets suisses, en tourelles, créneaux et autres fadaises les fonds, forcément restreints, dont ils disposeront, mais ils ne feront pas «du pratique».<sup>29</sup>*

A tensão que se estabelece entre velhas e modernas práticas perante este novo tipo de habitação evidencia a inadequação instrumental e, por outro lado, a desconsideração dos círculos conservadores pela habitação barata. Foi um problema que o já citado Lino de Carvalho tentou resolver mantendo na agenda a Sociedade dos Arquitectos Portugueses. Director do Grupo Economia Social, Higiene, Assistência Pública da Inspeção Geral dos Serviços da Secção Portuguesa da Exposição Universal de 1900, Lino de Carvalho, a propósito da criação do Conselho Superior de Higiene da Habitação (Ministério das Obras Públicas) lamentava-se da exclusão dos arquitectos naquela recente organização. Na carta enviada ao governo a denunciar a situação pode-se ler:

*O arquitecto, realizando o seu ideal de Arte na vivenda opulenta, não descarta mas até com dedicação de apóstolo se ocupa do grande problema da habitação operária. E só lhe interessa, aí, a estética? Não. Ele sabe bem da sua importância económica e higiénica, e, em toda a sua complexidade, têm sempre encarado este problema os arquitectos de todos os países. [...] Uma missão desta natureza não só representaria, pois, um injustificado desprestígio para a nossa classe como um prejuízo para a boa solução deste problema para a qual a mesma classe tão utilmente tem contribuído.<sup>30</sup>*

Salvo duas ou três excepções, o interesse académico e profissional dos arquitectos portugueses sobre o desenho das casas baratas era quase inexistente. Este facto histórico denota o quanto a sociedade havia afastado os arquitectos deste novo programa de habitação emergente e urgente. A eloquência do grande desenho ensinado nas academias havia cunhado a profissão de um saber caprichoso desenquadrado quanto à necessidade de construções rápidas e simples. Pelo menos era essa a certeza no interior dos grupos sócio-profissionais especialistas em casas baratas: reformadores sociais, médicos e engenheiros. Sobretudo, denunciava-se a formação neoclássica endereçada à grande encomenda pública e à clientela endinheirada, imprópria à obra desornamentada. Quando a Sociedade dos Arquitectos se manifestou em prol dos interesses gerais da classe, argumentava que a presença dos arquitectos em tal causa impunha a dignificação da casa operária pois "o utilitarismo que orienta as ideias modernas encontra nas artes um dos seus melhores cooperadores; e assim é que a Arquitectura, sem abandonar as suas tradições de arte ornamental e monumental se integrou neste movimento".<sup>31</sup>

28 Idem, p. 21

29 Texto oficial do júri citado em, FARGE, Laurent, coord. - Les Concours publics d'architecture - Revue Mensuelle, IX Année. Paris: Librairies-Imprimeries Réunies, 1906, p. 3

30 "Casas baratas- Representação ao Governo". In Anuario dos Architectos Portuguezes. Ano IV, MCMVIII. Lisboa: Typographia do Commercio, 1908, p.18

31 Idem, p.17

## 1930. RESPIRAÇÃO MODERNA NO DESENHO DA CASA ECONÓMICA

O arquitecto Henry Provensal (1868-1934) havia obtido o segundo prémio no concurso de Rothschild atrás citado. Georges Teyssot, a propósito dessa competição, dá nota<sup>32</sup> de uma coincidência entre um texto que Provensal escreve no seu livro de 1908, "L'Habitation Salubre et à Bon Marché" e uma famosa frase de Le Corbusier. No capítulo "L'Esthétique de la Maison" Provensal afirma que a forma da casa deve ser "l'expression dans l'espace d'un état statique de la matière, représentatif des besoins agglutinés".<sup>33</sup> Acrescentando:

*[...] un goût sûr, un doigté habile, car, ici, le détail disparaît, les masses seules comptent. Les volumes seuls offrent des combinaisons multiples et variées auxquelles l'architecte demandera l'expression caractéristique. C'est dans la répartition savante des cubes et leur pénétration avec d'autres volumes, qu'il cherchera à faire jouer les masses lumineuses.*<sup>34</sup>

O arquitecto francês irá questionar na construção de casas económicas a própria ossatura estrutural, a utilização à vista de novos materiais como o betão, o uso dos processos industrializados, para além de insistir numa inventiva ligada à ventilação, à disposição das zonas de água e acessos, enfim, à configuração da célula mínima. Para alargar a leitura, refira-se que Henry Provensal enquanto estudante foi colega de Marques da Silva em 1891 na academia parisiense.<sup>35</sup> Também, quatro anos antes de editar o livro atrás citado havia escrito "L'Art de demain", onde ensaiou um novo destino para a arquitectura alicerçado na abstracção da forma e no uso de volumes cúbicos luminosos.

Esse texto foi lido pelo jovem Charles-Édouard Jeanneret (Le Corbusier) em 1905 sob conselho do seu professor Charles L'Eplattenier (1874-1946) quando frequentava os últimos anos da L'École d'Art de La Chaux-de-Fonds.<sup>36</sup> Estas posições de Provensal vinham influenciadas pelo pensamento de alguns círculos intelectuais de Paris que desde o início do século cultivavam a ideia de uma arte nova para o povo.<sup>37</sup> A propósito da perda da arte primitiva e da renovação e democratização das artes decorativas, o poeta e médico Henri Cazalis escreveu que "L'hygiène déjà, une branche encore de l'esthétique - car la santé, la propreté sont nécessairement des conditions essentielles de la beauté [...] Mais je demande plus: je voudrais partout ce que nous voulons en nos intérieurs, un peu d'élégance, de beauté, avec la salubrité et avec le confort".<sup>38</sup>

A normativa edificatória de origem sanitaria foi gradualmente convertendo-se num programa de valores – o higienismo, o qual ajudou à emancipação de formas diáfanas, brancas e politicamente engajadas. Paul Overly responsabiliza o movimento higienista pelas características neutras e científicas da Neues Bauen<sup>39</sup> e, em geral, pela geometria das formas simples, grandes envidraçados, terraços, superfícies brilhantes, dos primeiros modernos, fazendo coincidir pela similitude do seu desenho casas e sanatórios. Será este referencial de tendência higienista, tutelado por personagens tão distintas como Walter Gropius (1883-1969) ou Robert Mallet-Stevens (1886-1945), onde podemos inscrever o Efémero Modernismo referido por Nuno Portas na Evolução da Arquitectura Moderna em Portugal<sup>40</sup>.

32 TEYSSOT, Georges – "The Disease of the Domicile". In *Assemblage*. N.º 6, Jun 1988. Cambridge: The MIT Press, 1988, p. 94

33 PROVENSAL, Henry - *L'Habitation salubre et à bon marché*. Paris: Librairie générale de l'Architecture et des Arts décoratifs, 1908, p. 79

34 *Idem* p. 79

35 CARDOSO, António - *O Arquitecto José Marques da Silva e a arquitectura no Norte do País na primeira metade do séc. XX*. Tese de Doutoramento. Porto: Faculdade de Letras do Porto, 1992, p. 73

36 BROOKS, H. Allen - *Le Corbusier's Formative Years: Charles-Edouard Jeanneret at La Chaux-de-Fonds*. Chicago: The university of Chicago Press, 1997, p. 27

37 Destaca-se a personalidade esotérica do médico Henri Cazalis (1840-1909) cuja obra literária sui generis abarca estudos sobre William Morris com incursões laterais à obra de Ruskin. Para além do livro sobre a questão das Habitations à Bon Marché, sob o pseudónimo de Jean Lahor, em 1901 edita a obra *L'Art Nouveau* dedicada a Félix Mangini (1836-1902), filantropo, criador do primeiro sanatório popular francês e de bairros de habitações operárias em Lyon.

38 *L'Art Nouveau au point de vue social*, in LAHOR, Jean - *L'Art Nouveau*. Paris: Lemerre éditeur, 1901, p.92

39 OVERLY, Paul – *Light, Air and Openness. Modern architecture between the wars*. London, Thames & Hudson, 2007

40 PORTAS, Nuno - "A evolução da Arquitectura Moderna em Portugal". In ZEVI, Bruno, *História da Arquitectura Moderna*. Volume II. Lisboa: Arcádia, 1973

Após o final dos anos vinte emergem na cena nacional as primeiras propostas alinhadas com os movimentos internacionais do Esprit Nouveau e da Bauhaus. No interior dos condicionalismos culturais e tecnológicos do país, alguns jovens arquitectos desenvolvem uma obra abstracta e funcionalista contra a linguagem figurativa dominante e a estética monumentalizadora do Estado. Até então, verifica-se uma produção ecléctica de matriz clássica por via da formação na academia parisiense, mas contaminada por um utilitarismo fortemente ajustado ao programa e às inovações técnicas. As formas arquitectónicas dos bairros construídos pelo Estado, saídas das mãos de arquitectos que haviam frequentado a École des Beaux-arts, distanciam-se das formas bucólicas internacionais predominantes nas garden-cities que se apresentavam como modelo urbano. Por exemplo, a arquitectura mais monumental do Bairro do Arco do Cego ou da Ajuda, em Lisboa, distingue-se das soluções portuenses mais próximas do "modelo culturalista", para utilizar a conhecida categorização de Françoise Choay. Observando as chaminés, o apoio das floreiras, os beirados ou o entrançado dos balcões na arquitectura do bairro republicano de Sidónio Pais no Porto, percebe-se os primeiros sinais de uma arquitectura que usava elementos uniformizados que radicavam na diversidade de soluções da cultura construtiva tradicional e que encontrava no debate sobre a "casa portuguesa" o seu fundamento. A esta mescla de posicionamentos acrescentar-se-á uma fugaz experimentação no desenho do espaço doméstico operário no encaço da nova prática veiculada pelo movimento funcionalista europeu.

Nesta última etapa, na reconfiguração da casa económica converge quer a componente normativa higienista veiculada pelo RSEU quer a sua componente ideológica pela importação dos valores estéticos e políticos do Movimento Moderno. Mas a maioria das soluções construídas em Portugal estarão longe da nova práxis arquitectónica e urbanística estimulada pelo processo de alojamento social da república de Weimar ou das HBM francesas, observando-se laivos de uma modernidade que mais não será do que uma simples actualização do invólucro com novo repertório decorativo depurado. As propostas de Cottinelli Telmo para o alojamento de famílias pobres algarvias eram referidas como "belos modelos de arquitectura moderna subordinada a um sentimento regional".<sup>41</sup> O arquitecto Carlos Ramos projecta dois bairros económicos municipais, respectivamente para Olhão e Funchal,<sup>42</sup> onde afirma o engajamento com a abstracção volumétrica. Com data admissível de 1929, o conjunto habitacional de Olhão era formado por 24 casas geminadas térreas com pátio interior, organizadas ao longo de uma rua privada que funciona como eixo de simetria da composição em planta. Tomando o estudo de Ricardo Agarez<sup>43</sup> sobre este "Projecto dum Bairro Económico", observa-se uma racionalidade e uma hierarquização de espaços que cria um sentido de ordem, vigilância e auto-regulação de natureza panóptica. Também, segundo o autor, confirma-se a preocupação em normalizar elementos construtivos vernaculares locais remetendo o desígnio modernista da proposta para a arquitectura popular. A maquete do bairro figurará no I Salão dos Independentes<sup>44</sup> de 1930 afirmando a relação da solução com o ambiente árabe da vila como efeito de propaganda a favor do Moderno em Portugal.<sup>45</sup> Esta necessidade de contextualização será suprimida nos dois bairros económicos municipais que em 1931 se propõe construir no âmbito do Plano de Melhoramentos do Funchal. Aqui, Carlos Ramos é inequívoco no uso de um léxico formal em sintonia com os postulados funcionalistas saídos do CIAM de Frankfurt sobre a relação do problema do "espaço mínimo" com a "luz", o "ar" e o "espaço livre" - "Die Wohnung fur das Existenzminimum".<sup>46</sup> Por contraponto à solução de casas em banda<sup>47</sup>, o edifício colectivo de habitação apresenta uma composição

41 "Casa de 9 compartimentos, para o sul do país". In *A Arquitectura Portuguesa*. Ano XXVI, nº 8 e 9, Agosto e Setembro de 1933, p. 71

42 Para uma leitura de pormenor da obra do arquitecto Carlos Ramos consultar o trabalho, COUTINHO, Bárbara dos Santos - Carlos Ramos (1897-1969): Obra, pensamento e acção. A procura do compromisso entre o Modernismo e a Tradição. Dissertação de mestrado em História da Arte Contemporânea. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 2001

43 AGAREZ, Ricardo - Algarve Building. *Modernism, Regionalism and Architecture in the South of Portugal, 1925-1965*. New York: Routledge, 2016 pp.149-164

44 Primeira de duas exposições realizadas na Sociedade Nacional de Belas Artes (Lisboa) cujo fim visava a divulgação de obras modernas em diversas áreas, nomeadamente em Arquitectura. FRANÇA, José-Augusto - História da Arte em Portugal: o modernismo. Lisboa: Editorial Presença, 2004, p. 59

45 Cottinelli Telmo utilizaria também esta comparação para justificar a sua proposta de casas para famílias pobres como "belos modelos de arquitectura moderna subordinada a um sentimento regional". TELMO, Cottinelli - "Casa de 9 compartimentos, para o sul do país". In *A Arquitectura Portuguesa*. Ano XXVI, nº 8 e 9, Agosto e Setembro de 1933, p. 71

46 Tema do 2º congresso dos CIAM (Frankfurt - 1929) - "A habitação para as condições de vida mínima".

47 Note-se que, em relação ao bairro de moradias em banda, é apresentada uma variante onde a mesma solução funcional aparece numa "versão

volumétrica que faz uso da escada para pontuar no alçado a entrada, num jogo complexo de sombras que associa os volumes das varandas. Trata-se de uma proposta que explicita na sua forma o acesso vertical múltiplo, solução constantemente censurada por se afastar do ideal unifamiliar. Também se deve incluir nesta nova respiração o "Plano de uma Cidade-jardim a situar entre a Estrada Municipal da Abelheira e o caminho-de-ferro do Vale do Lima" de Rogério de Azevedo para Viana do Castelo. Se o tema do "bairro-jardim" era usado por Salazar pela sua automática ligação ao tema da casa bucólica isolada com horta, verifica-se que a proposta de Rogério de Azevedo era desviante sobretudo porque não contemplava de uma forma clara o fraccionamento associado à propriedade privada. Da análise ao anteprojecto, verifica-se que a solução não expressa delimitações de lotes, não hierarquiza logradouros e jardins; antes propõe uma vasta faixa de "terreno para horta a dividir" na zona poente e integra campos e parques de jogos no seio dos quarteirões. O pequeno aglomerado era constituído por casas isoladas, escola, creche e dois conjuntos para cooperativas de habitação. Os equipamentos e os dois blocos habitacionais organizavam o denominado centro cívico colocado no ponto focal, e auferem-lhe um carácter urbano oposto ao dos anéis periféricos onde se implantam casas unifamiliares com generosos jardins. No anteprojecto das moradias observa-se algum cuidado em tomar uma matriz espacial e morfológica suficientemente flexível para formar tipologias até quatro quartos, possíveis de serem agregadas em banda. O uso de envidraçados simples e colocação de telhado de uma água voltada para as traseiras, com conseqüente formação de vasta área de parede cega no alçado frontal, reforçaram a pureza e leveza do volume. Para além do recurso a estes dispositivos formais, a solução evidencia um desenho do espaço interior distinto daquela que era à data a prática corrente. Por exemplo, se nos detivermos sobre os compartimentos associados ao banho e à cozinha, verifica-se uma racionalidade na disposição e dimensão de espaços e uma complexificação funcional, a que não será alheia a provável introdução de equipamentos domésticos modernos.

Um último exemplo do esforço por alinhar com a experimentação internacional de vanguarda foi o Bairro Operário Conde de Monte Real projectado em 1932 pelo arquitecto Jorge Segurado para a Câmara Municipal de Cascais. A solução parte de uma malha rectangular onde se dispõem fileiras de habitações repetidas paralelamente, numa ordem que sugere a do plano da Siedlung Dammerstock de Walter Gropius (1883-1969) construída em 1928 e que Jorge Segurado terá visitado em 1931. Quando plenamente cumprido, o projecto daria origem a 133 fogos do tipo A, 123 do tipo B, uma escola, parques infantis, uma biblioteca e uma sede de cooperativa. Os dois tipos correspondiam a casas unifamiliares agrupadas em banda, com um ou dois quartos, tendo um núcleo distributivo formado pela "casa comum" à qual era agregada uma pequena zona de cozinhar e um banho. No relatório de obras e melhoramentos apresentado pelo então Presidente da Comissão Administrativa da Câmara, António Rodrigues Cardoso, o arquitecto foi elogiado nos seguintes termos: "Consciente do seu valor, que é grande, não transige nunca com os seus hábitos do passado que neste concelho eram regra em assuntos de estética. Meteu na ordem aquilo que andava arredado, pondo cada qual no seu lugar: os mestres-de-obras, os amadores de projectos e os criadores de estilos."<sup>48</sup>

## NOTA CONCLUSIVA

No seu sentido mais lato, a definição de Moderno corresponde a um grau maior de consciência moral, cultural e artístico de um processo histórico em "estado de ruptura" com o vigente para a melhoria das condições materiais da vida e modificação das relações de poder entre os grupos sociais. Ora, nestas primeiras décadas dominadas pelo republicanismo, a referida consciência nunca se tornou colectiva ou institucional, por conseguinte, nunca a construção da modernidade em arquitectura esteve comprometida com um programa sustentado de transformação social. Quando comparadas com as vanguardas, as obras modernas nacionais foram circunstanciais, inconsequentes e eminentemente fenómeno visual importado mas que não deixou de incorporar o vasto lastro de ordem sanitária e social do higienismo e da sua influência na emancipação espacial e expressiva das formas arquitectónicas da habitação social.

---

regionalista', socorrendo-se de elementos decorativos e construtivos ligados à tradição arquitectónica local.

48 Citação a partir de, D'ENCARNAÇÃO, José. Recantos de Cascais. Lisboa: Edições Colibri, 2007, p.24.



## BIO

Gisela Lameira (Portugal, Viseu, 1978) é arquitecta e investigadora no Atlas da Casa, do Centro de Estudos em Arquitectura e Urbanismo (FAUP, CEAU). A sua investigação foca-se em estudos no âmbito da génese e transformação de modelos de habitação plurifamiliar em Portugal, do ponto de vista da tipo-morfologia. Completou Doutoramento em 2017, defendendo a tese "O Prédio de Rendimento Portuense. Topologias, tipologias e modelos de habitação plurifamiliar na 1ª metade do século XX". Actualmente integra o Grupo de Investigação 'Atlas da Casa' e a equipa do projecto de investigação FCT "Mapping Public Housing: a critical review of the State-subsidised residential architecture in Portugal (1910-1974)".

# Habitação subsidiada pelo Estado em Portugal. Uma panorâmica tipo-morfológica no âmbito do Plurifamiliar (1910-1974)

GISELA LAMEIRA

Universidade do Porto, Faculdade de Arquitectura, Centro de Estudos de Arquitectura e Urbanismo (CEAU-FAUP), Porto, Portugal

---

## ABSTRACT

Em Portugal, embora a habitação unifamiliar tenha sido o modelo preferido num conjunto significativo de iniciativas de habitação pública até o início da década de 1950, os edifícios de habitação plurifamiliar em contexto urbano desempenharam um papel importante na consolidação do centro urbano das mais importantes cidades portuguesas, Porto e Lisboa. Particularmente no período do pós-guerra (principalmente nos anos 1950-1970), estas arquitecturas residenciais tiveram um papel fundamental na transformação urbana destas cidades, nomeadamente na sua consolidação e expansão morfológica.

Durante estas décadas, diferentes tipos de promotores, tais como promotores privados, promotores imobiliários ou o próprio Estado, construíram tipos e modelos de habitação que transportam a sua própria identidade, ao nível das tipologias, práticas de construção ou influências de contextos internacionais. A concepção destes modelos residenciais articulava de igual modo diversos factores, tais como distintos enquadramentos regulamentares, recursos financeiros e contextos urbanos.

Em termos de iniciativas públicas, durante os três primeiros trimestres do século XX, foram implementados em Portugal vários programas habitacionais, tendo como objectivo proporcionar habitações adequadas para uma parte considerável da população. No Porto e em Lisboa, por exemplo, o sector público esteve profundamente envolvido nas dinâmicas de transformação urbana desde a década de 1940, procurando soluções habitacionais que visavam não só os habitantes com baixos recursos, mas também uma classe média emergente que aproveitou a possibilidade de arrendar ou comprar casas com condições vantajosas. Essas iniciativas originaram operações urbanas de grandes dimensões, que estavam estrategicamente conectadas com a expansão planeada da cidade, originando modelos urbanos radicalmente diferentes dos sistemas tradicionais de estruturação do tecido urbano.

Os edifícios construídos constituíram de igual modo um veículo eficaz de experimentação tipológica, explorando os princípios do 'minimum dwelling' e renovando as lógicas de distribuição dos apartamentos.

Através de uma perspectiva panorâmica sobre os programas habitacionais realizados ou apoiados por iniciativas públicas entre os anos de 1910 e 1974, procurar-se-á identificar alguns dos conjuntos residenciais mais significativos construídos durante este período. O objectivo é esclarecer o enquadramento regulamentar associado às políticas habitacionais e, acima de tudo, destacar a relevância destes bairros na expansão e transformação morfológica das cidades e na proposta de novas tipologias habitacionais.

## **ALTERAÇÃO DE PARADIGMAS. A EMERGÊNCIA DE MODELOS DE HABITAÇÃO PLURIFAMILIAR NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX**

Durante quase sete décadas, entre 1910, data da implementação da 1ª República Portuguesa (1910-1976) e 1974, data da queda do regime de ditadura do Estado Novo (1933-1974), foram implementados vários programas habitacionais, com diferentes abordagens relativamente à adopção de tipologias de habitação em geral, e habitação plurifamiliar em particular, e acima de tudo, na sua relação com a estrutura morfológica e funcional das cidades.

A produção de habitação pública ao longo do século XX está a ser extensivamente mapeada pelo projecto de investigação 'Mapping Public Housing' [<https://mappingpublichousing.up.pt/en/>]. O seu objectivo é identificar os programas habitacionais subsidiados pelo Estado e suas concretizações espaciais durante o período 1910-1974: bairros, edifícios de habitação plurifamiliar ou casas unifamiliares. O estado actual do inventário realizado ao longo deste projecto de investigação permitiu uma visão abrangente da experimentação tipológica realizada até 1974.

Actualmente, a base de dados do 'Mapping Public Housing' engloba cerca de seis centenas de registos (referentes principalmente a bairros construídos de diferentes dimensões), dos quais cerca de duas centenas incluem edifícios habitacionais de carácter plurifamiliar. Neste universo, é possível encontrar vários tipos de edifícios, com diferentes escalas e sistemas de acesso.

As soluções intermediárias ou híbridas, ou seja, edifícios com acesso directo/individual aos apartamentos a partir do exterior, são uma opção frequente, especialmente nos programas habitacionais implementados em meados da década de 1940. As galerias de distribuição ou núcleos de acesso verticais foram desenvolvidos num conjunto mais significativo de edifícios, principalmente naqueles construídos após 1945.

Embora o modelo de habitação plurifamiliar, com acessos verticais e vários apartamentos em cada piso, fosse um tipo de construção conhecido no âmbito da construção do sector privado em Lisboa, não se assumia claramente como a primeira opção quando se tratava de iniciativas públicas. Durante as décadas de 1930 e 1940, os programas habitacionais implementados concentraram-se na disseminação de bairros de baixa densidade, propondo uma espécie de cidade-jardim de casas unifamiliares com pequenos jardins individuais. Estas políticas de habitação permitiram a construção de zonas de Lisboa e do Porto com dimensão considerável, contribuindo para uma expansão planeada e reestruturação morfológica, mas não ofereciam uma solução global para as necessidades de habitação sentidas durante esse período.

## **PROGRAMAS DE HABITAÇÃO, EDIFÍCIOS DE HABITAÇÃO PLURIFAMILIAR E MODELOS DE CIDADE. UMA PERSPECTIVA GERAL**

Esta visão panorâmica centra-se em arquitecturas de carácter residencial que frequentemente não se destacam pela sua qualidade arquitectónica, definindo um objecto particular de estudo – os edifícios de habitação plurifamiliar subsidiados pelo Estado construídos em Portugal, um quadro temporal - o período entre 1910 e 1974, e uma perspectiva de abordagem particular – a análise tipológica e morfológica.

Este percurso tem como objectivo a identificação de alguns dos conjuntos residenciais mais relevantes construídos durante este período, em termos de escala, impacto morfológico na expansão das cidades e abordagem inovadora relativamente às opções arquitectónicas e tipológicas, enquadrando a regulamentação vigente em termos de políticas de habitação.

## 1. AS PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS

O "Bairro de Casas Económicas" (BCE, Decreto-Lei 4137, de 25 de Abril de 1918) constitui o primeiro programa habitacional em que se promulgaram várias disposições sobre a construção e venda de casas a preços acessíveis para as classes desfavorecidas da população urbana. Embora esta iniciativa pública (e respectivo enquadramento regulamentar) estivesse direccionada para a construção de moradias unifamiliares ou habitações em banda (artigo 4), dos 3 bairros construídos através deste programa, é relevante referir o Bairro da Ajuda, em Lisboa (1918-1935), que propunha edifícios de habitação plurifamiliar com 3 pisos, para além de moradias.

Posteriormente, em 1928, o programa "Regime das Casas Económicas" (RCE, Decreto-Lei 16055, de 22 de Outubro de 1928), segue igualmente esta direcção, promovendo de igual modo alguns bairros com modelos de habitação plurifamiliar. É relevante referir dois exemplos, um em Lisboa e outro no Porto, ambos propondo um bloco habitacional de 2 pisos com acesso vertical partilhado aos apartamentos (2 em cada andar). No final da década de 1920, este tipo de edifícios, com características próximas de algumas soluções de padrão baixo/médio construídas por particulares, procuraram resolver as necessidades habitacionais de uma forma mais eficaz, especialmente em Lisboa, com a construção de 102 habitações num quarteirão de dimensões reduzidas.



Bairro Presidente Carmona Municipal (Lisboa, 1927-1935) - 102 fogos (habitação unif. e plurif.), à esquerda.

GPS: 38.739993N 9.131524W

Bairro da Companhia de Seguros "O Trabalho", (Porto, 1928) - 18 fogos.

GPS: 38.739993N 9.131524W

A implementação da ditadura em Portugal (Estado Novo, 1933) dificultou o desenvolvimento desta linha de experimentação, já que o regime privilegiava claramente a construção de moradias unifamiliares como um "instrumento de controlo social" (Silva & Ramos, 2015: 261). Até ao final da década de 1950, o primeiro programa habitacional criado durante o Estado Novo, o Programa "Casas Económicas" (CE, Decreto-Lei 23052, de 23 de Setembro de 1933) não produziu outros tipos de habitação nem soluções intermédias.

De acordo com o inventário desenvolvido pelo projecto 'Mapping Public Housing', o Programa "Casas Económicas" construiu cerca de 70 bairros ao longo de quase cinco décadas (1933-1971). A inclusão de habitações multifamiliares foi considerada apenas a partir do final da década de 1950 (em cerca de 12 exemplos), como é possível constatar no Bairro do Viso (Porto, 1958-1965), no Bairro do Cedro (Vila Nova de Gaia, 1962-1966) e em Mira-Sintra/Bairro ICESA (Aigualva-Cacém, 1965-1975).

## 2. O PERÍODO PÓS-GUERRA ENQUANTO PONTO DE VIRAGEM

A opção por modelos de habitação plurifamiliar, observada por volta de 1940, indica que a casa individual não era suficiente na resposta às necessidades de habitação sentidas na época. Nesse sentido, vários programas foram então implementados, o que definiu um ponto de viragem em termos de políticas públicas de habitação e originou um período de experimentação ao nível das soluções tipológicas. Os primeiros exemplos construídos durante esta fase apontaram para soluções intermédias, edifícios habitacionais com um número reduzido de pisos, acesso directo aos apartamentos ou sistemas de acesso verticais que servem apenas algumas habitações. Em situações específicas, as soluções arquitectónicas eram restringidas pela própria legislação, que limitava os edifícios a quatro andares de altura. Foi o caso da formulação do Decreto-Lei do Programa “Casas de Renda Económica”, de 1945.

O Programa “Casas para Famílias Pobres” (CP, Decreto-Lei 34486, de 6 de Abril de 1945), criado na mesma altura, destinava-se às classes mais desfavorecidas, nomeadamente as que não tinham acesso a outras ofertas de habitação pública. Embora este programa tenha iniciado com a construção de habitação unifamiliar, durante o início da década de 1950, transitou para soluções de habitação de tipo plurifamiliar, nomeadamente modelos híbridos de 2 andares e blocos habitacionais com vários andares e galerias de acesso (cerca de uma dúzia de exemplos, de 87 inventariados presentemente).

O Bairro São Vicente de Paulo (1950) e o Bairro Rainha Dona Leonor, fase 2 (1955), ambos localizados no Porto, constituem casos relevantes no que diz respeito à utilização de galerias enquanto sistemas otimizados de distribuição. Os edifícios habitacionais do Bairro Quinta do Jacinto, com uma configuração em T, acessos verticais e 3 apartamentos por piso, acrescentam uma camada extra de experimentação, através de um plano de implantação racional que organiza a localização dos edifícios em função da exposição solar.



Bairro São Vicente de Paulo (Porto, 1950) - 18 fogos, à esquerda.

GPS: 41.154289N 8.578656W

Bairro Quinta do Jacinto (Lisboa, 1950-1957), Raúl Tojal, José de Lima Franco - 180 fogos.

GPS: 38.707352N 9.176778W

Bairro Rainha Dona Leonor, Fase 2 (Porto, 1955) - 100 fogos, à direita.

GPS: 41.149087N 8.662276W

O Programa "Casas de Renda Económica" (CRE, Lei 2007, de 7 de Maio de 1945), implementado via Habitações Económicas/Federação de Caixas de Previdência (HE/FCP), foi desenvolvido numa direcção distinta. Esta iniciativa de habitação programada tinha como objectivo proporcionar o acesso a casas de rendas mais baixas, visando os habitantes que não podiam candidatar-se às moradias unifamiliares construídas no âmbito do Programa de Casas Económicas em vigor desde 1933.

Durante o seu período de vigência, este programa de habitação construiu um número relevante de conjuntos residenciais de modelo plurifamiliar. De acordo com o inventário em curso pelo 'Mapping Public Housing', foram construídos cerca de 115 Bairros e 14420 habitações sob este programa, dos quais cerca de uma centena incluíram habitação de tipo plurifamiliar. Tal facto permitiu uma experimentação efectiva no âmbito dos modelos de habitação, comprometida com a proposta de novos modelos de cidade, relacionados particularmente com os paradigmas urbanos da Carta de Atenas, a introdução de novas linguagens relacionadas com os princípios do Movimento Moderno ou o desenho de tipologias ligadas às teorias racionalistas subjacentes ao "minimum dwelling".

O projecto de Miguel Jacobetti Rosa para o Bairro de Alvalade, Células 1 e 2 (1948), localizado em Lisboa, foi inicialmente adoptado como um modelo tipológico a reproduzir em todo o país. Durante as décadas de 1950 e 1960 surgiram novas estratégias, alavancadas pela intervenção de Nuno Teotónio Pereira e de um vasto conjunto de arquitectos "modernos" reconhecidos, como Nuno Portas, Bartolomeu Costa Cabral, João Andresen, Rui Athouguia, entre outros, que tentaram abordar cada intervenção de acordo com as especificidades locais, incorporando características modernas em distintos níveis.

O Bairro de Alvalade, Células 1 e 2 (Lisboa, 1945-1948), a Unidade Residencial de Ramalde, Fase 1 e 2 (Porto, 1950-1954), o Bairro da Soda Póvoa (Vila Franca de Xira, 1953), o Bairro de Cabo-Mor (Vila Nova de Gaia, 1957), o Bairro das Caixas da Previdência da Parede (Parede, 1957) são alguns exemplos construídos nos quais os autores desenvolveram tipologias racionais com configurações regulares, procurando áreas mínimas de habitação, a optimização dos espaços de circulação e a compressão dos espaços sociais. Projectos como o Bairro de Santa Marta (Barcelos, 1955-1962) e as Torres Vermelhas da Pasteleira (Porto, 1966-1972) exploram outras linhas de acção, mais próximas de referências vernaculares e abordagens "orgânicas" que estavam a ser exploradas em Itália, por exemplo, nos complexos residenciais da INA-Casa.

O facto de estes conjuntos ocuparem parcelas de grandes dimensões permitiu o teste de novos modelos urbanos, nomeadamente o desenho de layouts racionais com eixos estruturantes e edifícios colocados paralelamente entre si de acordo com a melhor exposição solar. As áreas exteriores localizadas entre os edifícios foram frequentemente planeadas enquanto áreas verdes com percursos de ligação. Por um lado, esta abordagem racionalista da Carta de Atenas pode ser vista na Unidade Residencial de Ramalde (Porto, 1950-1954), no Bairro das Caixas da Previdência (Coimbra, 1965) ou no Bairro de Cabo-Mor (Vila Nova de Gaia, 1957), enquanto a distribuição das Torres Vermelhas da Pasteleira (Porto, 1966-1972) sugere, por outro lado, a influência organicista dos conjuntos residenciais italianos construídos nos anos de 1960.

Alguns exemplos:



Bairro de Cabo-Mor (Vila Nova de Gaia, 1957), João Andresen - 72 fogos. GPS: 41.119662N 8.613127W

Bairro das Caixas da Previdência (Coimbra, 1965), Jorge Albuquerque - 180 fogos, à direita. [©Luciana Rocha]. GPS: 0.197993N; 8.411143W



Unidade Residencial de Ramalde, Fase 1 e 2 (Porto, 1950-1954), Fernando Távora - 426 fogos, à esquerda. GPS: 41.167382N 8.655740W

Bairro das Caixas da Previdência (Paredes, 1957), Rui Athouguia - 160 fogos. GPS: 38.692053N 9.349484W



Bairro de Santa Marta (Barcelos, 1955-1962), Nuno Teotónio Pereira - 20 fogos, à esquerda. GPS: 41.534584N 8.608408W

Torres Vermelhas da Pasteleira (Porto, 1966-1972), J. Seródio, Luís Almeida d'Eça, Rui Paixão - 500 fogos. GPS: 41.1513384N 8.6630958W



Bairro de Alvalade, Célula 1 e 2 (Lisboa, 1945-1948), Miguel Jacobetty Rosa - 2066 fogos, à esquerda. GPS: 38.752311N 9.146895W

Bairro de Soda Póvoa (Vila Franca de Xira, 1953), Nuno Teotónio Pereira - 12 fogos. GPS: 38.859693N 9.067165W

O Programa Casas para Pescadores (CP, Decreto-Lei 35732, de 4 de Julho de 1946) foi inicialmente apoiado pela Lei 1953, de 11 de Março de 1937, que "estabelece as bases para a criação em todos os centros de pesca de organizações de cooperação social com personalidade jurídica", conhecidas como 'Casas dos Pescadores', e mais tarde pelo Decreto-Lei 35732 de 04 de Julho de 1946, que permitia ao Conselho Central de Casas de Pescadores contrair empréstimos para financiar a construção dos edifícios. De acordo com o inventário actual, este programa de habitação construiu 56 bairros, dos quais 14 incluíram acesso compartilhado aos apartamentos. Neste programa particular, implementado nas zonas costeiras portuguesas, o tipo de edifício mais frequente é aquele que estrutura edifícios de 2 pisos com acesso directo a 2 apartamentos, repetidos em vários locais (Matosinhos, Póvoa de Varzim, Sines, etc.), embora alguns bairros implementem blocos habitacionais com vários pisos. É o caso do Bairro das Casas dos Pescadores, em Matosinhos (3ª fase) e Bairro das Casas dos Pescadores da Torre, em Cascais.



Bairro Casas de Pescadores em Matosinhos (3ª fase, 1958), Alexandre T. Bastos - 104 fogos, à esquerda GPS: 41.187778N 8.679868W  
 Bairro Casas de Pescadores em Matosinhos (2ª fase, 1958), Alexandre T. Bastos - 56 fogos. GPS: 41.187778N 8.679868W

A partir de outra perspectiva, o Programa Casas com Renda Limitada (CRP, Decreto-lei 36212, de 7 de Abril de 1947), procurou aumentar a cooperação entre o investimento privado e o sector público, através da fixação prévia do valor máximo de renda a ser cobrado para os apartamentos. Embora em Lisboa tenham sido construídos apenas três bairros através deste programa, estes representam exemplos notáveis da interpretação do Movimento Moderno em Portugal, tanto ao nível de conceito urbano como de experimentação de tipologias. Na medida em que os fogos construídos sob este programa de habitação se destinavam a um sector da população com alguns recursos, as áreas dos apartamentos e distribuição interior reflectem diferenças claras relativamente às soluções implementadas noutros programas de habitação.



Bairro das Estacas (Lisboa, 1949-1955), Rui Athouguia, S. Formosinho Sanchez - 264 fogos, à esquerda.  
 GPS: 38.746497N 9.137728W

Conjunto Residencial na Av. Estados Unidos da América (Lisboa, 1954), M. Laginha, P. Cid, J. Barros Vasconcelos - 540 fogos.  
 GPS: 38.749121N 9.136709W

Conjunto Residencial na Av. Infante Santo (Lisboa, 1949-1955), A. J. Pessoa, H. Gandra, J. Abel Manta - 184 fogos, à direita.  
 GPS: 38.709920N 9.165252W

O Plano de Melhoramentos para a cidade do Porto, um documento municipal implementado em 1956 com o objectivo de solucionar as necessidades de habitação no Porto através da construção de cerca de 6000 casas em dez anos, deu origem a um número significativo de conjuntos residenciais de dimensão variada, que foram construídas na primeira periferia da cidade, contribuindo para a sua expansão planeada e urbanização. As habitações construídas no âmbito do Plano de Melhoramentos da Cidade do Porto (PMP, Decreto-Lei 40616, de 28 de Maio de 1956) tinham uma conexão directa com o Programa Casas para Famílias Pobres, de 1945, seguindo, portanto, os seus princípios fundamentais.

Os 30 bairros construídos sob este programa habitacional compreendem edifícios com um número variável de pisos (pelo menos 4) e acessos verticais partilhados e/ou galerias de distribuição, seguindo projectos-tipo na maioria dos casos. Durante a construção dos bairros do Plano de Melhoramentos, realizados entre 1957 e 1977, é possível sublinhar que o desenho das tipologias foi gradualmente aperfeiçoado, num processo de experimentação que começou a relacionar de um modo mais próximo os edifícios habitacionais e o seu contexto. Tal facto pode ser confirmado comparando conjuntos como o Bairro da Pasteleira, Bom Sucesso e Carvalhido, do início do programa (1956-1958), ou seja, a racionalidade dos layouts materializada desde a planta de implantação até ao desenho do apartamento, com projectos posteriores implementados na cidade, como o Bairro do Falcão (1967-1972).

Alguns exemplos:



Agrupamento de Moradias Populares do Bom Sucesso (Porto, 1956-1958) - 126 fogos [edifícios galeria], à esquerda.

GPS: 41.153723N 8.632201W

Agrupamento de Moradias Populares da Pasteleira (Porto, 1957) - 608 fogos [edifícios galeria/edifícios com acesso vertical central].

GPS: 41.153944N 8.659717W



Agrupamento de Moradias Populares do Carvalhido (Porto, 1957-1958) - 264 fogos, à esquerda.

GPS: 41.169443N 8.622784W

Agrupamento de Moradias Populares do Falcão (Porto, 1967-1972, Fase 1) - 224 fogos.

GPS: 41.158975N 8.576916W

Não obstante as especificidades inerentes a cada projecto em particular, estes conjuntos residenciais compartilham lógicas similares em termos de conceito urbano: parcelas de grande dimensão com um *layout* que organiza edifícios residenciais implantados paralelamente, áreas verdes, percursos e ruas que se conectariam com a estrutura urbana definida pelo Plano Director do Porto (a partir de 1962). Apesar de seguirem alguns princípios definidos na Carta de Atenas, na maioria dos casos o modelo urbano alcançado apresenta fragilidades no que diz respeito à articulação com a pré-existência circundante, criando fragmentos desligados do restante tecido urbano. Esta observação é particularmente evidente na maioria dos bairros do Plano de Melhoramentos, já que não incorporam outro tipo de estruturas edificadas (equipamentos, escolas, áreas comerciais, etc.), fundamentais para a dinâmica interna dos conjuntos, nem definem hierarquias no desenho do sistema viário e ligação à rede de circulação existente.

### 3. ENTRE O FINAL DOS ANOS DE 1950 E O INÍCIO DOS ANOS DE 1970. INTERVENÇÕES DE GRANDE ESCALA

A análise dos programas habitacionais subsidiados pelo Estado, implementados desde o final dos anos 1950 até 1974, aponta para três das maiores operações urbanísticas construídas em Lisboa no início dos anos 1960, nomeadamente, os bairros de Olivais Norte, Olivais Sul e Chelas. O Plano de Urbanização do Bairro de Olivais Norte (1955-1960), por exemplo, incorporou 5000 fogos em edifícios multifamiliares distribuídos por 40 hectares de terreno, enquanto o Bairro de Olivais Sul (1959-1962), construiu cerca de 6986 habitações numa área de 186 hectares (HEITOR, 2004). Estas áreas residenciais foram desenvolvidas no âmbito do Plano de Construção de Novas Habitações (PCNH), Decreto-lei 42454, de 18 de Agosto de 1959, que estabeleceu a estratégia global para a construção de habitações de renda acessível, num processo articulado com a expansão planeada da estrutura urbana de Lisboa. Vários promotores de habitação a baixo custo estiveram envolvidos neste programa.

Através deste Plano, os conjuntos Olivais Sul, Olivais Norte e Chelas transformaram-se em laboratórios de habitação plurifamiliar de grande escala. O investimento efectuado na concepção dos planos de urbanização<sup>1</sup> e a definição de instrumentos de coordenação e monitorização (tal como a criação de um Gabinete Técnico de Habitação - GTH) permitiram simultaneamente exploração tipológica e diversidade de soluções arquitectónicas, como alternativas à implementação de projectos-tipo e de soluções padronizadas. Além disso, o conceito urbano global do plano, caracterizado por uma autonomia financeira (possibilitada pela venda das parcelas), a definição de hierarquias viárias, a incorporação de equipamentos e o estudo de bairros de grande escala construídos noutros contextos são factores que contribuíram para um processo urbanístico integrado.

---

1. Olivais Sul – Plano de Urbanização, (Lisboa, 1959-1968) - 6986 fogos. GPS: 38.763863N 9.109696W; Olivais Norte – Plano de Urbanização, (Lisboa, 1955-1960) - 2500 fogos. GPS: 38.775152N 9.113723W; Chelas – Plano de Urbanização, (Lisboa, 1962-1967-1990) - 2590 fogos. GPS: 38.749126N 9.117121W

Alguns exemplos (Olivais Norte):



Célula A - Cat. II (Lisboa, 1957-1968), Nuno Teotónio Pereira, Nuno Portas, António Pinto de Freitas - 384 fogos, à esquerda.

GPS: 38.776181N 9.116921W

Célula A - Cat. III (Lisboa, 1959-1964), Cândido Palma de Melo, Artur Pires Martins - 128 fogos. GPS: 38.775414N 9.114904W

Edifício tipo IID (Lisboa, 1958-1960), Pedro Cid, Fernando Torres et al. - 80 fogos, à direita. GPS: 38.776376N 9.114732W

Célula A – tipo Y (Lisboa, 1960), João Barros Vasconcelos Esteves - 900 fogos. GPS: 38.775749N; 9.113916W

Edifício tipo IC (Lisboa, 1959), João Braula Reis, João Matoso - 90 fogos, à direita. GPS: 38.775749N 9.113916W



Edifício tipo IID (Lisboa, 1958-1960), Pedro Cid, Fernando Torres et al. - 80 fogos, à direita. GPS: 38.776376N 9.114732W

Célula A – tipo Y (Lisboa, 1960), João Barros Vasconcelos Esteves - 900 fogos. GPS: 38.775749N; 9.113916W

Edifício tipo IC (Lisboa, 1959), João Braula Reis, João Matoso - 90 fogos, à direita. GPS: 38.775749N 9.113916W

Alguns exemplos (Olivais Sul):



Célula C - Cat. I, (Lisboa, 1960-1964), Vasco Croft, Justino Morais, Joaquim Cadima - 972 fogos, à esquerda. GPS: 38.764514N 9.122760W

Célula B - Cat. II - Lote 29, 46, (Lisboa, 1960), Vítor Figueiredo, Vasco Lobo - 140 fogos. GPS: 38.766580N 9.121002W

Célula C/blocos, (Lisboa, 1958-1968), Nuno Teotónio Pereira, Nuno Portas, Bartolomeu da Costa Cabral, José Maria Torre do Valle, Pedro Vieira de Almeida, Rui Gamito (eng.) - 272 fogos, à direita. GPS: 38.765831N 9.115313W

Entre o final da década de 1960 e 1974, foram implementadas outras três iniciativas de habitação pública que abordavam questões específicas: o Plano de Realojamento dos Sinistrados (PRS, Decreto-Lei 48240, de 17 de Fevereiro de 1968); a construção de alguns bairros promovidos pelo 'Fundo de Fomento da Habitação' (FFH, decreto-lei 49033 de 28 de Maio de 1969), uma organização com personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, criada com o propósito de contribuir para a resolução do problema habitacional; e o desenvolvimento do 'Gabinete da área de Sines' (GAS, Decreto-lei 270, 19 de Junho de 1971), destinado a promover o desenvolvimento urbano-industrial da respectiva área.

Entre os bairros construídos através do 'Fundo de Fomento da Habitação' (FFH), o conhecido Conjunto Habitacional do Alto do Zambujal na Amadora (Buraca, 1974-1977), de Vítor Figueiredo e Duarte Cabral Mello e Bairro da Bela Vista (Setúbal, 1974), de José Charters Monteiro e José Sousa Martins, destacam-se pela escala do plano e pelos modelos urbanos implementados.

O Conjunto Habitacional do Alto do Zambujal pode ser visto como uma experiência relevante no que diz respeito à redefinição morfológica da relação entre a concepção de espaços exteriores colectivos e a disposição dos edifícios. Ao propor uma reinterpretação do bairro habitacional enquanto unidade de composição, procura-se ultrapassar o paradigma da Carta de Atenas, onde os edifícios eram disseminados por espaços ajardinados.



Conjunto habitacional do Alto do Zambujal (Amadora, 1974-1977), Vítor Figueiredo, Duarte Cabral Melo - 601 fogos (edifícios de habitação plurifamiliar e casas em banda), à esquerda. GPS: 38.737508N 9.208744W

Bairro da Bela Vista (Setúbal, 1974), José Charters Monteiro, José Sousa Martins - 840 fogos (edifícios em galeria) ©imagem google earth. GPS: 38.522116N 8.869128W

## CONCLUSÕES

Esta visão geral sobre os programas habitacionais subsidiados pelo Estado, implementados durante os primeiros três quartos do século XX, reuniu um conjunto heterogéneo de soluções habitacionais, com diferentes graus de qualidade arquitectónica e impacto na expansão planeada de cidades portuguesas como Porto e Lisboa.

### **1. A construção "quotidiana" da modernidade. Sinais modernos através do projecto arquitectónico e urbano**

É possível sugerir que a panorâmica apresentada abre algumas perspectivas sobre a história da genealogia da modernidade construída pela produção habitacional plurifamiliar de carácter mais vulgar e de maior anonimato. Por um lado, as influências do Movimento Moderno podem ser claramente identificadas através de sinais específicos relativamente aos conceitos urbanos (*layouts* racionais, desenho de edifícios isolados, exposição solar, etc.) e às opções arquitectónicas (volume, materialidade, linguagem do edifício, design de tipologias etc.). Por outro lado, as referências internacionais aparentam ter sido de igual modo adaptadas e reinterpretadas considerando o carácter local dos contextos em que se constrói, especialmente em algumas intervenções realizadas através do Programa das Casas de Renda Económica (CRE, 1945).

### **2. Tipificação, diversidade e abordagens "de autor"**

No conjunto amplo de exemplos apresentados, a autoria do projecto revela-se como um factor relevante no que diz respeito à qualidade arquitectónica geral dos edifícios e à integração dos conjuntos residenciais na estrutura urbana. Quando os municípios se constituíam como promotores directos das operações de construção, adoptavam-se frequentemente projectos-tipo, como no caso do Plano de Melhoramentos para a cidade do Porto (1956), resultando em conjuntos urbanos de carácter homogéneo. No entanto, é possível verificar que estes bairros, ainda que de menor qualidade arquitectónica, incorporaram de igual modo os princípios do Movimento Moderno de um ponto de vista simplificado. Esta incorporação revela-se mais eficaz no desenho racional do apartamento do que no plano urbano proposto que, na maioria das soluções, revelou uma articulação frágil com o tecido urbano preexistente. Neste caso, as propostas de inovação podem ser mais claramente encontradas no desenho do apartamento, no âmbito da experimentação da "habitação mínima", ou seja, no desafio de reduzir as áreas e o programa habitacional afecto ao agregado familiar. A implementação de projectos-tipo foi também adoptada no programa das Casas para Pescadores (1946), onde os recursos para a construção eram igualmente reduzidos.

A primeira metodologia implementada pelo programa Casas de Renda Económica (1945) programou também a reprodução, em todo o país, do tipo de edifícios desenvolvidos por Miguel Jacobetti Rosa para o Bairro de Alvalade, em Lisboa (1945). No entanto, o envolvimento do Arquitecto Nuno Teotónio no processo permitiu uma diversificação significativa das propostas arquitectónicas, que se tornariam significativamente menos abstractas e mais próximas das necessidades dos habitantes e do carácter local. A intervenção de arquitectos conhecidos contribuiu para a qualidade geral dos bairros construídos através deste programa habitacional, entre 1945 e 1977.

### ***3. Tipos e modelos. Inovação nos sistemas de acesso e racionalização no design do apartamento***

No que diz respeito à implementação de edifícios de carácter plurifamiliar, foram desenvolvidas várias soluções, desde modelos de baixa densidade com dois andares, com acesso directo a cada apartamento ou acesso vertical a algumas habitações, a edifícios de grande dimensão com galerias de distribuição e/ou núcleos de acesso vertical. Entre os casos estudados, a solução mais frequente em relação ao acesso aos apartamentos, constitui a incorporação de núcleos de acesso vertical que servem um número reduzido de habitações em cada nível. A exploração da potencialidade e eficácia das galerias de distribuição no projecto dos edifícios pode ser identificada em vários programas habitacionais, desde soluções de baixo custo construídas através do Programa das Casas para Famílias Pobres (1945), até soluções mais sofisticadas e qualificadas desenvolvidas no Programa Casas de Rendas Limitadas (1947) ou no Programa Plano de Construção de Novas Habitações (1959), ambos desenvolvidos na área de Lisboa.

O desenho das galerias e do núcleo da escada do edifício no Bairro da Soda Póvoa (Vila Franca de Xira, 1953), de Nuno Teotónio Pereira, destaca-se como um exemplo notável da experimentação em torno dos sistemas de acesso, tratando-se de um edifício de habitação pouco conhecido, construído na década de 1950.

Durante o período analisado, a concepção de apartamentos racionais e funcionais constitui uma prioridade transversal a todos os programas habitacionais. A experimentação tipológica concentra-se claramente no desenho de uma habitação de áreas controladas, produzindo soluções com configuração regular e áreas compactas, que exploram continuamente a possibilidade de reduzir as áreas habitáveis.

### ***4. A expansão da cidade através de áreas residenciais. O desenvolvimento de novos modelos urbanos***

Nos bairros analisados é possível evidenciar que, após uma primeira fase em que foram testados os princípios da Carta de Atenas, nomeadamente nos modelos racionais desenvolvidos na Unidade Residencial de Ramalde (Porto, 1950-1954), no Bairro de Cabo-Mor (Vila Nova de Gaia, 1957), ou no Bairro Caixas da Previdência (Parede, 1957), outras abordagens foram testadas, experimentando tendências mais organicistas na disposição dos edifícios. Esta linha de abordagem pode ser constatada no Bairro das Torres Vermelhas da Pasteleira (Porto, 1966-1972), um conjunto urbano de dimensão média, ou posteriormente, em operações urbanas de grande dimensão como os planos de urbanização de Olivais Sul (Lisboa, 1959-1968) e Olivais Norte (Lisboa, 1955-1960). Em meados da década de 1970, o Conjunto Habitação do Alto do Zambujal (Amadora, 1974-1977) pode ser apontado como um sinal de mudança na proposta de modelos urbanos, onde o desenho do plano parece apontar para o retorno do quarteirão enquanto 'unidade de composição tradicional', redefinindo a relação morfológica entre os espaços exteriores e as áreas construídas.

Os conjuntos residenciais de carácter plurifamiliar construídos ao abrigo dos programas habitacionais subsidiados pelo Estado funcionaram como laboratórios morfológicos e tipológicos relevantes durante os anos de 1945 a 1974, sustentando a renovação dos códigos arquitectónicos residenciais e dos padrões construtivos vigentes em Portugal, ao longo desse período. Esta visão panorâmica só foi possível face ao extenso inventário e informações colectadas pela base de dados desenvolvida pelo projecto de investigação "Mapping Public Housing".

## CRÉDITOS

Este capítulo foi desenvolvido como parte integrante do projecto de investigação CEAU-FAUP: "Mapa da Habitação: Revisão Crítica da Arquitetura Residencial construída com o apoio do Estado em Portugal (1910-1974) / Mapping Public Housing: a critical review of the State-subsidised residential Architecture in Portugal (1910-1974)" [referência: PTDC/CPC-HAT/1688/2014], que é co-financiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) através do COMPETE 2020 – Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (POCI) e fundos nacionais da FCT. Trabalho co-financiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) através do COMPETE 2020 – Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (POCI) e por fundos nacionais através da FCT, no âmbito do projecto POCI-01-0145-FEDER-007744".

## BIBLIOGRAFIA

Correia, Célia Maria Senra. *Habitações Económicas – Federação das Caixas de Previdência: Bairro de Santa Marta – Barcelos*. Dissertação de Mestrado. Famalicão: Universidade Lusíada de Vila Nova de Famalicão, 2012.

Costa, João Pedro. *Bairro de Alvalade*. Lisboa: Livros Horizonte, 2010 [2002].

Heitor, Teresa. "Olivais e Chelas: operações urbanísticas de grande escala", Centro de Estudos em Inovação, Tecnologia e Políticas de Desenvolvimento, IST Mestrado em Engenharia de Concepção, História Económica, Tecnologia e Sociedade. 2004.

Jacobetty, Miguel. "Comunicação – Estudo de casas de renda económica". in *Relatório da Comissão Executiva. Teses, Conclusões e Votos do Congresso*. 1º Congresso Nacional de Arquitectura. Maio/ Junho de 1948 [Edição fac-similada 2008]. ISBN: 978-972-8897-27-7

Lameira, Gisela e Rocha, Luciana. "Adaptação e transformação na habitação apoiada pelo Estado no século XX. As Torres Vermelhas da Pastelaria enquanto laboratório". in *Congresso da reabilitação do património*. Aveiro. CREPAT 2017: 131-139, 2017. ISBN: 978-989-20-7623-2

Lameira, Gisela e Rocha, Luciana. "Portuguese state-subsidized housing projects. A general overview of a recent heritage". in *Heritage 2018. Proceedings of the 6th International Conference on Heritage and Sustainable Development Volume 2*. Amoêda, R; Lira, S; Pinheiro, C.; Zaragoza, J. M. S.; Serrano, J. C.; Carrillo, F. G. (eds.), 1373-1383. Greenlines Institute, Barcelos, Portugal, Editorial Universidade de Granada, Spain, 2018. e-ISBN: 978-84-338-6261-7

Lameira, Gisela e Rocha, Luciana. "Portuguese state-subsidized multifamily housing projects. Emergent modernity during the mid 20th century". in Tostões, Ana, and Koselj, Natasa (eds.), (2018) *Proceedings of the 15th International Docomomo Conference - Metamorphosis. The Continuity of Change*. Lisboa: Docomomo International; Ljubljana: Docomomo Slovenia, 2018, 164-163. ISBN: 978-989-99645-3-2 <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85055724228&partnerID=40&md5=ca6bb25f9f3df25ef41771e064a8b15b>

Portas, Nuno. *Funções e Exigências de Áreas de Habitação. Necessidades Familiares e Áreas de Habitação. Análise de Exigências por Funções de Habitação*. Lisboa: Laboratório Nacional de Engenharia Civil – Ministério das Obras Públicas, 1964.

Silva, Sérgio Dias e Ramos, Rui. "Housing, Nationalism and Social Control: The First Years of The Portuguese Estado Novo's Affordable Houses Programme". in Joana Cunha Leal et al (ed.), *Southern modernisms from A to Z and back again*. Porto: Centro de Estudos Arnaldo Araújo - CESAP/ESAP, Instituto de História da Arte - FCSH/UNL, 2015: 255 – 274. ISBN: 978-972-8784-66-9.

Silva, Sérgio Dias. *João Andresen: uma ideia de arquitectura*. Tese de Licenciatura. Porto: FAUP, 2007.

Tavares, Maria. "Habitações Económicas – Federação de Caixas de Previdência: uma perspectiva estratégica [nos anos 50 e 60 em Portugal]". in *Actas 1º CIHEL, Desenho e realização de bairros para populações com baixos rendimentos*. Lisboa: Argumentum: 47-51, 2010. ISBN: 978-972-8479-72-5.

Tavares, Maria. "Leituras de um percurso na habitação em Portugal, as Habitações Económicas – Federação de Caixas de Previdência". in Nuno Portas (coord.), *Habitação para o maior número, Portugal, os anos de 1950-1980*. Lisboa: CML, IHRU: 21-45, 2013. ISBN: 978-972-98508-8-2.

Tavares, Maria. *Habitações Económicas. Federação de Caixas de Previdência: Arquitectura e modos de actuação no exercício do projecto*, Tese de Doutoramento. Porto: FAUP, 2015a. 2 volumes.

Tavares, Maria. "Casas a Norte: as HE num processo de continuidade". in Virgílio Borges Pereira (ed.), *O Estado, a habitação e a questão social na cidade do Porto*, vol. 2. Porto: Edições Afrontamento, 2015b.

Tiago, Maria da Conceição. "Bairros Sociais da I República: projectos e realizações". in *Ler História* Nº59: Repúblicas: Culturas e práticas, 249-272, 2010.

Vasconcelos, Diana. *Um bairro moderno no Porto. O bairro de Ramalde de Fernando Távora*. Tese de Mestrado Integrado. Porto: FAUP, 2009.

Referências bibliográficas mais completas sobre cada Programa de Habitação e georreferenciação dos bairros indicados poderão ser encontradas na base de dados/lista de projectos online do projecto de investigação 'Mapping Public Housing' [<https://mappingpublichousing.up.pt/en/>].



## NOTA BIOGRÁFICA

Luciana Rocha (Portugal, Santa Maria da Feira, 1983) é arquitecta e investigadora no Grupo 'Atlas da Casa' no Centro de Estudos de Arquitectura e Urbanismo (CEAU/FA/UP). A tese de doutoramento que concluiu em 2016, na Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto (FAUP) centra-se no reconhecimento e caracterização de edifícios de habitação plurifamiliar moderna com vista à sua salvaguarda, a partir de um conjunto de exemplos representativos da arquitectura do Movimento Moderno no Porto (1948-1961). Este trabalho teve como principal objectivo desenvolver instrumentação de orientação a futuras intervenções. No âmbito desta investigação, frequentou o laboratório Techniques et Sauvegarde de l'architecture moderne (TSAM) na École Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL). Actualmente, é membro da equipa do projecto FCT "Mapa da Habitação: Reflexão crítica sobre a arquitectura habitacional apoiada pelo Estado em Portugal (1910-1974)".

# Intervenções contemporâneas em edifícios de habitação plurifamiliar subsidiados pelo Estado: o Plano de Melhoramentos para a cidade do Porto enquanto laboratório

LUCIANA ROCHA

Universidade do Porto, Faculdade de Arquitectura, Centro de Estudos de Arquitectura e Urbanismo

---

## ABSTRACT

Em Portugal, tal como noutros países, as iniciativas de habitação subsidiadas pelo Estado e municipais permitiram a construção de diferentes tipos de edifícios, desde o modelo de habitação unifamiliar aos edifícios de habitação plurifamiliar. Essas soluções expressam a natureza do compromisso do Estado e a relação entre ideologia, políticas de bem-estar e arquitectura habitacional.

Quando na década de 1940 foi criado um novo programa que propunha apartamentos de pequena dimensão, agregados em blocos de rendimento, a habitação pública mudou em muitos aspectos: no conceito urbano (de acordo com a Carta de Atenas), na linguagem arquitectónica (com a introdução de elementos modernos na concepção das fachadas) e no desenvolvimento de novos sistemas de acesso e tipologias nos edifícios de habitação.

No Porto, o Plano de Melhoramentos de 1956 pretendia, simultaneamente, fornecer soluções de habitação para os residentes de bairros antigos e expandir a cidade através de acções de urbanização planeadas. Os bairros construídos sob este programa consistem em edifícios de habitação com um mínimo de quatro pisos, sistemas de acesso compostos por núcleos verticais ou galerias de distribuição e um layout racional, caracterizados por um conceito urbano comum baseado em grandes conjuntos com áreas verdes envolventes e ligações pontuais com a estrutura urbana circundante.

Estes edifícios, apesar das suas características e qualidades, enfrentam actualmente desafios construtivos e arquitectónicos relacionados com a necessária adequação às actuais exigências de conforto e necessidades domésticas.

Através do estudo aprofundado de casos específicos construídos no âmbito do Plano de Melhoramentos para a cidade do Porto (1956-1966), incluindo o seu prolongamento (1966-1978), que foram objecto de intervenções recentes encomendadas pelo Município, o objectivo é identificar e caracterizar as acções realizadas e os respectivos efeitos na preservação da originalidade e identidade dos edifícios, e ainda reflectir sobre a adaptabilidade desses conjuntos, considerando os seus principais princípios urbanos e aspectos formais.

Perante os desafios contemporâneos relacionados com as sucessivas transformações urbanas e sociais, até que ponto a arquitectura habitacional subsidiada pelo Estado está a reagir ou a adaptar-se aos requisitos actuais de conforto doméstico?

## ENQUADRAMENTO GERAL DO PLANO DE MELHORAMENTOS PARA A CIDADE DO PORTO

O Plano de Melhoramentos para a cidade do Porto<sup>1</sup> consistiu num programa aprovado pelo Decreto-Lei 40.616 de 28 de Maio de 1956, implementado pelo município e apoiado pelo Estado. Este plano visava principalmente fornecer soluções de habitação para os residentes de bairros antigos no centro da cidade, mas também constituiu uma oportunidade para expandir a cidade através de planos de urbanização e descongestionar as áreas centrais. Assim, entre 1956 e 1966 (apenas 10 anos), foram construídos 14 bairros com aproximadamente 6000 habitações, na mais ampla iniciativa de habitação pública realizada no Porto e um dos mais intensos processos de reconstrução socio-territorial observados em Portugal.<sup>2</sup> Os novos edifícios foram então dispostos em grandes conjuntos localizados nas áreas de expansão criadas na primeira periferia da cidade, então conectadas com a estrutura urbana definida pelos planos reguladores como o Plano Director do Porto de 1962.

O Plano de Melhoramentos está também relacionado com o programa “Casas para Famílias Pobres” (Decreto-Lei 34.486 de 8 de Abril de 1945), principalmente como sistema de apoio, seguindo os mesmos princípios fundamentais. O principal objectivo deste programa implementado pelo Estado era promover a construção de habitações para famílias de rendimentos muito baixos dentro de um sistema simplificado, relativamente às condições requeridas para a ocupação do anterior programa de “Casas Económicas” (Decreto-Lei 23.052, 23 de Setembro de 1933).

O prolongamento do Plano de Melhoramentos (Decreto-Lei 47.443 de 30 de Dezembro de 1966) permitiu ainda a construção de outros 11 bairros com mais de 3000 novas habitações.<sup>3</sup>

### *Sinais de modernidade e valor patrimonial*

Os conjuntos habitacionais construídos no âmbito do Plano de Melhoramentos para a cidade do Porto revelam princípios similares em termos de conceito urbano, embora estejam localizados em lotes de tamanhos diferentes e em áreas distintas da cidade. Embora os edifícios não se destaquem em termos de qualidade arquitectónica, propõem, de facto, um novo modelo, questionando a rua tradicional e o bloco urbano fechado como princípios estruturantes do sistema urbano (exemplo: bairros de Pio XII e Lagarteiro). As tipologias dos apartamentos enfrentam o desafio de reduzir e simplificar o programa funcional devido à compactação da planta, principalmente através da introdução de espaços multifuncionais e da eliminação das áreas de circulação desnecessárias. O conceito moderno da sala de estar, pela combinação de várias funções, aparece associado a diferentes soluções: ligação sala/cozinha numa área central (exemplo: Carvalhido ou Engenheiro Machado Vaz) ou incorporação das áreas de circulação (exemplo: bairro de Contumil).

A experimentação dos sistemas de acesso destaca-se pelo uso de galerias de distribuição. A potencialidade deste sistema revela-se tanto pela economia de meios de distribuição, permitindo o acesso a vários apartamentos através de um único núcleo de comunicação vertical, como pelo desenvolvimento de relações sociais (exemplo: bairro de Carvalhido). Além disso, por exemplo, no bairro de Pereiró, as escadas exteriores, localizadas nas fachadas laterais dos edifícios, consistem também num elemento arquitectónico de carácter excepcional. Embora seja menos óbvio, alguns edifícios também se destacam em termos de linguagem arquitectónica. O uso de materiais tradicionais no bairro do Falcão, como a pedra nas paredes laterais (topos) ou o tijolo nas fachadas principais, combinado com novas técnicas de aplicação, revela um desenho detalhado e expressivo do conjunto.

---

1 Cf. Câmara Municipal do Porto, Plano de Melhoramentos: 1956- 1966, CMP, Porto, 1966.

2 Queirós, João, “O ‘Plano de Melhoramentos para a cidade do Porto’ de 1956: Enquadramento político-social e elenco de realizações”. In V.B. Pereira (org.), O Estado, a habitação e a questão social na cidade do Porto, Porto, Edições Afrontamento, 2016: 37-64.

3 Esta análise segue o estudo apresentado por João Queirós (2016) sobre o número de bairros e habitações construídos durante estes planos (com um total de 25 bairros). Os 30 casos presentes na base de dados do MdH referem-se especificamente ao período entre 1910 e 1974 e incluem as diferentes fases de construção dos bairros.

Apesar das restrições económicas e políticas de base, que tiveram naturalmente impacto no padrão arquitectónico dos edifícios e na construção destes bairros, estas características são claros sinais de modernidade e de qualidade arquitectónica, mesmo que com diferentes graus, dependendo dos casos específicos. Como tal, estes bairros devem ser considerados património, ainda que a importância do conjunto possa sobressair ao valor individual do edifício ou habitação.

### *Regime de propriedade*

Embora estes edifícios tenham sido originalmente construídos para serem arrendados, ao abrigo de uma iniciativa de habitação subsidiada pelo Estado e municipal, a presença de apartamentos no mercado imobiliário sugere que estes edifícios foram depois divididos em unidades autónomas para serem vendidos. Este processo encontrou legitimação num enquadramento legislativo posterior, nomeadamente o Decreto-Lei nº 419, de 4 de Outubro de 1977, que permitiu a alienação das "Casas para Famílias Pobres", o programa que co-financiou as construções do "Plano de Melhoramentos". Este regulamento também define as bases para essa aquisição, nomeadamente no que diz respeito ao solo que permanece propriedade municipal ou à obrigação de manter uma renda limitada para fins de arrendamento. As habitações beneficiam ainda de isenções fiscais.<sup>4</sup> Para além disso, o Decreto-Lei nº 310, de 5 de Setembro de 1988, define uma fórmula para a avaliação das fracções autónomas com base no nível de conforto, estado de conservação, área útil, degradação, entre outros. Esse cálculo também considera uma possível acção de beneficiação do município, o que condiciona o valor final da habitação.<sup>5</sup>

## **CASOS DE ESTUDO: ACÇÕES DE INTERVENÇÃO**

Recentemente e principalmente durante a última década, a Câmara Municipal do Porto, sobretudo através da Domus Social E.M.<sup>6</sup> promoveu várias acções de intervenção para a reabilitação e renovação do parque habitacional social no município do Porto. Dos 25 bairros construídos no âmbito do Plano de Melhoramentos para a cidade do Porto e respectivo prolongamento, entre 1956 e 1978, apenas 2 conjuntos (Pasteleira e Bom Sucesso) parecem ainda não ter tido qualquer intervenção municipal. O bairro do Aleixo, por sua vez, aguarda a conclusão de um processo de demolição/desmantelamento do conjunto. Porém, a maioria das intervenções registadas está restrita ao tratamento das fachadas, coberturas e espaços comuns (20 casos registados), enquanto poucos casos apresentam intervenções significativas no interior das habitações (2 casos registados). Alguns bairros apresentam também alterações importantes nos espaços públicos envolventes (6 casos registados), principalmente em relação aos acessos e áreas exteriores comuns.

Os casos de estudos analisados foram seleccionados para exemplificar alguns dos diferentes tipos de intervenção realizados, nomeadamente nos espaços públicos, em manutenções gerais dos edifícios (fachadas, coberturas e espaços comuns) ou em intervenções mais profundas com transformações tipológicas. Estes exemplos representam assim acções de intervenção com diversos níveis de transformação e caracterização, e distintas potencialidades e limitações.

---

4 Ministérios da Justiça, das Finanças e dos Assuntos Sociais, "Decreto-Lei n.º 419/77 de 4 de Outubro", Diário da República, I Série, N.º 230, 1977: 2431-2433

5 Ministério do Planeamento e da Administração do Território, "Decreto-Lei n.º 310/88 de 5 de Setembro", Diário da República, I Série, N.º 205, 1988: 3666-3668

6 A Domus Social, EM, é uma empresa de habitação e manutenção do município do Porto formada em 2000 nos termos do artigo 19.º da Lei n.º 50/2012 de 31 de Agosto. Cf. [http://www.domussocial.pt./](http://www.domussocial.pt/)

## 1. REQUALIFICAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO

O bairro de Pio XII (1957, Campanhã) localiza-se na zona leste da cidade do Porto e é constituído por um conjunto de 6 edifícios de 4 pisos com 122 habitações. Este conjunto reflecte o conceito urbano previamente mencionado com uma área verde comum entre os edifícios e ligações pontuais com a estrutura urbana adjacente. Em 2007, este bairro foi objecto de requalificação do espaço público pelos arquitectos Cristina Guedes e Francisco Vieira de Campos, do escritório "Menos é Mais Arquitectos". Esta intervenção teve como principal objectivo solucionar os problemas existentes, sobretudo relacionados com a falta de estacionamento e áreas verdes de lazer, mas também melhorar o acesso ao bairro.

O projecto consiste assim numa intervenção geral de reordenação da estrutura urbana através da definição de percursos viários e pedonais, incluindo o acesso de pessoas com mobilidade condicionada, a delimitação de áreas de estacionamento e de recreio e, acima de tudo, o estabelecimento de uma hierarquia entre espaços públicos, semipúblicos e privados. A materialização desta proposta destaca-se pelo uso de elementos pré-fabricados em betão armado para a definição de guias, plataformas, paredes, bancos, escadas ou rampas, entre outros.<sup>7</sup>

Estes elementos contribuem para a criação de uma linguagem de conjunto, mas acima de tudo servem como solução para os declives acentuados do terreno ou para a delimitação de diferentes áreas e respectivos usos. Esta acção de intervenção foi comissionada pela Câmara Municipal do Porto, através da Domus Social E.M., com o apoio do programa Urban II. O projecto ganhou uma menção honrosa no Prémio IHRU 2008 do Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana. Ao conceder esta menção, o júri destacou a reestruturação do espaço e a melhoria efectiva da área de uso colectivo, bem como o uso de materiais duráveis e de baixa manutenção e a preservação da principal vegetação arbórea existente.<sup>8</sup>

O bairro de Contumil (1971-1977, Campanhã) também teve uma intervenção no espaço público com um projecto dos mesmos autores do escritório "Menos é Mais Arquitectos". Este conjunto foi originalmente construído em três fases distintas: a primeira, de 1971, desenhada por Manuel Teles, Rui Paixão e Alexandre Alves Costa (3 edifícios e 128 fogos); a segunda, de 1974, desenhada por Rui Paixão (1 edifício e 64 habitações); e a terceira desenvolvida em 1977 por Alberto Rosmaninho (11 edifícios e 296 residências). Apesar das diferenças no tamanho do lote, da escala urbana (15 blocos com 4 ou 5 andares) e do número de habitações (488 no total), este projecto de requalificação, também de 2007, revela semelhanças no conceito e materialidade com o analisado no bairro de Pio XII.

O projecto tem como base os mesmos objectivos e princípios estruturantes, no que diz respeito à disposição da malha urbana, à definição dos acessos e áreas de lazer e à utilização de elementos em betão para uniformizar o conjunto. No entanto, neste caso destaca-se a reformulação da estrutura viária com a intenção de permitir o acesso automóvel a todos os edifícios de habitação e, acima de tudo, a abertura de uma nova estrada para simplificar o acesso ao bairro.<sup>9</sup> Este projecto foi ainda finalista do Prémio Secil de Arquitectura de 2008.

O bairro do Lagarteiro (1968-1977, Campanhã) foi construído em duas fases ao longo de quase uma década: a primeira, entre 1968 e 1973, concebida por Domingos Faria com 9 edifícios e 248 habitações; a segunda, entre 1974 e 1977, por Florêncio de Carvalho com 4 edifícios e 192 habitações. Este bairro, caracterizado por um conjunto de blocos com predomínio de 4 pisos implantados num terreno marcadamente acidentado, tinha como principais problemas a localização, a carência de acessos e o conseqüente isolamento em relação ao tecido urbano envolvente da cidade do Porto.

7 Cf. Guedes, Cristina. "Intervenção no Bairro Pio XII e Contumil, Porto". Estudo prévio: Revista do Centro de Estudos de Arquitectura, Cidade e Território da Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 2014, UAL. <https://bit.ly/2RqnAcD>

8 Mais informação em: <https://bit.ly/2EShvmz>

9 Cf. Guedes, Cristina. "Intervenção no Bairro Pio XII e Contumil, Porto". Estudo prévio: Revista do Centro de Estudos de Arquitectura, Cidade e Território da Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 2014, UAL. <https://bit.ly/2RqnAcD>

A intervenção neste espaço público foi concluída em 2012 e promovida pelo Município do Porto, no âmbito da Iniciativa Bairros Críticos (IBC), financiada pelo IHRU. O projecto do arquitecto Paulo Tormenta Pinto e do paisagista João Ferreira Nunes teve como principais objectivos redefinir as ligações entre o bairro e a estrutura urbana, de acordo com o Plano Director Municipal e estabelecer uma maior relação entre os dois sectores do conjunto (primeira e segunda fases), resolvendo o desnível do terreno. Para além disso, o projecto prevê lugares de estacionamento intercalados com áreas verdes e acessos pedonais.

A solução passa então por estabelecer uma malha viária que atravessa todo o bairro e utilizar muros de suporte em betão à vista para resolver os desníveis. O uso de cubos de granito em diferentes tons e texturas permite acentuar zonas distintas, mantendo uma linguagem uniforme em todo o conjunto. A primeira fase desta intervenção recebeu o Prémio IHRU em 2012.<sup>10</sup>



**Bairro de Pio XII.** Vista geral sobre a intervenção no espaço público



**Bairro de Contumil.** Intervenção na terceira fase



**Bairro do Lagarteiro.** Intervenção na segunda fase (à direita)

<sup>10</sup> Mais informação em: <https://bit.ly/2Amgewi>

## 2. MANUTENÇÃO GERAL DO EDIFÍCIO

O bairro do Carvalhido (1956-1958, Paranhos) situa-se ao longo da rua Sousa Pinto e próximo da via de cintura interna do Porto (VCI). Este conjunto projectado por Luís de Almeida d'Eça integra 14 blocos de habitação com 4 pisos e um total de 264 habitações. Os edifícios seguem três eixos estruturantes: um principal, oblíquo em relação à já existente rua Sousa Pinto (8 blocos); e dois secundários, paralelos a duas novas ruas, de menor dimensão, rua Acácio Lino (1 bloco) e rua Marques de Abreu (5 blocos), sendo que esta última define os limites do conjunto. Entre os edifícios integram-se espaços exteriores constituídos por áreas verdes, estacionamento e ruas de serviço. Os acessos aos apartamentos consistem em galeria de distribuição que servem como espaços intermédios de circulação e interacção entre os habitantes.

Durante a última década, neste conjunto ocorreram duas acções de requalificação, em 2007 e 2018, relativas ao tratamento das fachadas, coberturas e áreas colectivas, como escadas e espaços de circulação. As principais acções incluíram o tratamento das fachadas e coberturas com a aplicação de isolamento térmico e novos materiais de revestimento, a substituição das caixilharias existentes e a aplicação de novas para o encerramento das galerias e caixas de escada e a reabilitação das infra-estruturas como a drenagem de águas pluviais. A colocação de caixilharias de alumínio nas galerias consistiu numa das alterações mais significativas desta intervenção geral, tanto pelo impacto na linguagem arquitectónica dos edifícios como, sobretudo, pelo reforço da utilização desses espaços como prolongamento das habitações.

O bairro Engenheiro Machado Vaz (1963-1965, Campanhã) está localizado junto à estação de metro de Contumil, na zona oriental da cidade, ocupando um lote de dimensão considerável. Este conjunto foi projectado por Vasco Mendes e integra 272 habitações distribuídas em 13 edifícios de habitação plurifamiliar com 4 pisos e acessos com núcleos de comunicação vertical. As intervenções realizadas em 2016 também se concentraram especificamente na manutenção e renovação das fachadas, coberturas e áreas comuns. O projecto, concebido pelo arquitecto Nuno Abrantes, teve como premissas corrigir as patologias visíveis, resolver as importantes questões infraestruturais e melhorar a eficiência energética dos edifícios.

As principais acções identificadas nas fachadas incluíram a aplicação de um novo revestimento exterior com isolamento, a substituição das caixilharias existentes e a aplicação de outras novas nas varandas e nas caixas de escadas para fechar estas áreas. Os espaços de secagem de roupa, originalmente assinalados na fachada com elementos horizontais de cimento, surgem agora em tijolo de vidro e caixilharia. Nas coberturas importa salientar a substituição da estrutura e a colocação de painéis solares. As intervenções nas áreas comuns dizem sobretudo respeito ao reforço das infraestruturas comuns de abastecimento de água, drenagem de águas pluviais, electricidade, gás e sistemas de telecomunicação. Uma visita recente ao bairro, no final de 2018, revelou a concretização dos trabalhos gerais de manutenção descritos. Porém, os moradores parecem intervir individualmente, principalmente nos espaços exteriores comuns, no sentido de ampliar os espaços habitacionais.

O bairro do Falcão (1967-1974, Campanhã) também está localizado na zona oriental da cidade, perto do jardim da Corujeira. O conjunto foi originalmente construído em duas fases: a primeira, entre 1967 e 1972, projectada por Rui Paixão; e a segunda, em 1974, por Florêncio de Carvalho. Este trabalho centra-se na análise das acções resultantes do projecto realizado entre 2017 e 2018 nos blocos construídos na primeira fase, como exemplo de uma intervenção geral. Esta fase integra 224 habitações distribuídas por 9 edifícios de habitação plurifamiliar com sistema de acesso vertical e destaca-se em termos de linguagem arquitectónica pela expressividade dos materiais exteriores, nomeadamente as paredes laterais em pedra, o predomínio do tijolo nas fachadas e o betão nas guardas das escadas, e pelos pormenores de desenho como a marcação das lajes, a grelha das lavandarias ou as janelas de guilhotina.

Como nos casos anteriores, o projecto de intervenção neste bairro, da autoria do arquitecto Paulo Calapez, incidiu no tratamento das fachadas, coberturas e espaços comuns. Como tal, as acções incluíram a substituição das caixilharias e estores, a aplicação de caixilharias nas caixas de escada, a instalação de um novo sistema de grelhas na área de secagem da roupa, a aplicação de sistemas de ventilação nas casas de banho e cozinhas, a instalação de colectores de energia solar e o reforço das infraestruturas comuns, entre outras. Porém, neste caso, o projecto prima pela preservação da linguagem original do conjunto, principalmente através da conservação dos materiais exteriores predominantes.



**Bairro do Carvalho.** Vista geral da intervenção © Gisela Lameira



**Bairro Engenheiro Machado Vaz.** Vista geral da intervenção



**Bairro do Falcão.** Intervenção na primeira fase

### 3. INTERVENÇÕES PROFUNDAS COM TRANSFORMAÇÕES TIPOLÓGICAS

O bairro de São João de Deus (1941-1977, Campanhã), localizado junto à estrada da Circunvalação e ao concelho de Gondomar, foi construído ao longo de mais de três décadas e em três fases distintas. A primeira iniciou-se em 1941 com a construção do Bairro Tarrafal ou Bairro Municipal de Habitações Populares de Rebordões, que em 1950 passou a chamar-se Bairro de São João de Deus. Este bairro de Promoção Municipal era composto por um conjunto de casas geminadas e em banda de 2 pisos num total de 144 fogos. O crescimento do bairro prosseguiu na década seguinte com a construção da segunda fase, em 1956, com mais 152 fogos distribuídos por 8 edifícios de habitação plurifamiliar, esta com financiamento do Programa para 'Casas para Famílias Pobres'. A terceira e última fase com 144 fogos em 8 edifícios de habitação plurifamiliar foi construída entre 1966 e 1977 ao abrigo do Prolongamento do Plano de Melhoramentos da Cidade do Porto. Estas duas últimas fases foram posteriormente demolidas pela Câmara Municipal do Porto.

O projecto de intervenção recentemente proposto para o Bairro de São João de Deus, da autoria do arquitecto Nuno Brandão Costa,<sup>11</sup> incide na transformação e ampliação do conjunto correspondente à primeira fase. Este projecto teve como base o aproveitamento dos volumes existentes e a transformação das 144 habitações originais em 97, através do redimensionamento dos espaços (reduzindo o número de habitações e aumentando a área dos espaços) e do cumprimento dos regulamentos vigentes. Os novos edifícios resultam, assim, da necessidade de completar o número de fracções em falta com a intervenção nos volumes originais, servindo também como remate para o conjunto.<sup>12</sup> Embora o projecto tenha sido concebido em conjunto, as intervenções desenvolveram-se em diferentes fases, começando pela construção dos novos volumes e terminando com a alteração dos existentes. O processo de ampliação, concluído em 2017, consistiu na construção de 6 edifícios localizados no extremo sul do bairro, no terreno original da terceira fase. Os edifícios respeitam a escala e a linguagem do conjunto, tanto no predomínio dos 2 pisos como na configuração e dimensão reduzida dos vãos exteriores. No entanto, estes volumes concebidos como um remate da intervenção, diferem dos existentes pela cobertura plana e pelo tijolo à vista de cor escura como material de revestimento predominante. As habitações sobrepostas em altura dispõem de um acesso individual e directo, o que resulta do aproveitamento do pendente acentuado do terreno. A intervenção nos edifícios existentes (processo em curso) propõe 84 habitações actualizadas. A solução passa então pela preservação das paredes exteriores em pedra e da estrutura em madeira da cobertura e pela aplicação de isolamento, impermeabilização e novos materiais de revestimento. As alterações nos espaços interiores resultam da adaptação ao novo programa funcional. A nova linguagem do conjunto sobressai pelo contraste entre o capoto branco nas fachadas principais e a tela asfáltica negra nas paredes laterais e coberturas, mas também pela diversidade de alçados provocada pela disposição variada das janelas. Este projecto segue importantes restrições económicas que influenciaram as principais decisões gerais: formais e funcionais. Porém, o resultado consiste numa interpretação da linguagem original, apesar das acções de intervenção significativas e profundas.

O bairro dos CTT em Pereiró (1956, Porto), desenhado por Luís de Almeida d'Eça<sup>13</sup>, consiste num pequeno conjunto composto por 2 edifícios simétricos de 4 pisos com um total de 64 habitações (32 fracções T2 e 32 fracções T3). Estes edifícios apresentam inúmeros pormenores, como a escada exterior e as galerias de distribuição em betão ou as molduras das janelas, que revelam uma forte linguagem arquitectónica. Estes elementos lembram ainda os edifícios da segunda fase do conjunto habitacional da Rainha D. Leonor, do mesmo autor, embora estes sejam maiores e mais complexos na solução tipológica.

---

11 Cf. Cepeda, André, Porosis: The architecture of Nuno Brandão Costa, Daniela Sá and João Carmo Simões (ed.), Monade, Lisboa, 2017. ISBN 9789899948525

12 Costa, Nuno Brandão, Conversa sobre o projecto de intervenção no Bairro de São João de Deus, FAUP, Porto, Fevereiro 2019. Entrevista concedida a Luciana Rocha.

13 Restivo, Joana et al., "Public housing in Porto: (in)extensive refurbishment", in Workshop Physical Aspects of Design and Regeneration, ENHR, 2015: 1.

Ao longo dos últimos anos alguns estudos desenvolveram propostas para a reabilitação ou renovação deste bairro<sup>14</sup>, não só pela necessidade urgente de intervenção devido ao avançado estado de degradação dos blocos, mas também pela intenção de preservação das características originais do conjunto. Porém, o projecto de intervenção actualmente em curso parece apresentar uma solução alternativa com profundas transformações no exterior e no interior do edifício. O projecto do arquitecto Carlos Coelho prevê o redimensionado das habitações num total de 60 unidades: 32 no Bloco Nascente (16 T1 e 16 T2) e 28 no Bloco Poente (12 T1, 12 T2 e 4 T3). Esta alteração nas tipologias sugere uma possível adaptação às necessidades dos actuais habitantes, uma população envelhecida e predominantemente inactiva (reformados ou desempregados)<sup>15</sup>. Contudo, o projecto inclui também intervenções gerais profundas nas fachadas, coberturas e área comuns. Estas acções envolvem alterações significativas na configuração das caixas de escada e nos remates laterais dos volumes para a colocação de elevadores, a demolição e reconstrução das galerias e variações nos materiais de revestimento, entre outras. A conclusão desta acção de intervenção estava prevista para Setembro de 2019.

O mesmo autor do bairro dos CTT em Pereiró - Luís Almeida d'Eça também projectou o bairro Rainha D. Leonor, ou bairro das Sobreiras<sup>16</sup> (1953-1955). Este conjunto de iniciativa municipal resultou da reestruturação urbana que antecedeu o Plano Regulador da Cidade do Porto (1952) e serviu também como resposta ao necessário realojamento da população residente em condições precárias, sendo desenvolvido no âmbito do programa "Casas para Famílias Pobres".<sup>17</sup> O projecto foi dividido em duas fases de construção: a primeira, concluída em 1953, incluiu 150 habitações, situadas num conjunto de edifícios com 2 pisos e sistema de acesso directo; a segunda fase compreendeu 100 fracções distribuídas por 5 blocos de 4 pisos com um sistema de acesso em galeria, sendo concluída em 1955.

A primeira fase do bairro Rainha D. Leonor foi alvo de um projecto de reabilitação aprovado em 2005. O projecto da autoria do gabinete "Inês Lobo arquitectos Lda." propôs um conjunto de acções de intervenção tanto para o interior das habitações, através da implementação de novas tipologias, como para os espaços exteriores privados e comuns, com a requalificação e manutenção dos espaços públicos.<sup>18</sup> Esta proposta teve como base uma solução alternativa que consistiu na associação horizontal de duas habitações, o que permitiu duplicar tanto a área interior como a área exterior privada. Da nova organização interior resultou uma redução significativa dos espaços de circulação, uma cozinha mais autónoma e novos espaços para lavandaria e armazenamento. A sala de estar consiste no principal espaço de vivência comum, ocupando uma posição central. No exterior, a principal acção implicou a eliminação dos anexos, entretanto construídos nos jardins, para recuperar o uso inicial desses espaços.

Em Setembro de 2015, a Câmara Municipal do Porto anunciou um novo concurso para a reabilitação da segunda fase deste conjunto habitacional. O trabalho, entretanto atribuído à Aythya-Investimentos Imobiliários, Lda. em Fevereiro de 2016, tem como propósito demolir os blocos existentes e construir novos edifícios com, pelo menos, 58 unidades de habitação social para acomodar as famílias residentes. Como contrapartida, e para reduzir os custos do município, este modelo inclui a transferência de parte do terreno para o promotor.

---

14 Conceição, P. et al, 2010; Restivo, Joana et al., 2015; entre outras referências.

15 Restivo, Joana et al., "Public housing in Porto: (in)extensive refurbishment", in Workshop Physical Aspects of Design and Regeneration, ENHR, 2015: 6.

16 Nome atribuído devido à localização na zona das Sobreiras, entre Lordelo do Ouro e Foz, no Porto.

17 O bairro Rainha D. Leonor não integra o "Plano de Melhoramentos para a Cidade do Porto". No entanto, este conjunto foi construído ao abrigo do programa "Casas para Famílias Pobres" que co-financia este plano e consiste num exemplo importante de uma intervenção significativa com alterações tipológicas, devido aos poucos casos registados.

18 Cf. Lima, Ana, Habitação mínima e apropriação do espaço: O Bairro Rainha D. Leonor. Dissertação de Mestrado Integrado, FAUP, Porto, 2012.



**Bairro de São João de Deus.** Processo de ampliação (à esquerda)

**Bairro de São João de Deus.** Intervenção nos edifícios existentes (à direita)



**Bairro dos CTT em Pereiró.** Estado de conservação antes da intervenção (à esquerda)

**Bairro dos CTT em Pereiró.** Intervenção em curso (à direita)



**Bairro Rainha D. Leonor.** Vista geral sobre a intervenção na primeira fase



**Bairro Rainha D. Leonor.** Segunda fase, antes da intervenção (à esquerda)

**Bairro Rainha D. Leonor.** Segunda fase, depois da intervenção (à direita)

## CONCLUSÕES E DESAFIOS FUTUROS

O estudo de intervenções recentes em casos de estudo específicos construídos no âmbito do Plano de Melhoramentos para a cidade do Porto permitiu a análise de diferentes acções relacionadas com alterações tanto no espaço público, como no exterior e espaços comuns dos edifícios ou no interior das habitações. Este teve como principal objectivo reflectir sobre a adaptabilidade e tolerância à mudança desses bairros e identificar as principais potencialidades e limitações de cada tipo de intervenção.

A análise revela que estes conjuntos habitacionais apresentam, regra geral, grande potencial de transformação e consequente adaptação. A maioria das acções identificadas consistem em intervenções gerais nas fachadas, coberturas e áreas comuns que envolvem, pontualmente, pequenas intervenções em habitações devolutas. Este tipo de intervenção resolve sobretudo problemas térmicos, pela aplicação de isolamento e novas caixilharias, e questões técnicas, pela alteração das infraestruturas. Porém, não contribui para a adequação significativa do interior das habitações às exigências actuais de conforto doméstico. As alterações introduzidas por este tipo de intervenção podem causar um impacto maior (ex. Carvalhido) ou menor (ex. Falcão) na linguagem exterior dos edifícios, no entanto, tendem a preservar uma lógica geral de conjunto (ex. Engenheiro Machado Vaz). A permanência dos habitantes durante a execução dos trabalhos contribui para uma menor logística e custos associados.

As intervenções com transformação tipológica, identificadas em menor número, são mais exigentes em custos e logística, dado que implicam a mudança temporária dos residentes, o que geralmente resulta num aumento da renda depois dos trabalhos concluídos. No entanto, respondem de forma mais eficiente e definitiva aos problemas de adequação aos requisitos de conforto, tanto dos edifícios (ex. isolamentos, caixilharias, painéis solares) como das habitações (ex. áreas, distribuição funcional, equipamentos), o que resulta numa melhoria significativa das condições de vida dos habitantes. Este tipo de intervenção origina, contudo, soluções muito divergentes: por um lado, permite restaurar a linguagem do conjunto (ex. primeira fase do Conjunto Habitacional Rainha D. Leonor), por outro lado, pode levar a transformações profundas com alteração das características arquitectónicas originais (ex. CTT, Pereiró). Para além disso, também se registam casos de reinterpretação da linguagem original, no sentido de melhorar as condições de vida dos habitantes (ex. São João de Deus); e situações de demolição total para a construção de novos empreendimentos, o que resulta em perdas significativas do património habitacional (ex. segunda fase do Conjunto Habitacional Rainha D. Leonor).

As intervenções no espaço público envolvente sobressaem na integração dos conjuntos habitacionais (ex. Pio XII e Contumil) e na melhoria das ligações com as estruturas urbanas adjacentes (ex. Lagarteiro). Nas acções identificadas prevalecem a reorganização geral dos traçados (pedonais e automóveis), com acesso a pessoas com mobilidade condicionada, e a definição e hierarquização de diferentes áreas e respectivos usos.

A adaptabilidade resulta da tolerância às alterações introduzidas ao longo do tempo e que surgem em função da flexibilidade original. A tolerância à mudança e a capacidade de adaptação são características fundamentais que influenciam a permanência e a durabilidade dos espaços. Os edifícios de habitação estão em constante transformação e permanente adequação a necessidades de conforto. O que pode ser transformado ou facilmente adaptado tende a permanecer ao longo do tempo enquanto a imposição rígida de uma estrutura, forma ou função diminui em durabilidade. A flexibilidade dos espaços domésticos implica uma resistência ao tempo e às alterações sociais. Neste contexto específico, as características que evidenciam flexibilidade nestes conjuntos são o uso comum de um projecto tipificado, a definição de uma estrutura racional e a configuração e organização funcional dos edifícios. As fachadas apresentam uma linguagem simples com elementos modernos claramente definidos. No interesse da preservação, as acções devem ser ajustadas a cada caso, considerando as especificidades e qualidades inerentes ao projecto e as potencialidades e limitações de cada tipo de intervenção. Neste sentido e como conclusão, dois desafios futuros destacam-se para potenciar a valorização e preservação destes conjuntos.

### *Disseminação e reconhecimento deste património arquitectónico*

Um dos principais desafios é melhorar a consciencialização dos habitantes e dos especialistas sobre a importância deste património arquitectónico recente. Neste contexto, a base de dados desenvolvida pelo projecto de investigação "Mapa da Habitação" constitui um instrumento essencial para identificar os programas de habitação e respectivas iniciativas. Esta plataforma, disponível online, reúne os documentos do processo, bibliografia e referências fotográficas, bem como o enquadramento regulamentar para cada operação. Além disso, esta base integra também uma secção específica centrada nas acções de intervenção que compreende as principais informações sobre os projectos realizados desde a construção original dos edifícios (autor, cliente, ano) com o nível (leve, moderado, profundo e total), tipo (alteração, demolição, extensão) e objectivo (espaço público; fachada, cobertura e áreas comuns; espaços domésticos) de cada intervenção. Esta análise contribui sobretudo para identificar as principais acções realizadas e respectivos resultados. Para intervenções futuras, esta base pode auxiliar a avaliação adequada de cada caso específico.

### *A análise das experiências dos habitantes como indicador*

Outro desafio consiste em reconhecer a experiência dos habitantes como um indicador da qualidade arquitectónica através da análise do confronto entre o desenho do espaço e a prática do uso quotidiano. Adicionalmente, a experiência do usuário deve ser reconhecida no desenvolvimento de estratégias de intervenção futuras para melhorar o conforto doméstico e, assim, promover um envolvimento efectivo da população na manutenção da habitação.

Muitas vezes, nos casos analisados, os residentes não participam no processo de tomada de decisão, tendo uma acção individual bastante restrita. Como resultado, mesmo em acções completas que incluem alterações tanto no exterior dos edifícios como no interior das habitações, os residentes continuam a realizar intervenções individuais para melhorar e/ou aumentar o espaço habitacional (ex. Rainha D. Leonor, primeira fase) num processo longo com sentido de apropriação do espaço. Como tal, as decisões sobre acções de intervenção em edifícios de habitação devem ser feitas sempre sob consulta.

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi elaborado no âmbito do projecto Mapa da Habitação/CEAU, co-financiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) através do COMPETE 2020 - Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (POCI) e fundos nacionais da FCT no âmbito do projecto PTDC/CPC-HAT/1688/2014 e POCI-01-0145-FEDER-007744.

Créditos das imagens: Luciana Rocha (2018)

## BIBLIOGRAFIA

- AA/VV, "Conjunto de habitação municipal Rainha D. Leonor, Porto". JA 236 Ser Pobre, *Jornal dos Arquitectos – Portugal*, 2009. ISSN-0870-1504
- [s/n], Plano Director da Cidade do Porto, Gabinete de Urbanização da Câmara Municipal do Porto, Câmara Municipal do Porto, Vol. 3, 1962
- Câmara Municipal do Porto, Plano de Melhoramentos: 1956-1966, CMP, Porto, 1966
- Cepeda, André, Porosis: The architecture of Nuno Brandão Costa, Daniela Sá e João Carmo Simões (ed.), Monade, Lisboa, 2017. ISBN 9789899948525
- Cepeda, André, Costa, Nuno Brandão, São João de Deus, Dafne Editora, Porto, 2019. ISBN: 978-989-8217-47-9
- Conceição, P.; Brandão Alves F.; Corvacho H.; Restivo J.; Quintela M. e Gonçalves J., Caracterização e diagnóstico do Bairro dos CTT, Porto, Domus Social. E.M./CTT-Correios de Portugal/IC-Instituto da Construção, Porto, 2010
- Costa, Nuno Brandão, Conversa sobre o projecto de intervenção no Bairro de São João de Deus, FAUP, Porto, Fevereiro 2019. Entrevista concedida a Luciana Rocha.
- Cruz, Marta, "The inhabitants' experiences as an architectural quality indicator", 24th ENHR Conference, Lillehammer, Norway, 2012, Publicação online
- Guedes, Cristina. "Intervenção no Bairro Pio XII e Contumil, Porto". Estudo prévio: Revista do Centro de Estudos de Arquitectura, Cidade e Território da Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 2014, UAL
- Lameira, Gisela e Rocha, Luciana. "Adaptação e transformação na habitação apoiada pelo Estado no século XX. As Torres Vermelhas da Pasteleira enquanto laboratório" em Congresso da reabilitação do património (CREPAT), Aveiro: 131-139, 2017. ISBN: 978-989-20-7623-2
- Lameira, Gisela e Rocha, Luciana. "Portuguese state-subsidized housing projects. A general overview of a recent heritage". em Heritage 2018. Proceedings of the 6th International Conference on Heritage and Sustainable Development Volume 2. Amoêda, R; Lira, S; Pinheiro, C.; Zaragoza, J. M. S.; Serrano, J. C.; Carrillo, F. G. (eds.), 1373-1383. Greenlines Institute, Barcelos, Portugal, Editorial Universidade de Granada, Espanha, 2018. ISBN: 978-84-338-6261-7
- Lameira, Gisela e Rocha, Luciana. "Portuguese state-subsidized multifamily housing projects. Emergent modernity during the mid 20th century". em Tostões, Ana, e Koselj, Natasa (eds.), (2018) Proceedings of the 15th International Docomomo Conference - Metamorphosis. The Continuity of Change. Lisboa: Docomomo International; Ljubljana: Docomomo Slovenia, 2018, 164-163. ISBN: 978-989-99645-3-2
- Lima, Ana, Habitação mínima e apropriação do espaço: O Bairro Rainha D. Leonor. Tese de Mestrado Integrado, FAUP, Porto, 2012
- Ministérios da Justiça, das Finanças e dos Assuntos Sociais, "Decreto-Lei n.º 419/77 de 4 de Outubro", *Diário da República, I Série*, N.º 230, 1977: 2431-2433
- Ministério das Obras Públicas e Comunicações (Gabinete do Ministro), "Decreto-Lei n.º 34486", *Diário da República, I Série*, n.º 73, 1945: 232-234
- Ministério do Planeamento e da Administração do Território, "Decreto-Lei n.º 310/88 de 5 de Setembro", *Diário da República, I Série*, N.º 205, 1988: 3666-3668
- Pereira, Virgílio Borges, A Habitação Social na transformação da cidade. Sobre a génese e efeitos do "Plano de Melhoramentos para a Cidade do Porto" de 1956, Porto, Edições Afrontamento, 2016. ISBN: 978-972-36-1478-7
- Queirós, João, "O 'Plano de Melhoramentos para a cidade do Porto' de 1956: Enquadramento político-social e elenco de realizações". In V.B. Pereira (org.), *O Estado, a habitação e a questão social na cidade do Porto*, Porto, Edições Afrontamento, 2016: 37-64
- Restivo, Joana; Alves, F. B.; Mendonça, P.; Ferreira, J. A., "Public Housing Renovation in Porto: Typology versus Occupancy Density", in *International Journal for Housing Science*, Vol. 36, N. 1, 2012: 9-16
- Restivo, Joana, Habitação pública no Porto: Intervir para qualificar, Tese de Doutoramento, Universidade do Porto, Faculdade de Engenharia, Porto, 2014
- Restivo, Joana; Ferreira, J. A.; Alves, F. B.; Mendonça, P., "Public housing in Porto: (in)extensive refurbishment", in *Workshop Physical Aspects of Design and Regeneration*, ENHR, 2015
- Rocha, Luciana, Intervenção no Moderno: Reconhecimento, caracterização e salvaguarda de edifícios de habitação plurifamiliar. Tese de Doutoramento, Universidade do Porto, Faculdade de Arquitectura, 2016
- Outras referências bibliográficas sobre os bairros referidos neste trabalho podem ser encontradas na base de dados online do MdH/Lista de bairros: [<https://mappingpublichousing.up.pt/en/>].



PARALELOS

## BIO

Carmen Espegel (Palencia, 1960) es Doctora Arquitecta por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid, donde ejerce como Catedrática de Proyectos Arquitectónicos. En 1995, realizó el Master of Conservation os Historic Towns and Buildings, en el Lemaire Center for Conservation en la Katholieke Universiteit de Leuven (Bélgica).

Su trayectoria se apoya en tres áreas complementarias: investigación, académica y profesional. Su orientación en la investigación se centra principalmente la relación de la mujer y la arquitectura, en la vivienda colectiva, y en la crítica arquitectónica. Dirige el Grupo de Investigación "Vivienda Colectiva"-GIVCO. A nivel académico ha impartido conferencias en Estados Unidos, Suecia, Bélgica, Holanda, Italia, México, Brasil o Argentina. Ha escrito numerosos libros y artículos mostrando su pensamiento crítico, donde resaltan, *Women Architects in the Modern Movement* (2018), *Collective Housing 1992-2015 Vol.II* (2016), *Vivienda Colectiva en España Siglo XX 1929-1992 Vol.I* (2013), *Eileen Gray: Objects and Furniture Design* (2013), *Aires Modernos, E.1027: Maison en bord de mer de Eileen Gray y Jean Badovici* (2010) y *Heroínas del espacio* (2008).

En el ámbito profesional comienza su trayectoria en 1985 y constituye con Concha Fisac en 2003 la firma espegel-fisac arquitectos cuyas obras han sido reconocidas en diferentes ocasiones. Participa y gana numerosos concursos nacionales o internaciones donde destacan las 500 Viviendas de Interés Social para Bogotá en Colombia, el Centro Cultural y Ayuntamiento de Gumpoldskirchen en Austria, la Remodelación del barrio Tiburtino III en Roma, el Mercado de Chamartín, las Viviendas para Realajo en Embajadores 52, ambos en Madrid, o el Parque del Salón de Isabel II en Palencia. Su obra ha sido recogida en libros y revistas de prestigio como *El Croquis*, *Arquitectura Viva*, *ON diseño*, *Arquitectura*, *Pasajes*, *Arquitectos*, *Future* y *Oris*, o en Exhibiciones como la Shanghai World Exposition (China), el Royal Institute of British Architects de Londres (RIBA) y la Gallery AEDES am Pfefferberg (Berlin). Ha recibido, entre otros, el Premio COAM (Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid) en los años 2013, 2011, 2005, 2003, 2000 y 1993; el Primer Premio ATEG de Galvanización 2004; o el Premio a la mejor propuesta construida de la Vivienda Social (2002) del Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España.

## Frankfurt am Main. Una vida compartida

CARMEN ESPEL

Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid, Departamento Proyectos Arquitectónicos

---

### ABSTRACT

Ernst May como concejal de arquitectura y urbanismo, auspiciado por los idearios sociales de la República de Weimar, entendió que la nueva ciudad para la clase obrera necesitaba no sólo racionalizar la célula de habitación, mecanizar el proceso constructivo o normalizar sus elementos, sino que debía indagar sobre una nueva manera de habitar de forma colectiva. Una vida en común, una realidad compartida en la ciudad de todos que obligaba a transformar los programas previos y que hizo crecer un sentimiento de comunidad inexistente hasta entonces. La condición fundamental pasaba por la reforma de la ley del suelo. Las 15.000 unidades levantadas entre 1925 y 1930, que representaron más del noventa por ciento de las viviendas terminadas en esa ciudad en ese momento, no hubieran podido lograrse sin el empeño puesto en la eficiencia económica desde el diseño a la construcción. La estrategia urbana contemplaba un planeamiento descentralizado mediante un crecimiento polinuclear con la formación de diversos complejos satélites que, dotados de servicios colectivos, funcionasen a modo de colonias autosuficientes, en estrecha relación con el entorno natural. El punto de partida para la racionalización fue el dimensionamiento de la célula de habitación mínima. Si bien, la investigación sobre la racionalización de la economía del hogar se centró en la denominada Cocina de Frankfurt, diseñada por Margarete Schütte-Lihotzky, donde se redujeron las dimensiones y se mejoró su funcionamiento. Aunque para obtener la economización de la vivienda también fue necesaria la mecanización de los sistemas constructivos, mediante el desarrollo de unos paneles prefabricados de hormigón armado de gran formato, que redujesen el tiempo en obra. Al mismo tiempo, May insistió en elevar la calidad de los elementos constitutivos de la vivienda como puertas, ventanas o picaportes por lo que realizó un cuidadoso estudio de homologación y normalización que quedó reflejado en el Registro de Frankfurt, de obligado cumplimiento para los contratistas del momento. Por último, el equipo de Frankfurt comprendió la importancia de la divulgación, especialmente a la hora de concienciar al ama de casa, por lo que mostró su investigación en exposiciones, conferencias, libros, revistas o films. Con esta visión global del hecho urbano, Frankfurt am Main se convirtió en un experimento en materia de vivienda obrera de gran trascendencia.

Para Aristóteles la *polis* era por encima de todo una sabiduría-virtud arquitectónica ya que organizaba el marco y la materia de la ciudadanía. Así, cuando se pensó en la "política" económica y social de Frankfurt am Main, auspiciada por los idearios de la República de Weimar, se inició un cambio de mentalidad sin precedentes. Se entendió que la nueva ciudad para la clase obrera necesitaba no sólo racionalizar la célula de habitación, mecanizar la construcción o normalizar sus elementos, sino que se debía indagar sobre una nueva manera de habitar de forma colectiva. Una vida en común, una realidad compartida en la ciudad de todos que obligaba a transformar los programas previos y que hizo crecer "una conciencia de solidaridad y un sentimiento de comunidad inexistente poco antes"<sup>1</sup>.

Durante los primeros veinte años del siglo XX, Frankfurt am Main se desarrolló similar a una gran ciudad. A través de una nueva organización, el entonces alcalde Franz Adickes consiguió sentar las bases para llevar a cabo una ciudad descentralizada. La Primera Guerra Mundial y la consecuente paralización de la construcción, unidas al aumento de los matrimonios y a la afluencia de población de otras regiones, elevaron las necesidades de vivienda en la ciudad de una manera drástica.

En 1924, el antiguo concejal de vivienda y economía, el socialista Ludwig Landmann fue elegido alcalde. Basándose en sus experiencias previas, Landmann decidió mantener una política urbana expansiva y apostar por Frankfurt am Main como una ciudad de comercio, ferias y centro de transporte. Para ello, encontró en la realización de un "plan general de construcciones" la base de la que sería su política de viviendas y urbanizaciones. Gracias al trabajo conjunto del alcalde Ludwig Landmann, del concejal de arquitectura y urbanismo Ernst May y del edil de finanzas Bruno Asch, se dio la posibilidad de postular y llevar a la práctica nuevos planteamientos urbanísticos.

El arquitecto Ernst May sería el director de la denominada Oficina de Construcción para el nuevo desarrollo de la ciudad de Frankfurt am Main, que fue estructurada completamente en Junio de 1925, entendiendo muy bien la importancia de crear un equipo con identidad propia <sup>2</sup>. Tuvieron cabida, de manera permanente o bien como asociados puntuales en algunos de los proyectos, un elenco de profesionales de reconocido prestigio procedentes de especialidades muy diversas, ya que la ciudad se asociaba a un hecho complejo multidisciplinar.

Wilhelm Schütte, Max Cetto o Adolf Meyer figuraban entre los arquitectos coordinadores de la Oficina; Eugen Kaufmann se le encomendó el estudio de nuevas tipologías; Margarete Schütte-Lihotzky<sup>3</sup> fue la encargada del acondicionamiento de la cocina; Ferdinand Kramer de los muebles normalizados; Leberecht Migge resolvió los temas paisajísticos; Hans Leistikow fue el responsable del área gráfica; Loecher de las maquetas; trabajando de arquitectos colaboradores autónomos nos encontramos con Franz Schuster, Anton Brenner, Mart Stam, Walter Gropius, Martín Weber, Hans Bernoulli o Walter Dexel. Y, finalmente, confiando en las labores de divulgación estaba el director de cine Paul Wolff.

Para May, la condición previa y fundamental que permitiría eliminar la infravivienda de la ciudad de Frankfurt pasaba por la reforma de la ley del suelo, una revisión administrativa que posibilitara al gobierno de la ciudad la expropiación de parcelas para la nueva construcción de viviendas. Junto a ello, May planteaba el establecimiento de un impuesto sobre la vivienda que revirtiera sobre la propia ciudad. De este modo, parte de los beneficios de los propietarios de viviendas se repartirían en un 44,5% para las construcciones residenciales de nueva planta y en un 55,5% para fines administrativos.<sup>4</sup> Por último, la edificación de los nuevos complejos de viviendas no debía abordarse de manera aislada, sino bajo un concepto urbanístico global.

---

1. Carlos Sambricio. *L'habitation minimum*. Edición facsímil de la de Julius Hoffmann, 1933 (Zaragoza: Delegación de Zaragoza del Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón, 1977), 26.

2. Adolf Meyer, que antes de formar parte de este equipo dirigió la oficina de Walter Gropius, le comentaba esta experiencia en una misiva: "The range of work is extensive, the constellation unusually favourable. Positive encouragement of the new building ethos all along the line." Citado en Claudia Quiring; Wolfgang Voigt; Peter Cahola Schmal; Eckhard Herrel. *Ernst May 1886-1970* (Munich/London/New York: Prestel Verlag y Frankfurt am Main: Deutsches Architekturmuseum, 2011), 63.

3. Carmen Espegel. *Women Architects in the Modern Movement*. (New York: Routledge, 2018), 164-98.

4. Peter Noever (ed.). *Margarete Schütte-Lihotzky. Soziale Architektur Zeitzeugin eines Jahrhunderts* (Viena: Böhlau Verlag, 1996), 72.

La estrategia urbana propuesta por Ernst May para la ampliación de la ciudad de Frankfurt contemplaba un planeamiento descentralizado mediante un crecimiento polinuclear con la formación de diversos complejos urbanos satélites que, dotados de servicios colectivos, funcionasen a modo de colonias autosuficientes, casi autárquicas. Al Noroeste de la ciudad, junto a las orillas del río Nidda, May propuso la creación de asentamientos extensivos en conexión con el mundo natural, como las *siedlungen* Praunheim, Römerstadt o Höhenblick, separándose del núcleo urbano tradicional por medio de un anillo verde, que funcionarían en pleno campo de manera autónoma, provistas de escuelas, centros comerciales y restaurantes. En cuanto a la disposición general se basaba en la repetición mecánica de filas de viviendas, orientadas de manera estricta y racional Este-Oeste, aunque su adaptación a la topografía, la red viaria o los condicionantes existentes le otorgaban gran riqueza y variación en los espacios urbanos con soluciones particulares. Se llegaron a construir veintitrés asentamientos alrededor del centro donde pueden destacarse, además de las mencionadas, Heitmat <sup>5</sup>, Bruchfeldstrasse y Hellerhof.<sup>6</sup>

Las 15.000 unidades levantadas bajo la dirección de May representaron más del noventa por ciento de las viviendas terminadas en esa ciudad en ese momento. Este asombroso número difícilmente hubiera podido lograrse sin el empeño puesto en la eficiencia económica desde el diseño a la construcción. La disolución de la ciudad central obligó a Ernst May, con su fuerte activismo social, a proporcionar todo tipo de servicios a las nuevas colonias obreras, introduciendo la idea abstracta de barrio como un elemento independiente provisto de vastos equipamientos colectivos: escuelas, piscinas, lavanderías, guarderías, restaurantes o centros comerciales. Asimismo, las viviendas mínimas requerían unos servicios centralizados que facilitasen las tareas domésticas.

El punto de partida para la racionalización será el dimensionamiento de la célula de habitación. Su valor no se refiere ya a la medida de la superficie de la vivienda, sino al número de camas que contiene, donde el lecho significa la unidad de medida de todas las necesidades vitales (parte proporcional de espacio de estar-comedor, cocina, baño, etc.) de una persona. Establecida esta relación dimensional, se estudia una configuración distributiva que garantice los parámetros óptimos de soleamiento, ventilación y aireación. May redujo todos los elementos de la vivienda al dimensionado correcto según las principales funciones habitables, tratando de responder de la mejor manera posible a las exigencias más urgentes de la vivienda popular. Esta lógica de racionalidad extrema desembocó en un proceso de unificación, normalización y optimización de la casa con el que se obtuvo el máximo de beneficio social con el mínimo esfuerzo económico.

Esa distribución eficiente dio lugar a diferentes tipologías de edificación: las viviendas en hilera, con células de uno o dos pisos dispuestas en línea y compartiendo los muros laterales; la casa de corredor o galería, donde las filas de viviendas están ubicadas en varios pisos y servidas por una galería a la que se accede por una o varias escaleras; la casa en altura, en que cada escalera da servicio a dos viviendas por rellano. Este último tipo será el más utilizado en Frankfurt porque, si bien es menos económico que la casa de corredor o galería, dado el mayor número de escaleras, ofrece la ventaja de que las viviendas disponen de dos lados opuestos completamente libres, orientados, ventilados e iluminados de la mejor

---

5. Carlos Martí Arís. *Las formas de la residencia en la ciudad moderna* (Barcelona: Ediciones UPC, 2000).

6. Rosemarie Höpfner y Volker Fischer (ed.). *Ernst May und Das Neue Frankfurt 1925-1930*, Catálogo de la Exposición en el Deutschen Architekturmuseum, Frankfurt am Main. (Berlín: Ernst & Sohn, 1986). Praunheim erigida en tres fases de 1926 a 1929, se realizó en colaboración con Eugen Kaufmann, Margarete Schütte-Lihotzky, Martin Weber y Max Cetto entre otros, donde las novedades se centraron en el testado del sistema de paneles prefabricados de hormigón y la instalación, por primera vez, de la cocina Frankfurt. La fría, austera pero centelleante Römerstadt, con sus cerca de 1200 viviendas, fue levantada entre 1927 y 1928 con Carl Hermann Rudloff, Franz Schuster, Martin Elsaesser, Wilhem Schütte y Margarete Schütte-Lihotzky, entre otros, y debe su singularidad a su adaptación a la topografía y sus muros de contención de crecidas junto a la ribera del río Nidda. La Siedlung Höhenblick, erigida con Carl Hermann Rudolph entre 1926 y 1927, destaca por su pequeño tamaño (100 viviendas) y la perfecta adaptación al cruce de caminos que se manifiesta volumétricamente con el énfasis de las esquinas. En Heimat se levantaron 850 unidades habitacionales de 1927 a 1930 con la colaboración de Franz Roeckle, Herbert Boehm y Fritz Berke. Quizás sea una de las más propuestas más intensas pues se combina la ortodoxia moderna de la repetición del bloque y la diversidad de los edificios quebrados de las esquinas que singularizan el espacio público. Las 654 viviendas de Bruchfeldstrasse ejecutadas en colaboración con Carl Hermann Rudolph en tres fases de 1926 a 1927, se distinguen por la definición del gran patio central rodeado de bloques en zigzag y remarcado por el edificio comunitario. Por último, la Siedlung Hellerhof, donde no participó directamente Ernst May, fue diseñada por Mart Stam entre 1930 y 1932 con un número total de 800 viviendas. Su calidad morfológica y tipológica es indudable destacando los distintos estudios de fenestration de las viviendas y sus particulares balconadas corridas de los hastiales del bloque.

manera posible. En un proceso sumatorio y lineal, organizando las células en una unidad tipológica, la "técnica" racionalista mecanicista conforma un edificio; organizando los edificios de manera que se garantice una buena orientación, una distancia óptima y una correcta relación con las calles de acceso y las otras infraestructuras necesarias, se da lugar a un barrio; y organizando los barrios con dotaciones, espacios públicos y de relación que mejoren la vida de los usuarios, se configura la ciudad.

Con los primeros resultados de la construcción de viviendas de 1928, se hizo patente la necesidad de creación de unidades de menor tamaño para poder ofrecer una vivienda asequible a los trabajadores. En el otoño de 1928, la Oficina de Construcción junto con las autoridades del Ayuntamiento previó que la mitad de las unidades programadas debían ser viviendas mínimas de dos estancias. Uno de los tipos promocionados por May fue la vivienda para dos familias (Zwofa), en la que se aseguraba un pequeño jardín para cada una como compensación a su pequeña dimensión, entre 40 y 42 m<sup>2</sup>, y además en época de bonanza se podían combinar ambas en una sola vivienda unifamiliar. Estas viviendas mínimas se alquilaban totalmente amuebladas porque, con una superficie tan pequeña, sólo era posible lograr un buen aprovechamiento con mobiliario fabricado a medida. Así, la versatilidad del mobiliario con camas abatibles o escamoteables convertían el salón en dormitorio.

Un enfoque tan objetivo, tan *sachlichkeit*, reforzado por las realidades de los costes de edificación, condujo inevitablemente a la formulación de unos estándares de espacio tipo (existencia-mínima), que serían el tema contencioso del Segundo Congreso de CIAM que tuvo lugar en Frankfurt en el otoño de 1929. May, participante del Congreso fundacional de Suiza, propuso llevar a Frankfurt su trabajo bajo el lema *Die Wohnung für das Existenzminimum* (La vivienda para el mínimo existencial). Margarete Schütte-Lihotzky, junto a Eugen Kaufmann, fueron los encargados de preparar el Congreso por parte de la Oficina. Para enfatizar el concepto de tipología, las 105 viviendas seleccionadas se mostraron de forma comparativa por medio de una representación gráfica sistemática y objetiva de plantas, secciones y agrupaciones. No hubo referencia alguna a los autores para evitar personalismos, aunque sí a otros datos más objetivos: las ciudades, el nivel de ingresos de las clases sociales afectadas, las superficies habitables, el volumen o las áreas de iluminación. Como comenta Josep María Montaner, "esta experiencia es uno de los máximos emblemas del racionalismo y de la confianza en los métodos objetivos de comparación. No es casual que este CIAM dedicado monográficamente a la vivienda racional se celebrase en la ciudad más avanzada en la promoción y realización de vivienda social, bajo los auspicios de May." <sup>7</sup>

Tal y como había planteado la Oficina a través de su experiencia en los años precedentes, el Congreso apuntó la necesidad de reducir la superficie de las viviendas y de incrementar sus condiciones higiénicas, ventilación e iluminación natural, siempre con el objetivo de otorgar a cada miembro adulto de la familia una habitación propia y la preferencia por casas de viviendas colectivas en las grandes ciudades frente a las casas unifamiliares. Alemania y Holanda fueron los únicos lugares donde se llegó a construir este concepto de planeamiento basado en la separación ideal de funciones. Sus conceptos progresistas se establecieron en la carta de Atenas del CIAM IV de 1933.

"En contraste con el llamamiento 'idealista' de Le Corbusier a favor de una 'existencia-máxima', los criterios mínimos de May dependían del uso extensivo de ingeniosos sistemas empotrados de almacenamiento, camas plegables y, sobre todo, del desarrollo de una cocina ultraeficiente, casi un laboratorio: la *Frankfurter Küche*, la 'cocina de Frankfurt' diseñada por la arquitecta Grete Schütte-Lihotzky. La escalada de los costes llevó finalmente a May a experimentar con la construcción a base de losas prefabricadas de hormigón: el denominado 'sistema May' que se usaría en los conjuntos residenciales de Praunheim y Hohenblick." <sup>8</sup>

También es destacable la feliz coexistencia entre arquitectura y naturaleza que se propone en las

7. Montaner. *La arquitectura de la Vivienda Colectiva. Políticas y proyectos en la ciudad contemporánea*, 22-24.

8. Kenneth Frampton. *Historia crítica de la arquitectura moderna*, 140.

modernas *siendlungen*, que inciden en su fuerte relación, por contigüidad física o dominio visual, con el entorno natural: "luz, aire y sol" fue el lema del nuevo ideario constructor.

En el caso de May, su racionalismo crítico estaba mitigado por una valoración hacia la tradición, el diseño del espacio urbano y del paisaje que había aprendido de sus dos maestros, Theodor Fischer en Múnich y Raymond Unwin en Londres. Por ello, la edificación de una sola planta resultaba la forma ideal del habitar. Tras cada hilera de viviendas se situaba el jardín, pensado más a modo de huerto, alargado y estrecho, con calles en la zona posterior. En el límite de estas colonias, en transición hacia el campo, se emplazaban pequeños jardines para uso y disfrute de los habitantes de la ciudad. En el caso de las viviendas en bloque, se propuso una ocupación en tres plantas, incluida la baja. Todas las viviendas, por muy pequeñas que fueran, contemplaban un espacio al aire libre en comunicación con el contexto casi rural. Por ello, los alojamientos en planta baja disponían de pequeños jardines en continuidad; los de los pisos intermedios se abrían a una veranda o galería; y, los de las plantas superiores aprovechaban las cubiertas para ajardinarlas.

Respecto a la investigación sobre la racionalización de la economía del hogar en Frankfurt, la cocina fue un lugar clave, donde se redujeron las dimensiones y, en cambio, se mejoró su funcionamiento. La cocina propuesta en 1926 por Grete Schütte-Lihotzky es deudora de toda la sabiduría adquirida por las ingenieras domésticas americanas a finales del siglo XIX y principios del XX. Los Manuales escritos por Catharine Beecher<sup>9</sup>, Christine Frederick<sup>10</sup> y Lillian Gilbreth<sup>11</sup> tuvieron una enorme influencia sobre la concepción de la domesticidad en los programas residenciales alemanes. El modelo Frankfurt sigue los principios de racionalización que estas investigadoras propusieron unos años antes.<sup>12</sup> La radical innovación que propuso Margarete fue la transformación de la tradicional cocina-estancia por una cocina-máquina de trabajo. Con sus dimensiones de 1,90 x 3,40 metros y su disposición estándar, se reduce eficazmente el tiempo para elaborar una comida, resultando un espacio eficiente, pues se transforma en un aparato, una instalación, una máquina para la vivienda mínima. Entre otras mejoras que la cocina planteaba, estaba el hecho de separar el área para la ropa de la destinada a los alimentos, negando la antigua cocina-lavadero. Los diagramas de ahorro en circulaciones (pasos) y de longitud de trayectoria, ya descritos por Frederick, son puestos a prueba por Schütte-Lihotzky si bien en Frankfurt se avanza un paso más al considerar necesario incluir todo el mobiliario de la cocina durante la construcción de la vivienda, para así poder ser financiadas junto a ellas e incluir sus costes en el alquiler. En cierto sentido, los alemanes lograron el sueño americano con esta primera cocina de producción en serie.

El mobiliario se organizó teniendo en cuenta distintos aspectos: el almacenamiento; la correcta altura de trabajo (el sillón giratorio que se incorpora a la cocina facilita que la mujer haga la mayor parte de su trabajo sentada); la mayor eficacia de movimientos; la perfecta iluminación artificial de las distintas áreas mediante una lámpara móvil, cuyo cono de luz estaba calculado para el ancho de la habitación y la altura de trabajo. Del mismo modo, la ventana se adaptaba al mobiliario y bajo ella se extendía la zona de trabajo principal; sus generosas dimensiones permitían una efectiva iluminación y ventilación de la cocina. Los muebles se situaron sobre un zócalo de hormigón cóncavo que facilitaba la limpieza, mientras que en el suelo se utilizaron baldosas cerámicas. También Grete puso mucho énfasis en la elección de los colores, pues consideraba que afectaba al entendimiento del uso de la pieza: azul para los muebles de cocina, negro para las superficies horizontales y ocre para la pared localizada frente a la zona de trabajo. Así, arquitectura y mobiliario formaron una unidad indivisible.<sup>13</sup>

"Pero había algunos elementos nuevos en la cocina de Frankfurt que no habían existido antes:

9. Catherine Beecher y Harriet Beecher Stowe. *The American Woman's Home or Principles of Domestic Science Being a Guide to the Formation and Maintenance of Economical Healthful Beautiful and Christian Homes* (New York: J. B. Ford and Company, 1869).

10. Christine Frederick. *The New Housekeeping: Efficiency Studies in Home Management* (Garden City, New York: Doubleday, Page & Company, 1913).

11. Lillian Gilbreth. *The Psychology of Management: The Function of the Mind in Determining, Teaching and Installing Methods of Least Waste* (New York: Sturgis & Walton Company, 1914).

12. Carmen Espel y Gustavo Rojas. "La estela de las ingenieras domésticas americanas en la vivienda social europea". *PPA Proyecto, Progreso y Arquitectura* 18 (mayo 2018): 58-72.

13. Noever (ed.). *Margarete Schütte-Lihotzky. Soziale Architektur Zeitsugin eines Jahrhunderts*, 83-123.

la tabla de planchar desplegable, la rejilla suspendida y, más notablemente, los cajones de almacenamiento de alimentos, que Schütte-Lihotzky había desarrollado con la empresa alemana de aluminio Harrer. El fregadero, los grifos y el armario para las ollas también se fabricaron en cooperación con empresas y podrían fabricarse en serie." <sup>14</sup>

Al relacionar el mobiliario con un marco de planeamiento más amplio, se pudo reducir su coste debido a la producción en serie y asegurar, de ese modo, la construcción de la cocina. Aun así, Margarete tuvo que demostrar que una cocina pequeña totalmente equipada ahorraba en volumen construido, y por lo tanto en costes de construcción, una cantidad equiparable al precio del mobiliario de la cocina. En el fondo de todas estas cuestiones estaba el diseño de una cocina que resultase beneficiosa para el ama de casa, que le permitiera liberar horas para poder optar a un trabajo exterior remunerado o bien para tener más tiempo para sí misma.<sup>15</sup>

La cocina de Frankfurt obtuvo su mayor publicidad en la exposición *Die neue Wohnung und ihr Innenausbau der neuzeitliche Haushalt* <sup>16</sup> (La nueva vivienda y su diseño interior, el trabajo doméstico actual), que se mostró en la Feria de Frankfurt de 1927. Margarete Schütte-Lihotzky fue la encargada de montar la exposición que debía enseñar el estado de la nueva construcción de viviendas. En esta exhibición se incluyó una muestra de la asociación de amas de casa de Frankfurt "El trabajo doméstico de los nuevos tiempos", en la que se montaron los cinco tipos de cocinas diseñados por la arquitecto a escala 1:1, mostrando la relevancia que tuvo en estos proyectos el concepto del trabajo doméstico. La idea era hacer comprender al ama de casa que su opinión no debía regirse únicamente por motivos estéticos sino por una adecuación técnica y funcional. Debido al interés suscitado en la Feria, dentro de la Oficina para la Construcción de Frankfurt, se abrió el Centro de Asesoramiento para distribuciones de cocina que economizaran el trabajo doméstico.

En una mirada retrospectiva, Margarete opinaba sobre su estancia en Frankfurt de la siguiente manera:

"El equipo de especialistas realizó todo lo que estuvo en su mano para obtener lo mejor en el ámbito funcional y formal, dentro de lo que era posible técnica y económicamente en la Alemania de la segunda mitad de los años veinte. Una vez más, formaba parte de una comunidad, la proscrita, en esa época, comunidad de arquitectos modernos, que defendían determinados principios e ideas arquitectónicas y luchaban por ellos sin compromiso. Toda la élite de la arquitectura que había reunido Ernst May, tuvo primero que hacer entender sus ideas a la población. Entonces se estableció una cadena sin fisuras para todos los trabajos, desde la representación en las asociaciones públicas llevada a cabo por Ernst May, hasta los arquitectos que comenzaban desde el primer anteproyecto, pasando por los proyectos básicos y de ejecución, detalles de obra y presupuestos, contratación, construcción, hasta la vivienda finalizada, incluso más allá, llegando a asesorar a los habitantes sobre el mobiliario y la utilización de lo distribuido. Todo estaba en manos del arquitecto que proyectaba y funcionó estupendamente, un caso muy extraño en una administración del estado." <sup>17</sup>

---

14. Sophie Hochhäusl, "From Vienna to Frankfurt Inside Core-House Type 7: A History of Scarcity through the Modern Kitchen." *Architectural Histories* 1, (2013): 1-19.

15. Hilde Heynen, "Taylor's Housewife on the Frankfurt Kitchen", en *SQM The Quantified Home* (Zürich: Lars Müller Pub., 2014), 40-47.

16. Werner Nosbisch, "Die neue Wohnung und ihr Innenausbau, der neuzeitliche Haushalt", *Das Neue Frankfurt* 6 (julio-septiembre 1927): 129-33.

17. Margarete Schütte-Lihotzky. *Erinnerungen, Vortrag in der Gesellschaft für Architektur, Vortragsmanuskript*, 1980. Citado en Noever (ed.). *Margarete Schütte-Lihotzky. Soziale Architektur Zeitzeugin eines Jahrhunderts*, 82.

Como indica Habraken, el profuso desarrollo técnico que fue aparejado a la vivienda moderna para las masas es una muestra clara de su investigación y "tal vez la mejor manera de captarlo sea enumerando los centenares de subsistemas técnicos y nuevos materiales inventados, desarrollados y aplicados en ese periodo relativamente corto, unos sistemas de los que nadie había oído hablar antes y que hicieron posibles maneras de construir y proyectar sin precedentes."<sup>18</sup>

Particularmente en Frankfurt, otro punto para obtener la economización de la vivienda, fue la mecanización del proceso constructivo, principalmente reduciendo los tiempos en obra. Para ello se desarrolló un sistema de paneles prefabricados de hormigón armado de gran formato, aplicables a muros y forjados. [9] El primer bloque experimental, compuesto por diez viviendas para la colonia Praunheim, se erigió en tan solo veinte días. May expuso este sistema en diversos foros: en *Haus der Technik* (La Casa de la Técnica) de Königsberg, dentro de la Exposición de Otoño de 1926, montó una instalación de prefabricados; en la Exposición de 1927 de la Werkbund en Stuttgart, exhibió la nueva vivienda de paneles prefabricados, el mobiliario de Ferdinand Kramer y la cocina de Margarete Schütte-Lihotzky.

Para May, la vivienda, como artículo de masas, sólo podía edificarse con criterio y rigor económico si estaba tipificada, si sus elementos se normalizaban y si el proceso constructivo se mecanizaba. El concepto básico de racionalización de la vivienda implicaba homologar desde picaportes, puertas o ventanas hasta techos y cubiertas, aunque también incluía el mobiliario combinable diseñado por los arquitectos Ferdinand Kramer y Franz Schuster. Esta normalización de objetos de uso doméstico fueron formalizadas en *Das Frankfurter Register*, el Registro de Frankfurt, y debían ser aceptadas por todos los contratistas.

Por último, el equipo de Frankfurt comprendió la trascendencia de la divulgación que llevó a cabo mediante exposiciones, conferencias, libros, revistas o cintas de cine y lo eficaz que debía ser especialmente a la hora de concienciar al ama de casa. Por consiguiente, fotógrafos de la talla de Hermann Collischonn, Max Göllner, Alfred Lauer, Grete Leistikow o Hanna Reeck y directores de cine como Paul Wolff registraron de manera meticulosa e icónica la actividad constructora y el nuevo modo de vida de las *siedlungen*.<sup>19</sup>

En otoño de 1926, May fundó la revista mensual *Das Neue Frankfurt* (El nuevo Frankfurt)<sup>20</sup>, donde documentaba la actividad edificatoria y así lograba un foro internacional de debate sobre la nueva construcción, el arte de vanguardia, la publicidad, el mobiliario o las políticas urbanizadoras. En ella se podían encontrar desde artículos de pensamiento crítico como el firmado por Raymond Unwin "La nueva ciudad" o Walter Gropius que expresa su posición respecto de "La prefabricación edilicia", de política urbana en "División y uso del suelo urbano ayer y hoy en Frankfurt am Main" o de tipología en "Tipos para viviendas mínimas en Frankfurt pretéritos y modernos", este último escrito por Eugen Kaufmann. También aparecen temas técnicos a través de diversas opiniones sobre la resolución de la cubierta plana, con Ernst May, Adolf Behne y su artículo "Por una estética de la cubierta plana" o J.J.P. Oud con "La cubierta plana en Holanda". La revista termina en el año 1930 con un epílogo de Ernst May dedicado a su labor: "Cinco años de actividad edilicia residencial en Frankfurt am Main".

Schütte-Lihotzky escribió un sinnfín de artículos centrados en sus temas de investigación: la cocina de Frankfurt, cocinas de colegios o para la enseñanza, y viviendas para la mujer trabajadora. En ellos argumentaba las mejoras de la racionalización<sup>21</sup> sobre la economía doméstica para obtener más tiempo para el ocio, la cultura o la educación de los hijos. También explicaba que la producción en serie de las viviendas reducía significativamente los alquileres y que la vivienda mínima exigía unos servicios

18. N. John Habraken. "Antes y después de la vivienda moderna". En Josep María Montaner, *La arquitectura de la Vivienda Colectiva. Políticas y proyectos en la ciudad contemporánea*. Barcelona: Ed. Reverté, 2016, 10.

19. Michael Stöneberg. "Through focusing screen and viewfinder. The photographers of the New Frankfurt", *Ernst May 1886-1970*, 79-87.

20. Ernst May y Fritz Wichert (eds.). *Das Neue Frankfurt: Fünf Jahre Wohnungsbau in Frankfurt am Main* (Frankfurt am Main: Henrich Editionen, 2011). Facsímil de los números de la revista internacional *Das Neue Frankfurt*.

21. Grete Lihotzky. "Rationalisierung im Haushalt", *Das Neue Frankfurt* 5 (abril-junio 1927): 120-23. Traducida al inglés en: Anton Kaes, Martin Jay y Edward Dimenbergh. *The Weimar Republic Sourcebook: "Grete Lihotzky. Rationalization in the Household"* (Berkeley: University of California Press, 1994), 462-65.

centralizados que facilitasen las tareas domésticas, tales como lavanderías automatizadas con equipamiento moderno y jardines de infancia. Su propósito último era hacer comprender a las mujeres que debían reivindicar mejores viviendas ya que ellas eran las primeras afectadas y para ello debían superar las convenciones en la organización del hogar.

En 1928, May encargó a Paul Wolff la difusión del trabajo llevado a cabo en Frankfurt mediante una película estructurada en cuatro partes [10]. Las cintas se enfocaban hacia una forma didáctica de enseñar y capacitar a las amas de casas en la correcta forma de habitar sus nuevos hogares, aunque también contenían un alto nivel de propaganda para difundir el óptimo resultado de Frankfurt am Main. La primera, *Die Frankfurter Kleinstwohnung*, la dedicó a la vivienda mínima a través de una visita en una jornada diaria de una pareja joven.

En la segunda, *Die Frankfurter Küche*, enfatiza lo impracticable de la vieja cocina y las ventajas del impecable nuevo diseño. Mediante un diagrama de movimiento similar al ideado por Christine Frederick, se demuestra su eficacia. La distancia cubierta en la elaboración de una ágape es de 90 metros en comparación con los 8 metros que consume la nueva cocina. Esta reducción de esfuerzo es apoyada por la distinción visual hecha entre las dos mujeres: el ama de casa tradicional en la cocina convencional en marcado contraste con la joven mujer trabajadora de pelo corto que elabora felizmente sus viandas en la espaciosa y confortable cocina de Frankfurt. La película no solo muestra los beneficios del diseño de Lihotzky, sino que deja claro que el trabajo del ama de casa debe ser tomado en serio. Tal y como sugieren los subtítulos, su diseño propone una visión del ama de casa concordante con el de un oficinista o un operario fabril.

Sobre las técnicas de prefabricación versa el tercer documental, *Neues Bauen in Frankfurt am Main* (Una nueva manera de construir en Frankfurt). La última cinta, *Die Häuserfabrik der Stadt Frankfurt am Main*, observa el fenómeno de la construcción de la vivienda en la ciudad de Frankfurt desde un marco más generalista.

Para finalizar, decir que el sistema de ayuda social estatal no pudo mantenerse frente al colapso bursátil que acompañó a la depresión económica mundial de 1929. El comercio exterior se vino abajo, se retiraron los préstamos y una vez más, Alemania se vio sumida en el caos económico y político. Esto hizo inclinarse la opinión del país, curiosamente, hacia la derecha, y con este desplazamiento político, el destino de los arquitectos alemanes de la *Neue Sachlichkeit* quedó prácticamente decidido. Por ello, muchos optaron por abandonar el país y emigrar, cada uno según el color de sus convicciones políticas.

May se trasladó a la Unión Soviética a principios de 1930 con un equipo de diecisiete arquitectos y urbanistas, para trabajar en el Plan General de la ciudad siderúrgica de Magnitogorsk, en los Urales, entre los que se encontraban la pareja Schütte-Lihotzky, Wilhem, Werner Hebebrand, Hans Schmidt, Frennd Forbat, Gustav Hassenpflug, Walter Schwagenscheidt y Mart Stam. Al mismo tiempo, Hannes Meyer partió para ocupar un cargo docente en Moscú.

Las interminables disputas teóricas de la vanguardia arquitectónica rusa obligaron finalmente a las autoridades soviéticas a orillar estas pugnas entre facciones e invitar a los arquitectos socialistas de la República de Weimar, más pragmáticos y experimentados, a aplicar sus métodos normativos de planificación y producción en la tarea de realizar el Primer Plan Quinquenal.

Frankfurt se convirtió en todo un experimento en materia de vivienda obrera con mayor trascendencia de la esperada ya que, parafraseando a Habraken "con la arquitectura moderna, el tejido residencial cotidiano llegó a ser fruto de un 'proyecto arquitectónico', por primera vez en la historia de los asentamientos humanos."<sup>22</sup>

---

22. Habraken. "Antes y después de la vivienda moderna", 7.

## BIBLIOGRAFIA

- BEECHER, Catherine y BEECHER STOWE, Harriet. *The American Woman's Home or Principles of Domestic Science Being a Guide to the Formation and Maintenance of Economical Healthful Beautiful and Christian Homes*. New York: J. B. Ford and Company, 1869.
- BORNGRAEBER, Christian. "Les prétentions sociales de la nouvelle architecture et leur échec dans le nouveau Francfort", en Paris-Berlin 1900-1933: Rapports et contrastes France-Allemagne 1900-1933. *Catálogo de Exposición. Paris: Centre Georges Pompidou*, 1978.
- BORNGRAEBER, Christian. "Francfort, la vie quotidienne dans l'architecture moderne", *Les cahiers de la recherche architecturale* n17. Paris: Éd. Ministère de la Culture et de la Communication, Direction Générale du Patrimoine, septiembre 1985.
- BUEKSCHMITT, Justus. *Ernst May: Bauten und Planungen*. Stuttgart: Koch Verlag, 1963.
- BOLLEREY, Franziska; BÉRET, Chantal; CIESLEWICZ, Roman; COHEN, Jean-Louis, VERY, Françoise, *Centre de Creation Industrielle. Architectures en Allemagne 1900-1933, catalogue d'exposition*. Paris: Centre Georges Pompidou/CCI, 1979.
- BULLOCK, Nicholas. "Housing in Frankfurt, 1925-1931, and the new Wohnkultur", *Architectural Review* 976 (junio 1978): 335-42.
- BULLOCK, Nicholas. "First the Kitchen - then the façade", *AA Files* 6 (mayo 1984): 58-67.
- CLAIRE, Jean: *Les Années 20, l'âge des métropoles*. Montreal: Musée des beaux-arts de Montreal, Gallimard, 1991.
- ESPEGEL, Carmen. *Women Architects in the Modern Movement*. New York: Routledge, 2018.
- ESPEGEL, Carmen Espegel y ROJAS, Gustavo. "La estela de las ingenieras domésticas americanas en la vivienda social europea". *PPA Proyecto, Progreso y Arquitectura* 18 (mayo 2018): 58-72.
- FRAMPTON, Kenneth. *Historia crítica de la arquitectura moderna*. Barcelona: Gustavo Gili, 2012.
- FREDERICK, Christine. *The New Housekeeping: Efficiency Studies in Home Management*. Garden City, New York: Doubleday, Page & Company, 1913.
- GILBRETH, Lillian. *The Psychology of Management: The Function of the Mind in Determining, Teaching and Installing Methods of Least Waste*. New York: Sturgis & Walton Company, 1914.
- GRASSI, Giorgio (dir.). *Das Neue Frankfurt 1926-1931*. Bari: Ed. Dedalo libri, 1975.
- HEYNEN, Hilde. "Taylor's Housewife on the Frankfurt Kitchen", en *SQM The Quantified Home*. Zürich: Lars Müller Pub., 2014, 40-47.
- HOCHHÄUSL, Sophie. "From Vienna to Frankfurt Inside Core-House Type 7: A History of Scarcity through the Modern Kitchen." *Architectural Histories* 1, (2013): 1-19.
- HÖPFNER, Rosemarie y FISCHER, Volker (ed.). *Ernst May und Das Neue Frankfurt 1925-1930*. Catálogo de la exposición en el Deutschen Architekturmuseum Frankfurt am Main. Berlin: Ernst & Sohn, 1986.
- KAES, Anton; JAY, Martin y DIMENBERG, Edward. *The Weimar Republic Sourcebook*. Berkeley: University of California Press, 1994.
- KLEIN, Alexander. "Les tracés de plans. Nouvelle méthode pour la comparaison et l'évaluation des plans", *L'Architecte*. Francia: Julio 1930.
- LIHOTZKY, Grete. "Rationalisierung im Haushalt", *Das neue Frankfurt* 5. (abril-junio 1927): 120-23.
- MARTÍ, Carlos. *Las formas de la residencia en la ciudad moderna*. Barcelona: Ed. Universidad Politécnica de Cataluña, 2000.
- MAY, Ernst. "La politique de l'habitation à Francfort-sur-le-Main", *L'Architecte*. Francia: Enero 1930.
- MAY, Ernst y WICHERT, Fritz (eds.). *Das Neue Frankfurt: Fünf Jahre Wohnungsbau in Frankfurt am Main*. Facsimil de los números de la revista internacional Das Neue Frankfurt. Frankfurt am Main: Henrich Editionen, 2011.
- MILLER, Barbara. *Architecture and Politics in Germany 1918-1945*. Cambridge: Harvard University Press, 1968.
- MONTANER, Josep María. *La arquitectura de la Vivienda Colectiva. Políticas y proyectos en la ciudad contemporánea*. Barcelona: Ed. Reverté, 2016.
- MURARD, Lion; ZYLBERMAN, Patrick. "Esthétique du taylorisme. L'habitat rationnel en Allemagne: de la stabilisation du mark à la stabilisation d'Hitler (1924-1933)", *Paris-Berlin 1900-1933: Rapports et contrastes France-Allemagne 1900-1933*. Paris: Centre Georges Pompidou, 1978. Catálogo de Exposición.
- NOEVER, Peter (ed.). *Margarete Schütte-Lihotzky. Soziale Architektur Zeitzeugin eines Jahrhunderts*. Viena: Böhlau Verlag, 1996.
- NOSBISCH, Werner. "Die neue Wohnung und ihr Innenausbau, der neuzeitliche Haushalt", *Das Neue Frankfurt* 6 (julio-septiembre 1927): 129-33.
- QUIRING, Claudia; VOIGT Wolfgang; CAHOLA SCHMAL, Peter; HERREL, Eckhard. *Ernst May 1886-1970*. Munich/London/New York: Prestel Verlag y Frankfurt am Main: Deutsches Architekturmuseum, 2011. Catálogo de exposición.
- SAMBRICIO, Carlos. L'habitation minimum. Edición facsimil de la de Julius Hoffmann, 1933. Zaragoza: Delegación de Zaragoza del Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón, 1977.

## BIO

Professore Associato in Composizione Architettonica e Urbana presso la Scuola di Architettura del Politecnico di Milano dal 1999, Simona Pierini è nata a Milano il 3.12.1962 e laureata in architettura presso il Politecnico di Milano nel 1989, ed ha conseguito il titolo di Dottore di Ricerca in Composizione Architettonica presso lo IUAV nel 1996.

All'attività di progettazione ha sempre affiancato l'attività di ricerca:

Dal 1985 al 1989 ha collaborato con Virgilio Vercelloni, curando in collaborazione la mostra Il giardino a Milano, per pochi e per tutti, il relativo catalogo e i volumi Atlante storico di Milano, città di Lombardia, Milano 1987 e Lastoria del paesaggio urbano di Milano, Milano 1988. Dal 1989 al 1999 ha collaborato con Giorgio Grassi all'attività didattica e di ricerca. Ha curato i volumi: Giorgio Grassi: progetti per la città antica, Milano 1995 e Giorgio Grassi: i progetti, le opere e gli scritti, Milano 1996.

Nel 1993 ha conseguito presso l'Universidad Internacional Menéndez Pelayo di Valencia il diploma post universitario El teatro romano: antigüedad i actualidad; nel 1994 ha ricevuto il primo premio come docente al seminario tenutosi a Parma La città del teatro. Nel 1998 ha ottenuto una borsa di studio del CNR per una ricerca presso la ETSAB, sviluppando una ricerca sull'architettura spagnola degli anni '50 conclusasi con la mostra e il catalogo su Josep Maria Sostres arquitecto, Barcellona 1999, con gli studi su Alejandro de la Sota e con la pubblicazione del volume Passaggio in Iberia. Percorsi del moderno nell'architettura spagnola contemporanea, Milano 2008. Dal 2007 è membro della redazione della rivista QA Quaderni di Architettura del Dipartimento di Progettazione dell'Architettura del Politecnico di Milano.

L'attività di ricerca è fondata su un'idea della progettazione architettonica che vede come oggetto di studio la città e l'architettura della città nella storia come materiale per il progetto contemporaneo; ha pubblicato Sulla facciata. Tra architettura e città, Rimini 2008, con Bruno Melotto, Housing Primer, le forme della residenza nella città contemporanea, Maggioli 2012 e recentemente Case Milanesi 1923-1973 con Alessandro Isastia.

## Non Case, Ma Città - Non Progetti, Ma Progettisti. I quartieri INA-CASA nell'Italia degli anni cinquanta.

ORSINA SIMONA PIERINI

Professore Associato in Composizione architettonica e urbana presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano

---

### ABSTRACT

Nel febbraio del 1949 l'Italia approva il Piano INA-Casa, una legge per incentivare l'occupazione operaia attraverso la costruzione di case popolari. Il Piano, attivo fino al 1963, portò alla realizzazione di 350.000 alloggi in quartieri organicamente autonomi e riconoscibili su tutto il territorio nazionale. Molti maestri dell'architettura e dell'urbanistica moderna ebbero un ruolo fondamentale in questa iniziativa e la sperimentazione sul tema del quartiere alimentò confronti e dibattiti. A Roma il Tiburtino di Ridolfi o il Tuscolano di Quaroni e Libera, interpretano l'inquietudine nei confronti degli schematismi di un certo Moderno tornando alla scala del borgo, mentre Milano, ad Harar con Figini Pollini e Gio Ponti, o al quartiere Feltre, il grande gruppo degli architetti milanesi propongono soluzioni in cui la morfologia compatta della città tradizionale viene abbandonata a favore di una valorizzazione dello spazio pubblico e della natura, posta al centro. Dal punto di vista tipologico, alcuni *Suggerimenti* pubblicati dal direttore dell'ufficio tecnico, Adalberto Libera, avevano indicato una preferenza per case a schiera addossate, case in linea e edifici a torre, offrendo una varietà tipologica la cui interpretazione e montaggio divennero il principale tema compositivo di un'iniziativa che ha saputo abitare e interpretare i contesti locali dell'Italia della ricostruzione.

## LA STORIA E IL CONTESTO

### ***Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori.***

Il titolo della legge n. 43 del 28 febbraio del 1949 racconta la genesi di una delle più importanti operazioni di realizzazione di edilizia residenziale pubblica che l'Italia abbia mai avuto. Nel titolo troviamo enunciati i due problemi che l'Italia si era trovata ad affrontare nel dopoguerra: l'occupazione operaia e la casa. L'economia che doveva ancora riprendersi e le distruzioni della guerra si erano affiancate a situazioni di degrado abitativo che sembravano provenire ancora da tempi antichi, in cui intere famiglie si trovavano ad abitare in condizioni igienico sanitarie impensabili, ammassati in grotte, cantine o sottoscala. La legge fu emanata in un momento particolare per l'urbanistica dell'Italia della ricostruzione: le città stavano cercando di riprendere la normale attività edilizia, ma non si erano ancora dotate di strumenti normativi e attuativi adeguati: i nuovi piani regolatori erano ancora in fase di studio, come fu ad esempio per Milano, in cui il PRG fu adottato solo nel 1953.

Il Piano prese il nome dall'ente che avrebbe gestito l'intera operazione, l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni, I.N.A.-Casa, successivamente soprannominato anche Piano Fanfani dall'onorevole democristiano che aveva portato avanti l'iniziativa politica. Un presidente di lunga tradizione cattolica e comunitaria, Filiberto Guala, avrebbe guidato l'operazione fin dall'inizio, prima di farsi definitivamente frate trappista. Il piano avrebbe coinvolto in prima persona le migliaia di architetti diffusi sul territorio, attraverso concorsi per la costituzione di albi o incarichi diretti. Il gruppo di lavoro fu messo a punto da Arnaldo Foschini, preside della scuola romana di architettura. A capo dell'ufficio tecnico una figura rilevante di architetto, che aveva già una grande esperienza, anche sul tema della casa popolare, l'architetto trentino Adalberto Libera. Lo stesso Foschini scelse inoltre come capo del Centro Studi uno storico, noto per le sue capacità di riflessione teorica e critica, Renato Bonelli.

Con questa solida struttura, sostenuta dal Ministero del Lavoro, prese avvio il Piano che in Italia ha lasciato, dopo due settenni di lavori, una delle forme più evolute di edilizia residenziale pubblica, ancora oggi fortemente riconoscibile nel panorama addensato delle periferie urbane. Dal febbraio del 1949 al 1963 vennero costruiti in Italia 350.000 alloggi, distribuiti su 5.000 comuni della penisola, con importanti concentrazioni nelle principali città italiane. A Milano e a Napoli furono costruiti circa 29.000 alloggi, mentre a Roma ne vennero realizzati circa 23.000 e a Torino 15.000.<sup>1</sup> La diffusione sull'intero territorio italiano fu capillare, almeno un terzo delle costruzioni da realizzare al Sud. Nel giro di pochi anni furono realizzati alloggi, case e servizi inseriti in sistemi urbani organici<sup>2</sup>, secondo il motto «non case, ma città». Nel primo settennio il 50% delle case erano da destinare al riscatto e l'altra metà alla locazione, mentre nel secondo settennio le case riscattate raggiunsero il 75%.

Il tema della *Casa popolare* aveva avuto un importante avvio in Italia già dall'inizio del Novecento, con iniziative private legate all'industria e con la fondazione degli Istituti autonomi delle case popolari, nelle diverse amministrazioni pubbliche. A questa esperienza diretta si affiancava la riflessione teorica di Diotallevi e Marescotti, che già nel 1948 avevano iniziato a pubblicare, a fascicoli, il volume *Il problema, sociale, costruttivo ed economico dell'abitazione*<sup>3</sup>, una corposa raccolta di schede su esempi di quartieri residenziali, con disegni e illustrazioni tali da rendere nota e confrontabile l'intera esperienza europea. Il Centro Nazionale delle Ricerche aveva inoltre pubblicato nell'immediato dopoguerra *il Manuale dell'Architetto*, un'opera che sarà presente su tutti i tavoli da disegno degli architetti per decine di anni. La minuziosa redazione del volume, ricco di disegni e dettagli, analisi di materiali e indagini costruttive

---

1. I dati sono tratti dal volume Luigi Beretta Anguissola, *I 14 anni del piano INA casa*, Staderini, Roma 1963. Il corposo testo documenta in dettaglio, con planimetrie, fotografie aeree e tavole tipologiche, tutto quanto realizzato nei due settenni del Piano, ordinati secondo la scala di intervento: i quartieri, le unità d'abitazione e le unità edilizie.

2. Paola Di Biagi, *La «città pubblica» e l'Ina-Casa*, in *La grande ricostruzione. Il Piano INA-Casa e l'Italia degli anni '50*, a cura di Paola Di Biagi, Donzelli, Roma 2001.

3. Irenio Diotallevi e Franco Marescotti, *Il problema sociale ed economico dell'abitazione*, Poligono, Milano 1948-1949. Irenio Diotallevi era stato chiamato a far parte del Comitato esecutivo del Piano.

era stato redatto principalmente da Mario Ridolfi <sup>4</sup>, il cui lavoro sul dettaglio architettonico aveva caratterizzato la sua opera poetica, per divenire poi, grazie al Piano INA-Casa, una sorta di linguaggio condiviso. Ciononostante, il Piano fu presto affiancato da una pubblicistica dedicata: piccoli manuali di progettazione, il primo dei quali fu edito già alla fine del 1949 <sup>5</sup>. Il primo fascicolo, *Suggerimenti, norme e schemi per la elaborazione e presentazione dei progetti*, curato da Adalberto Libera, enunciava alcuni principi generali, quali l'attenzione al contesto e ai sistemi costruttivi locali, così come l'uso di una varietà mista di tipi edilizi, case a schiera in duplex, case in linea di tre o quattro piani da comporre con edifici in altezza a pianta centrale, di sette-otto piani; per gli alloggi erano richieste adeguate condizioni igieniche e di areazione, per esempio il riscontro dell'aria, così come fu fortemente suggerito l'uso della loggia o del balcone <sup>6</sup>, che diverrà elemento caratteristico dei quartieri dell'INA-Casa. Alle linee guida si affiancavano disegni di prototipi di alloggi: nel primo fascicolo possiamo riconoscere la soluzione proposta da Mario Ridolfi del balcone ruotato, tipico delle sue case di Terni e di Roma al quartiere Tiburtino.

Si tratta di fascicoli agili, dove sono illustrati buoni e cattivi esempi: il secondo manuale *Suggerimenti, esempi e norme per la progettazione urbanistica. Progetti tipo*, affronta la scala e la composizione morfologica urbana, con indicazioni sulla varietà e disposizione dei tipi edilizi, sul rapporto con il contesto e il luogo geografico, con suggestioni esplicitamente ricavate dalla cultura scandinava, come ad esempio i progetti di Backström & Reinius. Viene suggerito ogni accorgimento contro la ripetizione e la monotonia: sfalsamenti e rotazioni, contrappunti volumetrici e scomposizioni delle parti sono tratti caratteristici di questi edifici, che ogni luogo avrebbe poi interpretato secondo la cultura locale, come ben descrive Bruno Zevi nella sua presentazione <sup>7</sup> del Piano al congresso nazionale di Urbanistica già nel 1952.

Un apparato teorico e manualistico utile dunque a formare una precisa consapevolezza sull'idea di città o meglio, di frammento di città, che si sarebbe andati a costruire: il quartiere. Infatti, oltre alla sperimentazione morfologica legata ai tipi dell'abitare e alla loro aggregazione, ogni quartiere doveva creare *Comunità* ed essere fornito di strutture pubbliche, in modo da divenire forme autonome e organiche <sup>8</sup>: è così che il tema dello spazio collettivo veniva strutturato con adeguati servizi, quali scuole o chiese, oltre a negozi di vicinato o di quartiere. Nei quartieri, secondo le disposizioni del Piano, era anche sempre presente un centro sociale.

## IL CONTESTO ARCHITETTONICO E IL DIBATTITO TEORICO

La cultura architettonica si trovava dunque pronta ad accogliere una sfida così grande: la solida formazione dei grandi architetti, che avevano lavorato tra le due guerre, era ora affiancata da giovani allievi pronti ad affrontare sul campo operativo quella critica ai dogmi del razionalismo già avviata in capo teorico.

La diffusione sull'intero territorio nazionale ha permesso il confronto tra le diverse posizioni delle scuole romana e lombarda, l'una più wrightianamente organica, l'altra più legata all'esperienza europea del razionalismo; un esempio noto è il dibattito sorto intorno alla realizzazione del quartiere Tiburtino, ad opera di Quaroni e dello stesso Ridolfi: la cultura razionalista si contrappose al carattere pittoresco voluto tanto negli assetti urbani e planimetrici del quartiere romano, che si rifaceva all'immagine del villaggio riletto attraverso l'idea del montaggio storico, quanto nelle scelte di linguaggio architettonico espresse dai

---

4. *Il manuale dell'Architetto* fu pubblicato dal Centro Nazionale delle Ricerche nel 1946, il comitato organizzativo, in cui erano presenti anche Bruno Zevi e Pierluigi Nervi, era presieduto da Gustavo Colonnetti, ingegnere strutturista al Politecnico di Milano figura di spicco di una cultura italiana in cui ingegneria e architettura hanno condiviso la modernità.

5. Sul tema vedi il saggio di Patrizia Gabellini, "I manuali: una strategia normativa", in *La grande Ricostruzione*, op. cit.

6. Vedi l'articolo di Adalberto Libera, "Logge e balconi", in *Strutture*, n. 2, 1947, p. 9-11.

7. "L'unità di via Dessiè a Milano ben si adatta ad una grande città industriale ormai integralmente umanizzata; il quartiere Tiburtino a Roma riprende la scala volumetrica e il tono episodico dei paesi del Lazio e degli Abruzzi così caratteristici dell'Italia centrale. La forma allungata di Borgo Panigale a Bologna riflette la fisionomia di vari centri emiliani." Bruno Zevi, *L'architettura dell'INA-Casa*, in *L'INA-CASA al IV congresso nazionale di Urbanistica*, Venezia, ottobre 1952, p. 21.

8. come ha sottolineato l'allora presidente INU Adriano Olivetti, industriale illuminato e filantropo che ad Ivrea aveva costruito il modello di una nuova società, aveva fondato le edizioni di *Comunità* che pubblicava, insieme a molte altre importanti iniziative, l'omonima rivista.

dettagli costruttivi, in cui si è arrivati addirittura a parlare di neorealismo<sup>9</sup>. In alcune situazioni, come ad esempio a Milano, fu l'occasione per consolidare una ricerca nata all'interno del razionalismo lombardo, arricchita dal richiamo alla tradizione e dalla riflessione teorica sulle *Pre-esistenze ambientali*<sup>10</sup> portata avanti da *Casabella-Continuità*. In altre ancora prevalse il riferimento alle recenti sperimentazioni della cultura architettonica internazionale, come nell'intervento di Daneri per Genova, tanto debitore dell'idea lecorbusieriana dell'*Unité d'Habitation*.

In questo contesto, in cui le grandi città italiane dovevano accogliere le migliaia di lavoratori che arrivavano dalle campagne o dal Sud, e si vedevano modificare i limiti della città consolidata, l'urbanizzazione delle periferie, in maniera diffusa e diversa, si offrì come il laboratorio di prova dell'inquietudine progettuale degli architetti sui temi pressanti della città moderna e contemporanea, che anche in ambito europeo avrebbero presto trovato una rivisitazione critica del Movimento Moderno.

Nel montaggio delle planimetrie possiamo spesso riconoscere una composizione fondata sul principio della variazione tipologica affinata da una ricerca sul linguaggio architettonico, una ripresa di temi classici dell'urbanità, quali l'idea di strada o di piazza, di nucleo o di tessuto, inseriti in una visione d'insieme che ne consolidasse la riconoscibilità. Il rapporto con la modernità passa invece attraverso tratti meno evidenti nel linguaggio, ma fondativi dei rapporti tra i corpi di fabbrica, il soleggiamento e nella distribuzione degli alloggi.

La partecipazione degli architetti al Piano, circa 17.000, fu fortemente voluta e guidata, a rinforzare e dare occupazione non solo ai lavoratori operai, ma anche ad una categoria in formazione: gli ordini professionali si erano costituiti tra le due guerre e il ruolo sociale del professionista stava ancora cercando una sua riconoscibilità. Su questo tema il Piano ha lavorato secondo due linee: da un lato predisponendo, soprattutto nella fase iniziale, concorsi per la formazione di albi professionali e successivamente affidando gli incarichi a gruppi di lavoro molto ampi. Nel primo caso gli architetti erano tenuti a presentare progetti tipo, mentre nel secondo caso si costituiva un gruppo folto di professionisti per ogni progetto di ampia scala, con un sistema gerarchico di capigruppo che aiutavano a "montare" le diverse proposte progettuali in una unità organica; spesso l'intero piano era disegnato da un architetto, quasi sempre una figura di spicco della cultura urbanistica, come ad esempio Gianni Astengo, Saverio Muratori, Luigi Piccinato, Ludovico Quaroni, Giuseppe Samonà<sup>11</sup> o Giuseppe Vaccaro, tutte figure che controllavano la scala urbana come il disegno dell'edificio, in una felice sapienza che ancora vedeva correlate due figure che negli anni successivi si sarebbero separate, portando al disegno dell'oggetto da una parte e alla specializzazione degli studi sociologici dall'altra. Una forte volontà di forma avrebbe permesso di controllare e guidare gli accostamenti e la composizione delle diverse unità.

Occorre ricordare in ultimo un dato significativo che i recenti studi sul Piano hanno messo in evidenza, che riguarda i sistemi costruttivi. È infatti ormai noto che gli studi sulla prefabbricazione, che in Italia erano stati avviati dalla scuola di Colonnetti, hanno trovato concreta applicazione principalmente nell'industria: possiamo dire che una scelta innanzitutto politica ha imposto di continuare a realizzare i tanti quartieri residenziali secondo tecniche edilizie tradizionali, aumentando la mano d'opera e favorendo le piccole e medie imprese locali<sup>12</sup>. Una scelta determinata in primo luogo da un sistema economico da rafforzare, ha in realtà dato esiti architettonici inaspettati, non solo dal punto di vista del linguaggio e del dettaglio dei materiali, ma anche dal punto di vista della ricchezza compositiva dell'intero edificio. Basti pensare all'immagine dei grandi *ensembles* francesi realizzati con sistemi prefabbricati e al loro veloce decadimento.

---

9. vedi il testo di Bruno Reichlin, *Figures of Neorealism in Italian Architecture*, Grey Room 05, Fall 2001, p. 78-101.

10. Si fa ovviamente riferimento al noto testo di Ernesto Nathan Rogers pubblicato sulla rivista, nata a Milano nel 1928, a cui lui affisse, nel prenderne la direzione nel 1953, il suffisso *Continuità*.

11. Vedi Giuseppe Samonà, *L'unità architettura-urbanistica. Scritti e progetti 1929-1973*, a cura di Pasquale Lovero, Franco Angeli, Milano 1975.

12. Sul tema vedi i saggi di Paolo Nicoloso, *Gli architetti: il rilancio di una professione*, e di Sergio Poretti, *Le tecniche edilizie: modelli per la ricostruzione*, in *La grande Ricostruzione*, op. cit.

## LA RICERCA URBANA E LA MORFOLOGIA

Come abbiamo già ricordato, i quartieri realizzati nei 14 anni del Piano sono ancora ben conservati e riconoscibili, grazie ad alcune caratteristiche che ne hanno costituito il valore fondativo: la bassa densità, la ricchezza tipo-morfologica e la qualità costruttiva. Se guardiamo oggi, passati cinquant'anni, i quartieri dell'INA-Casa inseriti nelle città ormai cresciute al loro intorno, li riconosciamo per differenza di scala, forma e distanze: si mostrano oggi come grandi aree con molto verde dove i cittadini si sono costituiti in "comunità", che mantengono con cura le loro unità d'abitazione. Si contrappongono con evidenza alla speculazione, significativamente nelle immagini aeree di Roma, dove il confronto con l'addossamento e la ripetizione ossessiva delle palazzine ne mette in evidenza la grazia delle tessiture urbane. Ancora una volta occorre ricordare che la bassa densità era stata fissata dal Piano ad un massimo di 500 abitanti per ettaro e che Adalberto Libera aveva pubblicato un articolo che conteneva indicazioni sostanziali per l'impostazione dei progetti, pur lasciando la massima libertà progettuale agli autori. "Scegliere i progettisti e non i progetti" evitando progetti tipo e la loro ripetizione indifferenziata, bensì favorendo il ruolo interpretativo dell'architetto, in relazione a luogo e funzione. Nell'articolo di Libera troviamo proprio il concetto di libertà espressiva: "L'unità d'abitazione può esprimersi in tutte le ipotesi edilizie, dal monoblocco di Marsiglia, che alberga in sé tutti i servizi collettivi dell'abitazione, alla soluzione più estensiva." Lo stesso articolo recupera dalla tradizione americana delle *Neighbourhood Units* il principio dell'unità di vicinato e la sua relazione con l'intero del quartiere, con i relativi servizi adeguati alle due scale: nel concetto di unità è infatti compreso quello della gerarchia, minore rispetto all'intero del quartiere, in cui suddividere gli spazi e gli abitanti. Nelle parole di Libera si tessono insieme la volontà espressiva dell'architetto e la sensibilità dell'uomo sociale<sup>13</sup>.

L'esito del singolo progetto sarà determinato dal montaggio delle variazioni dei tipi sviluppati fino al dettaglio. La scelta dei tipi edilizi "suggeriti" evocano inoltre la riconoscibilità di alcuni temi urbani: l'uso di edifici in linea che accompagnano le strade principali e delimitano lo spazio dei servizi, le trame di case a schiera addossate a formare insulae residenziali e il contrappunto di edifici a torre, compatti o scomposti in stelle o croci. Questa articolazione volumetrica, calibrata nelle distanze tra gli edifici da norme relative al soleggiamento, ha aperto presto al disegno degli spazi liberi, dei vuoti oltre che dei pieni. Il tema dell'individualità era ottenuto dalle diverse poetiche dei singoli progettisti che progettavano il loro frammento per un intero. In questo contesto urbano erano usati anche accorgimenti progettuali alla scala dell'edificio: il tema del balcone, tanto quello nobile del soggiorno, che quello di servizio alla cucina, è spesso diventato occasione di una scomposizione volumetrica, soprattutto nei corpi compatti delle torri, permettendo inoltre all'abitante di riguadagnare quel rapporto con l'esterno che l'altezza sembrerebbe impedirgli. Anche il tema dell'ingresso, nelle sue tante declinazioni, ha arricchito di recessi, aggetti o gradini la volumetria dei corpi in linea. In questi dettagli volumetrici, più che linguistici, possiamo sicuramente rileggere gli esiti più felici del Movimento Moderno: gli scarti tra le case e l'attenzione agli ingressi tipici di Bruno Taut, o la plasticità dei balconi di Hans Scharoun.

Vi è poi una serie di esempi che lavora sulla variazione e l'articolazione di un unico elemento, spesso il tipo in linea disposto a corte di tradizione rurale, o la ricerca urbana ottenuta tramite la *dispositio*, in contrapposizione ad altri interventi generati dalle occasioni orografiche specifiche. In tutti gli interventi è però chiara e riconoscibile la ricerca di un'autonomia del quartiere che ne rafforzi l'identità nella forma.

Tutta l'esperienza dell'INA-Casa si offre oggi come un ricco insegnamento di una riflessione sulle "parti di città" ancora attuale. Se la città compatta tradizionale era cresciuta nell'Ottocento secondo il sistema dei grandi ampliamenti viari e la città razionalista aveva contrapposto comparti residenziali in serie, è con l'esperienza dell'INA-Casa che il disegno urbano inaugura una strada ancora feconda.

13. "Questa possibilità di contatti sociali, questa tendenza al «buon vicinato», corrispondono ad una spontanea aspirazione dell'uomo; gli studiosi di urbanistica l'hanno recentemente messa in rilievo e definita: *voisinage*, *community*, ecc. [...] Interesse espressivo. Esprimere plasticamente ed in unità l'organismo edilizio, differenziando il tessuto dal nucleo, significa creare elementi di interesse: interesse nel loro contrasto e nella loro connessione; significa ancora, sostenere il gioco della composizione plastica con il contenuto di valori reali e comprensibili." Adalberto Libera, *La scala del quartiere residenziale*, in *Beretta Anguissola*, I 14 anni... op. cit.

## UN PERCORSO TRA I QUARTIERI DELL'INA-CASA

Se dovessimo intraprendere un ipotetico viaggio attraverso i quartieri realizzati in Italia tra il 1949 e il 1963 sarebbe utile partire da quelli che hanno interpretato con più immediatezza il canone: in quest'ottica i due maggiori quartieri di Roma, il Tiburtino e il Tuscolano.

Il Tiburtino si pone quasi come manifesto: una esplicita negazione dell'esperienza razionalista è ottenuta con l'ascolto attento alla situazione geografica accentuata da una volontà di ripensare la scala del borgo, dove la strada accompagna case addossate, tenute insieme da un sistema di patii, ballatoi e scale pubbliche, veri monumenti al ruolo collettivo dello spazio distributivo; a queste si sommano gli spazi liberi e una attenta collocazione di case alte. In questo quartiere, concepito da Ludovico Quaroni e Mario Ridolfi, quest'ultimo realizzerà molti tipi edilizi, dalle schiere sopra descritte al tipo in linea, caratterizzato dalla rotazione del balcone delle sue case Siamesi di Terni, fino ai tipi di case alte, a stella, caratterizzate dalla composizione disarticolata dei tre alloggi. Dalle belle prospettive, che tanto ricordano gli schizzi di *Townscape* di Gordon Cullen, si intuisce tutta la volontà di definire quello che lui stesso chiamerà "Spazio ambiente", dove l'attenzione per gli spazi collettivi e la loro mediazione verso la domesticità è controllata fino al dettaglio delle balaustre in mattoni forati.

L'esperienza del quartiere Tuscolano è distinta invece in tre fasi riconoscibili: se la prima dispone corpi in linea a formare ampie corti urbane, la seconda, a firma di Saverio Muratori e Mario de Renzi, riconosciuti maestri degli studi sulla tipologia edilizia e la morfologia urbana<sup>14</sup>, è impostata su due lunghi corpi in linea ortogonali tra loro, di cui il primo funge da spina dorsale dell'impianto, mentre il secondo si piega a disegnare la piazza centrale; l'impianto è poi completato da edifici a pettine cui si contrappongono le belle torri di de Renzi. La terza fase, laddove Adalberto Libera realizzerà una delle sue opere più note, sembra calata da un altro tempo. L'unità orizzontale, il tessuto basso e compatto delle case a patio che chiude la spina di pesce di Muratori, è una trama sapiente di domesticità e spazi di relazione. La casa tradizionale a corte, qui ridotta a superfici minime grazie alla spazialità e alla centralità del patio privato, si articola tra stradine interne al comparto, luoghi della collettività per eccellenza, pensati con pensiline e panche dove ritrovarsi a parlare con il vicino. Nel cuore di questo tessuto urbano che incrocia Pompei con Mies van der Rohe, Libera contrappone un semplice edificio a ballatoio, che si erge su *pilotis* da questa trama apparentemente indifferenziata.

Impianti simili a quelli romani, per varietà e contrappunti, sono poi declinati in contesti geografici diversi, dimostrando la capacità di ascolto del luogo che ha caratterizzato il Piano. A Bologna, nel quartiere di Borgo Panigale, Giuseppe Vaccaro distende sulla città della pianura corpi lineari, lunghi portici di negozi come quelli del centro storico, serie di case in linea mosse da soluzioni volumetriche che accentuano il tema dell'ingresso. L'idea della strada è scomposta nelle varie unità d'abitazione: il tratto lineare che fa da spalla all'impianto forma così una sequenza urbana: dai portici del primo tratto, fino all'immagine delle case addossate della campagna dell'ultima parte. L'intero quartiere, ricco di servizi, offre una varietà di case a schiera in duplex e case in linea caratterizzate da una forte scomposizione volumetrica fatta di arretramenti e rotazioni, che articolano differenti spazi di relazione.

La rarefazione dell'impianto è ottenuta a Sud con un cambio di scala e di misura: dalla serie delle case a L fino al ritmo delle case alte il cui impianto ad H allude a piccole corti che segnano l'ingresso alle abitazioni. Forse uno dei migliori esiti architettonici, questa palazzina offre una delicata soluzione di innesto tra loggia, finestra e facciata, che ricorda, anche con le due ali che si innalzano, raffinate figure architettoniche di Luigi Moretti.

L'impianto invece dove meglio si distingue la relazione tra unità di vicinato e intero quartiere è il progetto sviluppato da Giuseppe Samonà e Luigi Piccinato per San Giuliano a Mestre. Il piano respira di una scala metropolitana di stampo moderno, e non a caso possiamo confrontarlo con gli studi di Piero Bottoni per il

---

14. Saverio Muratori, *Studi per un'operante storia urbana di Venezia*, 1959.

quartiere Gallaratese a Milano, che svilupperà un impianto simile di spina centrale a verde; ciononostante il contrasto tra la bassa densità e la forma tradizionale a corte delle unità di vicinato e le torri che cadenzano l'asse centrale dimostrano un controllo delle scale e degli spazi di grande sensibilità, a cui corrisponde anche una attenta progettazione della viabilità, primaria e secondaria. Le foto mostrano con chiarezza la continuità frammentata delle case basse radunate a formare un "campiello"<sup>15</sup> in primo piano e l'uso sapiente della torre ritmata a farsi *landmark* sullo sfondo.

Un sistema simile di organizzazione per unità, ma molto differente per scala viene sperimentato a Cesate, nella periferia Ovest di Milano, in un paese servito dalla ferrovia. In questo contesto, caratterizzato dall'idea della città giardino<sup>16</sup>, lavorano i principali maestri della ricostruzione di Milano: lo studio BBPR<sup>17</sup>, Ignazio Gardella e Franco Albini studieranno tipologie a schiera in cui ritroviamo tutta la conoscenza sugli spazi dell'abitare che gli stessi architetti stavano mettendo a punto nella casa urbana. L'eleganza delle case di Gardella e la sperimentazione sullo spazio libero, che caratterizza il suo lavoro sulla casa borghese milanese, qua è riportato alla dimensione minima della casa per operai, disposti in una sequenza ricca di verde su cui affacciano le tipiche finestre verticali, da solaio a soffitto, mutate dalla tradizione lombarda. Temi ripresi anche nelle case dello studio BBPR, arricchite da cornicioni e tetti inclinati che generano in sezione una nuova complessità spaziale.

L'incastro delle particolarissime case ad L di Albini, formano, con la loro leggera inclinazione rispetto alla nuova *centuratio*, una sorta di piazzetta che caratterizza le singole unità, collegate da un portico che ne segna l'ingresso. In questa rarefazione del costruito, la definizione degli spazi verdi, collettivi o privati, assume un ruolo decisivo nella determinazione dell'immagine della bassa densità contrappuntata da una sapienza plastica che regala ai fronti ingressi, terrazze e recessi, o controllate flessioni di elementi ordinatori murari.

Il caso del quartiere Harar Dessiè a Milano, di Figini, Pollini e Gio Ponti, così come sarà per il quartiere Feltre, si pongono come proposte uniche nel panorama italiano<sup>18</sup>, per la modernità delle proposte urbane, che collocano al centro del sistema l'idea di parco. La variazione sulla scala urbana in questo caso è ottenuta dalla contrapposizione di lunghi corpi edilizi, "grattacieli orizzontali" tra loro perpendicolari, appoggiati sul suolo a rinchiudere un ampio spazio a verde, dove i servizi si dispongono liberamente. In questo ribaltamento dell'idea delle mura urbane tradizionali, che tenevano fuori il verde, qua all'esterno si addensano case a schiera a bassa densità, piccole insulae diverse tra loro, che mediano il rapporto con il contesto. Le tre coppie ortogonali dei grandi edifici in lunghezza saranno progettate in maniera molto diversa da Ponti e Figini e Pollini: se il primo lavora sul tipo della casa in linea, dove la distribuzione di due alloggi per piano è evidenziata dal ritmo degli elementi in aggetto della facciata, nel caso dell'edificio a ballatoio degli architetti razionalisti il riferimento è la cellula duplex a doppia altezza, inserita nell'evidenza di una griglia che disegna il fronte.

Il quartiere Feltre, nella periferia storica del Nord Est industriale di Milano, si differenzia per dimensioni e radicalità di intervento: un unico tipo, l'edificio in linea alto 10 piani, si dispone a redent a chiudere un grande parco urbano. Si tratta della provocazione di una nuova idea di città, che concepisce la monumentalizzazione di un modo di abitare che si pone in contrapposizione ai tratti urbani che hanno caratterizzato la modestia della città storica, con gli isolati ottocenteschi dei cortili angusti e delle ripetute cortine urbane. Il gruppo dei progettisti è numerosissimo, il sistema di progettazione è coordinato da Pollini e da un sistema di capigruppo; tra i nomi dei tanti architetti che hanno partecipato alla progettazione ritroviamo Giancarlo de Carlo, Ignazio Gardella, Angelo Mangiarotti, Bruno Morassutti, Vittoriano Viganò. Il sistema prevedeva di coordinare i singoli progetti nel montaggio di un unico corpo

---

15. Secondo una definizione dello stesso Giuseppe Samonà.

16. Warner Sirtori, Maria Prandi, *Il villaggio INA-Casa di Cesate, Architettura e comunità*, Mimesis, Milano 2016.

17. Belgiojoso, Peressutti e Rogers, autori, tra le altre opere milanesi, della Torre Velasca.

18. Per dare una dimensione alla consistenza degli interventi residenziali pubblici milanesi, ricordiamo l'articolo che documenta che tra IACP, INCIS e INACASA "più di un quinto della popolazione milanese ha trovato alloggio nelle costruzioni dell'edilizia sovvenzionata". Virgilio Vercelloni, "Alcuni quartieri di edilizia sovvenzionata a Milano", in *Casabella-Continuità*, n.253, luglio 1961, p. 42-49.

in linea che si piegava a formare gli angoli cantonali del parco, in cui lo snodo e la testata diventavano occasioni progettuali di articolazione volumetrica. La composizione urbana delle parti è tutta fatta dal disegno di linee che avanzano o arretrano, che si sovrappongono a stringere una piazzetta o si scansano per aprire ai paesaggi, fino a piegare le testate a farsi torri. Il linguaggio uniforme di tamponamenti in mattoni e strutture in cemento a vista lascia trasparire le diverse soluzioni di facciata.

Se la parte principale del quartiere si allontana dal riferimento della città classica, facendo riferimento ad un'idea forte di città moderna fondata sul rapporto con la natura, l'impianto si apre a Ovest verso la città esistente: corpi bassi di 4 piani si pongono come mediazione, facendosi quinta verso l'altezza retrostante.

Così come Feltre si è organizzato a partire da una unica idea tipologica, ripetuta, variata e ricomposta nell'unità del grande spazio centrale, nel quartiere Falchera a Torino, studiato da Gianni Astengo, un unico tipo edilizio, il corpo in linea di tre piani spezzato a delimitare un ampio spazio verde, si moltiplica sul terreno in maniera organica e con una densità bassissima.

Il caso del progetto di Quaroni per San Giusto a Prato, invece, è più scalare nella sua articolazione: l'unità edilizia dell'edificio a corte, sommata a elementi in linea, definisce unità di vicinato chiuse in corti maggiori, che si articolano tra loro liberamente, a formare assi viari di quinte costruite. Quartiere che palesa un certo schematismo, che Manfredo Tafuri ha voluto vedere come una consapevole impossibilità di fare realmente città <sup>19</sup>.

Il caso di Forte Quezzi a Genova, ideato da Luigi Daneri e realizzato in cinque corpi, conclude un percorso partito dalla figura del borgo, per entrare a pieno titolo nella modernità con la ripresa dell'idea lecorbuseriana di rendere la residenza una grande infrastruttura territoriale. La figura del Plan Obus per Algeri viene qua disposta tra le pieghe delle creuze de mä, sperimentando un allineamento alle curve di livello dell'edificio condensatore che, come nel caso dell'Unité avrebbe accolto nella sua sezione la complessità della città con i suoi servizi, fino all'idea della strada in quota. Una cellula duplex e una griglia di facciata, nelle loro diverse soluzioni architettoniche, articoleranno questa potente figura nel paesaggio.

## ATTUALITÀ DELLE REALIZZAZIONI DEL PIANO INA-CASA

Pur nelle tante differenze che abbiamo visto attraversando un'Italia articolata e complessa, dove il Nord affronta il progetto come occasione di sperimentazione morfologica, il centro recupera i tratti della tradizione e il Sud insegue spesso un razionalismo altrove già criticato e superato, ciononostante alcuni caratteri dell'esperienza dell'INA-Casa possono essere ancora oggi una lezione importante nell'ambito della progettazione della residenza sociale.

Nella consapevolezza di una certa mancanza di urbanità di molti di questi esempi, in cui spesso si è nostalgicamente attribuita alla domesticità una scala minuta e una immagine frammentata come nei paesi, il Piano ci ha lasciato alcune importanti conquiste.

Non solo l'organizzazione della macchina finanziaria, ma soprattutto l'ossimoro efficace di una leggerezza normativa che ha saputo trasmettere precise linee guida, che hanno decisamente caratterizzato la struttura e la forma degli interventi. Tra queste, alcuni temi sono ancora attualissimi, come è evidente dal recente recupero di figure degli anni Cinquanta, come A+P Smithson o altri del Team X che hanno lavorato sul concetto di Unità, sugli spazi di mediazione, sulla mixité tipologica, tutti temi che possiamo elencare anche nelle più recenti e riuscite realizzazioni contemporanee.

---

19. "La complessità della città non è dominabile scindendo la stessa in elementi finiti; eppure, questa è la «condizione» imposta dalla politica dell'INA-Casa. Non rimane che assumere tale contraddizione e darle voce", Manfredo Tafuri, *Storia dell'architettura italiana 1944-1985*, Einaudi, Torino 1986, p. 59.

## BIBLIOGRAFIA

*L'INA-CASA al IV congresso nazionale di Urbanistica*, Venezia, ottobre 1952

Gio Ponti, *Il quartiere Ina-Casa in via Dessiè a Milano*. «Domus» n. 270, maggio 1952

*Italia 1961. Occupazione Operaia-Case ai lavoratori*, Gestione IN-ACASA, Tivoli 1961

Luigi Beretta Anguissola, *I 14 anni del piano INA casa*, Staderini, Roma 1963

Virgilio Vercelloni, "Alcuni quartieri di edilizia sovvenzionata a Milano", *Casabella* n. 253, luglio 1961

Bruno Reichlin, "Figures of Neorealism in Italian Architecture", *Grey Room* n. 5, Fall 2001

*La grande ricostruzione. Il Piano INA-Casa e l'Italia degli anni '50*, a cura di Paola Di Biagi, Donzelli, Roma 2001

Stephanie Zeier Pilat, *Reconstructing Italy. The Ina-Casa Neighborhoods of the Postwar Era*, Routledge, New York 2016

## BIO

Luis Moya González: Doctor arquitecto, Catedrático, de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, Universidad Politécnica de Madrid, desde 1985, Emérito 2017, y de Valladolid 1983. Graduado en Altos Estudios Europeos, especialidad Rehabilitación Centros Históricos, del Colegio de Europa en Brujas (BÉLGICA), 1977. Técnico Urbanista, 1974

Especialidades: Patrimonio y Proyecto Urbano, Paisaje, y Vivienda Social. Cinco sexenios de investigación reconocidos por la ANECA. Actividad docente e investigadora en Universidades europeas y americanas.

Actividad profesional en Planeamiento, Proyecto Urbano y Arquitectura; también en paisajismo y espacios públicos como resultado de concursos ganados.

Cuenta con numerosas publicaciones de artículos y libros sobre las líneas de su investigación y trabajo profesional. Algunos de sus trabajos profesionales han sido premiados. También ha asumido responsabilidades en la organización académica y cultural.

# Los polígonos de vivienda de la Gerencia de Urbanización en España: El urbanismo operativo de Bidagor

LUIS MOYA

Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid

---

## ABSTRACT

El artículo trata de analizar el organismo (1959-1969) como un ejemplo de Urbanismo Operativo, es decir donde la Administración española desarrolla todo un proceso urbanístico con el objetivo principal de preparar aceleradamente terrenos urbanizados para cederlos, a bajo precio, a otros organismos oficiales y promotores privados, y así conseguir viviendas sociales asequibles, y posteriormente suelos industriales. Para entenderlo es necesario proporcionar el contexto económico y político, anterior: autarquía y dictadura militar; y después, desarrollismo liberal con régimen autoritario.

Se destaca la figura de su artífice, el arquitecto Pedro Bidagor, e impulsor de la implantación de la planificación moderna en España, que goza primero de la confianza del Régimen hasta que paulatinamente se va convirtiendo en un freno de las corrientes liberales del "laissez faire".

También se tratan dos temas que explican el devenir de las acciones. Uno es el marco general del Sector de la Construcción dentro del negocio inmobiliario como una peculiaridad española desde principios del S XX, en el que el valor del suelo y los bienes inmuebles están sujeto a procesos especulativos, y su repercusión en el patrimonio en las viviendas sociales (públicas con alquiler social solo son aproximadamente el 1%). El otro es el interesante marco teórico en el que se desenvuelven los técnicos que se ocupan del urbanismo y la arquitectura, especialmente arquitectos.

Por fin se someten a discusión unas conclusiones extraídas de la experiencia de la Gerencia de Urbanización. En ellas se defiende la vigencia del Urbanismo Operativo actualizándolo a las condiciones económicas, políticas y sociales diferentes del momento presente: una España con graves problemas de vivienda social en la que se comprueba cómo el crecimiento de la economía global no se permeabiliza hacia las capas populares. Pero también donde el conocimiento y los instrumentos técnicos son más adecuados para una sociedad concienciada que sin embargo no encuentra en la clase política respuesta a sus demandas.

## ANTECEDENTES

La Gerencia de Urbanización es un organismo que surge en 1959 con el objetivo principal de preparar aceleradamente terrenos urbanizados para cederlos, a bajo precio, a otros organismos oficiales y promotores privados, y así conseguir viviendas sociales asequibles, y posteriormente suelos industriales. En el texto tratamos de analizar el proceso y su principal artífice, el arquitecto Pedro Bidagor.

España es un país volcado hacia el sector de la Construcción, como negocio privado, dentro del cual la Vivienda Social (desde ahora VS) ha sufrido un difícil camino.

Como otros países europeos comienza este camino a principios del S XX, con la Ley de Casas Baratas de 1911 redactada por la Comisión y el Instituto de Reformas Sociales, vinculado a la Institución Libre de Enseñanza, progresista y conocedora de la explotación de la vivienda del proletariado en el siglo anterior. Dicha Ley se transforma con la segunda Ley de Casas Baratas de 1924, en la Dictadura de Primo de Rivera, que ya apunta hacia lo que será durante todo el S XX la política de la VS, confiada a la iniciativa privada, que lógicamente la entiende como un negocio <sup>1</sup>. Todavía el régimen del alquiler es el habitual, de tal forma que en 1940, después de la Guerra Civil Española el casi 90% de la viviendas pertenecía este régimen (en 1950, 88% en alquiler, 6% en propiedad, y 6% otros, según Foessa), mientras que hoy día y debido al negocio inmobiliario, es exactamente lo contrario, casi el 90% son viviendas en propiedad <sup>2</sup> y solo el 1% son propiedad de la Administración con alquiler social.

## CRONOLOGÍA DEL URBANISMO Y LA VIVIENDA SOCIAL EN EL PERÍODO 1939-1975

Para explicar los acontecimientos urbanísticos que tienen lugar desde el final de la Guerra Civil española en 1939 hasta la muerte de Franco en 1975, que tanto influyeron en la VS y sus organismos gestores, puede ayudar el siguiente esquema:

- 1939 Creación de los siguientes organismos: INV (Instituto Nacional de la Vivienda), jefe técnico arquitecto José Fonseca,; Junta de Reconstrucción de Madrid, jefe técnico arquitecto Pedro Bidagor,; Dirección General de Regiones Devastadas; Instituto Nacional de Colonización
  
- 1941 Aprobación de las Ordenanzas arquitectónicas-urbanísticas del INV, única reglamentación para las actuaciones públicas que también utilizan los privados. Creación del INI (Instituto Nacional de Industria)
  
- 1942 Creación de la OSH (Obra Sindical del Hogar), para la construcción de VS, y de las Comisiones Provinciales de Urbanismo.
  
- 1946 Aprobación del Plan General de Madrid, primero y modelo para el resto de ciudades.
  
- 1949 Creación de la Dirección General de Arquitectura y la Jefatura Nacional de Urbanismo, jefe técnico Bidagor, dentro del Ministerio de la Gobernación (hoy Interior).
  
- 1956 Aprobación de la Ley del Suelo, dirigida y redactada en gran parte por Bidagor.
  
- 1957 Creación del Ministerio de la Vivienda, Ministro arquitecto Arrese, la Dirección General de Urbanismo, Bidagor director, y absorción de la Dirección General de Arquitectura del Ministerio de Gobernación. Aprobación de la Operación de Descongestión de Madrid (Polígonos).
  
- 1959 Creación de la Gerencia de Urbanización, y aprobación de Normas Generales de Planeamiento para los Planes Parciales de los Polígonos. Francisco Cabrero y Cesar Sanz Pastor directores,

---

1. Para ampliar este tema vease "Los antecedentes franquistas de la política de VS", de Luis Moya, Cuadernos de Investigación Urbanística nº 100, Ed. ETSAM, 2015.

2. Situación que está cambiando en la actualidad, aún sin estadísticas precisas, debido al probable inicio de la 2ª burbuja inmobiliaria en 2017

Miguel Durán técnico redactor de normas "racionalistas".

-1961 Plan Nacional de la Vivienda, Normas urbanísticas "organicistas"

-1964 Primer Plan de Desarrollo Económico y Social. Laureano Lopez Rodó, comisario

-1965, 2ª etapa de la Gerencia de Urbanización, concepto de estructura, fluidez. Arquitecto Julio Cano, jefe técnico.

- 1969 Instituto Nacional de Urbanismo (sustituye a la Gerencia de Urbanización), ministro Vicente Mortes, director de urbanismo ingeniero de caminos Antonio Linares.

-1970 Programa ACTUR (Actuaciones Urbanísticas Urgentes).

## CREACIÓN DE LA GERENCIA DE URBANIZACIÓN Y SU MARCO TEÓRICO

En la década de los 50 se produce una fuerte inmigración a las grandes ciudades, procedente del medio rural español. Los políticos empiezan a preocuparse por los cinturones de chabolismo que encierran estas ciudades ya que suponían una potencial amenaza de subversión. La Iglesia progresista se integra en los barrios y sus centro de culto alojan a los movimientos vecinales y sociales; incluso, en ciertos barrios, dichos movimientos son liderados por curas obreros, algunos de los cuales son líderes reconocidos como el famoso Padre Llanos en el Barrio del Pozo del Tío Raimundo y Jimenez de Parga en Palomeras. También hay una sección de la Falange que entronca con la parte más social de la ideología fascista, a la que pertenecen algunos arquitectos dedicados a la política, adscritos a la Falange; José Luis de Arrese, Ministro de la Vivienda (1957-60), o político-técnicos como Pedro Muguruza, Director de Regiones Devastadas y de Arquitectura, Pedro Bidagor, Director de la Dirección General de Urbanismo y José Fonseca, Jefe técnico del INV. Los tres destacan, el primero como líder de la profesión tras la Guerra, el segundo como urbanista, y el tercero como experto en vivienda. Es una característica común, con las otras dictaduras europeas, que el dictador se interese por el urbanismo y la arquitectura, y que por tanto tenga a los arquitectos como aliados imprescindibles, en primer lugar como escenario y representación de su poder, y en el caso de Francisco Franco, para cumplir su promesa de dar a todos los españoles un hogar. Por tanto le encarga a Pedro Muguruza que lleve a cabo una nueva organización de la profesión, dentro de la Falange, y depure aquellos arquitectos sospechosos de haber colaborado con la República, lo que trajo como consecuencia el exilio de muchos <sup>3</sup>.

La Administración tomó varias medidas importantes para resolver la situación, ante la inoperancia de una iniciativa privada que todavía no arriesgaba capital en la VS sino que se aplicaba a la vivienda de lujo y burguesa, y, ya en los "60", a la turística. Se aprueba la Ley del Suelo en 1956, y se crea el Ministerio de la Vivienda y el Plan de Urgencia Social en 1957, con Arrese de Ministro. Este último tenía por finalidad principal dar un empujón definitivo a la iniciativa privada para que se involucrara en la construcción de VS mediante las ayudas del Estado. A finales de los años 50 España sale de la autarquía cuando se produce la aceptación de EEUU del Régimen de Franco, con el claro interés de asentar varias Bases militares en su territorio. La Gerencia de Urbanización se crea en 1959 como un organismo autónomo (con presupuesto propio) dentro del Ministerio de la Vivienda, dentro de la Dirección General de Urbanismo, y nombran director a Bidagor. En los primeros años "60" comenzará una etapa de la Gerencia con la construcción de grandes polígonos de 500 a 10.000 viviendas en toda España, densidades de hasta 500 habitantes por Ha y viviendas comprendidas entre 38 y 150 m<sup>2</sup> con media menor de 60 m<sup>2</sup>; todo ello consecuencia de la normativa del Plan Nacional de la Vivienda de 1961, aplicada con carácter general, incluso por la iniciativa privada.

A finales de la Guerra, desde un punto de vista teórico, se puede detectar una gran influencia de la

---

3. Sobre el particular véase el libro, AAVV, *Arquitectura española del exilio*, Ed. Lampreave, 2015

corriente racionalista ortodoxa a veces revestida de folklorismo y ruralismo del gusto de la ideología fascista en la España de postguerra. Lo apreciamos especialmente en las ordenanzas urbanísticas y arquitectónicas del INV redactadas en 1941, labor muy personal de José Fonseca. Este arquitecto tenía una buena formación en los años "30" en Alemania dentro del funcionalismo europeo, y por tanto en dichas ordenanzas incluye, entre otras medidas, supresión de todo adorno, distribución interior con medidas ajustadas, doble crujía combinado con unifamiliares en hilera, separación del tráfico rodado e islas peatonales con equipamiento en su centro, disolución de la edificación en el espacio libre y teóricamente verde.

En efecto en España, en la década de los 50, se introducen abiertamente, en los conjuntos de VS, los principios de la versión organicista del racionalismo, por influencia especialmente de los países del norte de Europa, sin perder todavía su carácter ruralista que su denominación de "poblados" les adjudicaba. Es el organicismo, como evolución del racionalismo ortodoxo, procedente de su evolución en la IV CIAM de 1933 y reflejado en la Carta de Atenas de 1941, y el grupo de arquitectos como los Smithson, y Bakema entre otros, introduciendo un punto de vista sociológico, en el que el fomento de la comunidad con espacios más aptos, ganaba prioridad en el proyecto, aunque rompieran las hasta entonces indiscutibles orientaciones solares o la zonificación o los valores higienistas en general, y los pasara a segundo término aunque sin renunciar a ellos. En el planeamiento ejerce una gran influencia el Plan para Londres de Abercrombie y Forshaw de 1943, junto con nuevos conceptos que ponen en crisis el cientifismo positivista aplicado al urbanismo, que tan certeramente habían criticado figuras como el filósofo Henri Bergson (1859-1941) defendiendo la particularidad de los lugares frente a la pretensión de las soluciones universales, y el valor de la intuición en el análisis de la realidad.

Esta visión actualizada, del racionalismo organicista, era más apropiada también para un Régimen Franquista que consideraba coherente con su ideología, la vida que se producía en el medio rural frente a la deshumanización de los bloques paralelos y la ausencia de lugares de congregación, a los que tachaban incluso de republicana. En 1951 Emilio Larrodera (sucesor de Bidagor en la dirección del Plan General de Madrid de 1963), y Manuel Ribas Piera (autor de planeamiento en Barcelona), ambos catedráticos de urbanismo, recibieron enseñanzas de Gaston Bardet y su teoría de los escalones comunitarios que ya recomendaba la Comisión Barlow en Inglaterra desde 1943 para la estructura de las ciudades. Así se definían los escalones y se fijaban sus equipamientos: para la unidad vecinal 5.000 habitantes y 10 Has, unidad de barrio 20.000 y 40, y unidad de distrito 100.000 y 250 respectivamente <sup>4</sup>.

El arquitecto Julián Laguna, Comisario de Ordenación Urbana de Madrid, en la mitad de la década de los años 50, encargó los poblados de VS a sus jóvenes compañeros, más tarde grandes maestros, como Alejandro de la Sota, Francisco Sáenz de Oiza, Romaní, Vázquez de Castro, Íñiguez de Onzoño, Carvajal, Cano, entre otros. Estos arquitectos trataron de incorporar la arquitectura contemporánea que conocían a través de publicaciones o viajes al norte de Europa, venciendo las dificultades de un país que lentamente salía de su autarquía, y practicaron una interpretación creativa y funcional de estos principios, aunque obligados por las circunstancias a desarrollar versiones excesivamente económicas <sup>5</sup>. El bajo presupuesto se utilizaba para construir el máximo de viviendas; los equipamientos a veces, no se construían, y la urbanización de los espacios públicos quedaba incompleta.

Más tarde, en los años 60, surge con fuerza entre algunos teóricos del urbanismo nuevas formas de concebir el espacio poniendo en crisis, especialmente, la delimitación y aislamiento de las comunidades, influidos por los estudios de Catherine Bauer en EEUU y Chombart de Lauwe en Francia. Como escribía Fernando de Terán buscaban "...una estructura fluida y continua, definida por las relaciones y movimientos originados por los elementos singulares de la trama urbana, en función de lo que los estudios sociológicos experimentales van proporcionándonos en cuanto al conocimiento y control de

---

4. El libro de Gabriel Alomar *Comunidad planeada* Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, 1955, fue una referencia notable entre los técnicos.

5. *Barrios de Promoción Oficial: Madrid 1939-1976*, de Luis Moya, Ed. COAM 1983. En este libro se trató por primera vez de estudiar estos barrios, con una ficha de cada uno de los 116, y analizando el contexto sociopolítico del momento.

los llamadas corrientes vitales de la ciudad, lugares favorecidos por el paso más frecuente, atracción ejercida por diversos espacios en función de sus características, impacto producido por la creación de edificios o centros de determinados uso"; también establecía criterios de mucha actualidad como "... la evolución conceptual del planeamiento y el diseño está caracterizada hoy por la incorporación de la complejidad formal y funcional, la variedad y combinación de usos, la superación de esquematismos simplistas, la flexibilidad, la adaptabilidad y el deseo de introducir un cierto grado de indeterminación que deje de alguna forma las puertas abiertas a la evolución y a la maduración por añadidos y retoques, en un intento de incorporar a la ciudad planeada algo semejante al proceso de la maduración histórica"<sup>6</sup>.

En España ejerció una gran influencia el sociólogo y discípulo de Henri Lefebvre, Mario Gaviria, a través de numerosos ensayos sobre la materia e impartiendo clases de sociología urbana en varios centros y concretamente de sociología de la vivienda en la Escuela de Arquitectura de Madrid en el año 1968, como adjunto de José Fonseca <sup>7</sup>.

## PEDRO BIDAGOR

Merece un apartado en este artículo y merecería un libro sobre su labor como urbanista, por ser un personaje claramente protagonista del urbanismo español durante las décadas 40, 50, y 60. Es sin lugar a dudas el artífice de la modernización del planeamiento urbanístico durante el Régimen de Franco aunque sean escasos los resultados prácticos. La única duda que siempre puede quedar es pensar cómo se hubiera desarrollado el urbanismo español sin él. Analizando su vida, su preparación, parte en la Alemania de los 30, su capacidad de trabajo, y sus esfuerzos por crear un sistema de ordenación territorial y urbana en España, no podemos evitar considerarle un Quijote luchando contra los molinos de viento.

Creyó al final de la Guerra Civil, junto con otro destacado arquitecto y mentor suyo Pedro Muguruza, que la nueva España necesitaba un nuevo urbanismo y se puso a ello, organizando un sistema administrativo jerarquizado, casi militar, que recorría de lo general a lo particular sin solución de continuidad; es decir en una etapa de su vida profesional organizaba el territorio nacional, redactaba la Ley del Suelo de 1956, casi personalmente, y proyectaba el excelente Ensanche de la Castellana en Madrid. Pero la realidad fue que los Planes de Desarrollo y las urbanizaciones turísticas desvirtuaron la planificación territorial, la Ley del suelo se cumplía en escasa medida y el Proyecto de la Castellana cambió de morfología de manzana cerrada a bloques abiertos, desvirtuando el proyecto original, cuando solo se había iniciado su construcción, debido a las nuevas formas de promoción de la iniciativa privada en los años 60.

Comenzó su carrera en la reconstrucción de un Madrid destruido durante la Guerra, al resistir un asedio que duró lo mismo que esta (1936-39). Primero le encargaron la jefatura de la Junta de Reconstrucción de Madrid (1939-46), luego dirección técnica de la Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid (1946-56), y más tarde fue Director General de Urbanismo que incluía la Gerencia de Urbanización (1957-69). En la Comisaría de Ordenación Urbana fue director del Plan General de Madrid, aprobado en 1946. En todos sus encargos en la Administración fue adalid en la lucha contra la especulación del suelo variando los métodos según las circunstancias de cada momento. El texto que escribió en la publicación del Ministerio de la Vivienda de balance de la actividad del organismo <sup>8</sup>, y que adjuntamos un trozo a continuación, da buena prueba de ello; corresponde a su intento de controlar desde la Gerencia de Urbanización los precios del suelo en pleno desarrollismo de los años 60:

---

6. Fernando de Terán "Evolución del Planeamiento de núcleos urbanos nuevos" revista *Ciudad y Territorio* 1/1969, Ed. IEAL

7. Tuve la fortuna de pertenecer a la generación de alumnos que recibió sus clases y posteriormente he trabajado en sus proyectos, e incluso compartimos, mucho más tarde, el proyecto de creación de un Campus para la Universidad de Burgos. Siempre me impresionaron su conocimiento y capacidad innovativa. Ha fallecido en 2018

8. *Gerencia de Urbanización, 1959-1964*, Ed. MV, 1964

*Tales orientaciones se ven acuciadas por la urgencia de problemas tan vivos como la vivienda y la industrialización, de interés general de la Comunidad, y que sufren el freno de la resistencia que ofrecen los propietarios de terrenos, acostumbrados a la fácil especulación de esperar el desarrollo urbano producido por el esfuerzo de los demás y recoger un fruto económico desproporcionado, una verdadera lotería que grava, y muchas veces asfixia toda la labor colectiva. Los precios desmesurados de los terrenos inciden, caprichosamente, en las rentas de las viviendas y los productos de las fábricas; son causa directa de los procesos inflacionarios; obstaculizan la mejora de los tipos de edificación y, por tanto, de la salud y la alegría de las gentes; impiden la dotación de espacios verdes y dificultan la instalación de servicios sociales que no pueden abonar precios tan exagerados por el suelo y que, en consecuencia, no se establecen. De este estado de cosas resulta el grave anacronismo de que en tanto la administración de las ciudades se encuentra en situación duramente deficitaria para atender los más elementales problemas de instauración y conservación de los servicios comunitarios, tan fundamentales en la vida de la sociedad actual, los propietarios de los terrenos reciben, gozosos y avaramente, unos beneficios económicos exorbitantes al concederles a sus propiedades plus-valores que son producidos por el esfuerzo de la colectividad y a los que ellos no han aportado el suyo propio.*

Se debe a Bidagor un cambio radical en la concepción del planeamiento. Todavía después de la Guerra Civil, la ordenación se basaba en la técnica decimonónica de los Ensanches que llevaban a cabo los ayuntamientos. Antes, en el breve período de la República, se dieron episodios más contemporáneos de planificación territorial para Madrid y Barcelona pero no dio tiempo a su consolidación. Él concibió una ordenación nacional jerarquizada y centralizada administrativamente, y geográficamente con cabecera en Madrid, basada en gran parte en el autoritarismo técnico y la expropiación del suelo como medio de llevarla a cabo.

Propugnó un urbanismo más funcional que formal, por acciones concretas en plazos cortos, evitando desarrollos especulativos privados paralelos, planeamiento municipal en relación con la planificación territorial, los planes de desarrollo y los planes turísticos. Incorporó el factor tiempo, que tan importante es para actuar eficazmente y combatir la especulación, mediante los Estudios Económico-financieros y los Planes de Etapas en los planes urbanísticos.

Pero su racionalidad se fue encontrando paulatinamente con criterios muy dispares de otros organismos del Estado con más medios, que no se sometían al dictado de las directrices urbanísticas, y con la iniciativa privada que imponía sus intereses de rentabilidad a corto plazo presionando a los ayuntamientos entonces no democráticos.

Previendo lo que podía ocurrir en la nueva etapa ya anunciada de desarrollismo de los años 60, trató de adaptarse precisamente creando la Gerencia de Urbanización en 1959, dentro de lo que en Inglaterra llamaban Urbanismo Operativo, es decir era la Administración la que buscaba los terrenos apropiados, los expropiaba (en el caso de España facilitado por un régimen político autoritario), los ordenaba, urbanizaba y construía con otros organismos oficiales, o los vendía a precio ajustado a los promotores privados.

Así se aseguraba su coherencia con el planeamiento, localización adecuada, conexión con las infraestructuras, dotaciones y servicios, pero también la posibilidad de diseños más contemporáneos, la concentración de la edificación en una etapa determinada sin esperas especulativas, se aseguraba la financiación completa de la operación, y se influía en una cierta regulación del mercado. Contaba, como organismo autónomo del Ministerio de la Vivienda, con su propio presupuesto al que se sumaba, si era el caso, el del INV, para polígonos residenciales, el INI para los industriales, y más tarde para la Comisaría del Plan de Desarrollo con ambos usos. En la publicación de 1964 mencionada, en el que se rinde cuentas de los primeros 5 años, figura que se había actuado en 226 polígonos, 14.723 Has de las cuales 2/3 eran residenciales y 1/3 industriales, y con capacidad para 900.000 viviendas y 400.000 puestos de trabajo respectivamente.

Dentro de las actuaciones de Urbanismo Operativo, la Gerencia de Urbanización emprendió un interesante programa de planificación territorial para descongestionar Madrid en las regiones limítrofes, encargado en 1960 por la Comisión Interministerial. Así se crearon núcleos de descongestión en las periferias de Toledo, Guadalajara, Manzanares, Alcázar de S. Juan y Aranda de Duero, para contener el origen de una fuerte inmigración hacia Madrid. El primero albergaba 120.000 habitantes y el resto 60.000 cada uno. En aquel momento Madrid recibía 30.000 habitantes anuales. Morfológica y tipológicamente respondían a los principios explicados más arriba y supusieron un modelo para la iniciativa privada.

El Primer Plan de Desarrollo 1964-68, y el comienzo del turismo, arrojaron la planificación racional trazada por la Dirección General de Urbanismo de Bidagor, ya que tenían su propia planificación o forma de actuar. Los planes de Desarrollo dependían de la Comisaría para el Desarrollo creada a raíz del Plan de Estabilización de 1959, transformado en Ministerio de Planificación y Desarrollo de 1967 a 1973; su Comisario y después Ministro Laureano Lopez Rodó, tenía un pensamiento liberal en lo económico, por tanto enfrentado en muchos aspectos, al dirigismo falangista. Los planes turísticos dependían del Ministerio de Información y Turismo creado en 1962 y su campo de operaciones era principalmente la explotación exhaustiva de la costa mediterránea y andaluza. Los ayuntamientos, que dependían a su vez del Ministerio de la Gobernación, y estaban mediatizados por las fuerzas económicas locales, daban licencias que no respondían al planeamiento aprobado o sencillamente miraban hacia otro lado <sup>9</sup>.

## ÚLTIMAS ETAPAS DE LA GERENCIA DE URBANIZACIÓN

La Gerencia de Urbanización siguió trabajando en estos temas hasta 1969 cuando el nuevo ministro Vicente Mortes, dentro de una corriente económica liberal, cambió el nombre a Instituto Nacional de Urbanización y sustituyó a Bidagor en la Dirección General de Urbanismo por el ingeniero Antonio Linares. Este nuevo director se centró en tres cuestiones: restablecer la disciplina urbanística, difícil porque los ayuntamientos encargados de su control inmediato dependían del Ministerio de la Gobernación, lanzamiento masivo de suelo a la iniciativa privada utilizando el derecho de superficie, imposible porque afectaba al negocio especulativo del suelo, y las ACTUR (Actuaciones Urbanísticas Urgentes), que es la única que prospera que prosperó.

Estas últimas, consisten en la creación de nuevos polos urbanos, situados a una cierta distancia de las grandes ciudades, para descongestionarlas. Sus objetivos reflejados en el proyecto ministerial eran "Hacer posible la formación de unidades urbanísticas integradas, en las que construirse viviendas destinadas a familias con diferentes niveles de ingresos y muy en especial a los trabajadores, dotando a las barriadas que se construyan de todo el equipo colectivo y los servicios complementarios que requiere la vida moderna, y de la reserva de los espacios adecuados para la instalación de actividades productivas que ofrezcan puestos de trabajo a su población activa" <sup>10</sup>.

Si bien los Polígonos de Descongestión de Madrid se plantearon con una estrategia territorial, las ACTUR eran polos de descongestión de algunas grandes ciudades conectadas a estas por autopistas y transporte público, pero con la intención de que tuvieran un cierto grado de autonomía. Alguna, como Tres Cantos para Madrid, se planteó con la ambición de construir una nueva ciudad según el modelo británico o francés, pero la mayoría eran grandes desarrollos urbanos en las periferias de las ciudades. Linares representa la modernidad y se asocia a su Dirección un Gabinete de Estudios con el objetivo de hacer una Ley del Suelo que dé flexibilidad a la anterior <sup>11</sup>, y por otra parte ocuparse de las ACTUR.

---

9. En este sentido tiene importancia resaltar que incluso cada Ministerio pertenece a familias políticas diferentes. Mientras que el urbanismo y la vivienda permanecía en manos de la Falange, la economía paso a manos de la nueva fuerza, el Opus Dei, y la administración de los ayuntamientos franquistas se iba desligando poco a poco del falangismo de su fundador Primo de Rivera (hijo del dictador de los años 20) por otro más acomodaticio.

10. Decreto-Ley de 27 de junio de 1970.

11. La ley del Suelo del 75 en efecto moderniza la del 56 y la flexibiliza en varios aspectos; uno importante es la aparición del Suelo Urbanizable No Programado

Las ACTUR, como otras operaciones con el apellido "urgentes" en la Administración española, se declaran de interés social y por tanto el suelo se adquiere por expropiación, así como se hacen al margen del planeamiento, para poder comprar terrenos baratos con la clasificación de suelos rústicos. Esta tendencia de los últimos años va alejando por deseo propio a Bidagor de la actividad urbanística, al tiempo que los nuevos responsables oficiales se van quitando un obstáculo al desarrollismo de la nueva etapa española.

Las 8 actuaciones ACTUR se inician a lo largo de los años "70" y se acaban en los "80", y son: Tres Cantos (Madrid), Riera de Caldas, Sabadell-Tarrasa, y Martorell (Barcelona), Vilanova (Valencia), La Cartuja (Sevilla), Puente de Santiago (Zaragoza), y Río S. Pedro (Cádiz); en total 11.000 Has. que puedan absorber un millón de personas. El Estado reconoce que a pesar de la magnitud del programa este es insuficiente para atajar el crecimiento desmesurado de las ciudades, pero quiere ser punta de lanza ejemplarizante para la iniciativa privada que por aquel entonces actuaba en general con promociones más pequeñas.

El resultado es muy diferente dependiendo de las condiciones intrínsecas de cada una, (localización, infraestructuras, objetivos particulares) y la calidad del proyecto, unido a las vicisitudes que ocurren en los años que trascurren desde su aprobación; la muerte del dictador, la llegada de la democracia y con ella de las Comunidades Autónomas, aprobación de partidos, entre ellos el comunista atento siempre a las cuestiones urbanísticas, y el poder de los ayuntamientos recién elegidos por sufragio universal.

En el caso de Tres Cantos, a 25 Kms de Madrid y en el municipio entonces de Colmenar Viejo y hoy independiente, dispone de autopista de conexión con Madrid y ferrocarril. Su localización es aislada en el camino a la Sierra, con vistas a la misma, y gran calidad ambiental. Su proyecto ha sido bien considerado y sus usos equilibrados, tal como se proponían en el programa de la operación ministerial, aunque ocurre que no hay correspondencia entre lugar de trabajo y residencia. Tiene un esquema en "Y" con una organización clásica de concentración de equipamiento y servicios en la conjunción de ejes, y reducción de densidades edificatorias al alejarse del centro; la zona industrial está concentrada en un extremo del conjunto; la ordenación responde a un sistema de barrios o sectores. Actualmente tiene casi 50.000 habitantes pero puede triplicar esta población según su planificación; los pioneros son de 1982.

El resto de las ACTUR se pueden considerar barrios de extensión de las ciudades respectivas. La Cartuja de Sevilla es bastante singular porque en ella se ubicó la EXPO 92 y hoy día se localizan algunas empresas o industrias del Parque Científico y Tecnológico, y con equipamientos ciudadanos de ocio, administrativos y universitarios.

## CONCLUSIONES

En la trayectoria de la Gerencia de Urbanización y de su responsable Pedro Bidagor se concentra la historia del urbanismo español en el período franquista. Se caracteriza en cuanto a su gestión por una imposición de la autoridad urbanística que va reduciéndose con el final de la autarquía en los años 50 y principios del desarrollismo de los años 60. Pero manteniendo una línea firme en todo el trayecto, de apoyo al sector de la construcción y a la promoción privada de viviendas. Las viviendas sociales se sitúan dentro de esta nube de estrategia político-económica que aún continúa con algunos episodios mejores. España necesita duplicar el porcentaje del PIB dedicado a la vivienda para alcanzar la media europea, y además que sea inversión directa y no para desgravaciones fiscales a la compra de viviendas. La gran cantidad de desahucios que se producen desde la crisis económica de 2007, es consecuencia de un sistema de propiedad con hipotecas, en un momento de inestabilidad en el trabajo y un paro que ronda el 20%. El sistema económico se encuentra en la vieja contradicción desde el S XIX pues no es posible mantener el empleo precario facilitado en la última Ley Laboral (2013) y al mismo tiempo fomentar el negocio inmobiliario. La Gerencia de Urbanización trató de solventar el dilema dando prioridad a los promotores sobre los propietarios del suelo, entonces con escasos resultados, hoy sería imposible sin tomar medidas drásticas aunque paulatinas en el tiempo.

La Gerencia de Urbanización ha sido un mecanismo bien pensado y dirigido para proporcionar vivienda social de calidad y económica, con técnicos capaces y buenos arquitectos, pero su influencia cuantitativamente ha sido pequeña en la práctica, reduciéndose todavía más en los años 60, hasta casi anularse en los 70 en plena corriente de liberalismo económico. La planificación urbanística necesita cierta estabilidad en el tiempo y el espacio. En un sistema democrático se consigue con acuerdos en lo esencial, es decir en la estructura y en las normas básicas, y negociación continúa en las determinaciones temporales y locales <sup>12</sup>.

También son necesarios mecanismos de control alejados del campo de operaciones, de lo contrario, se demuestra en la práctica que es difícil vencer la presión de los poderes fácticos locales. Aunque la relación entre política, economía y urbanismo es muy fuerte, sería necesario reforzar la objetividad técnica sobre el oportunismo político sin pretender con ello defender que la técnica carece de ideología y procede de la ciencia objetiva <sup>13</sup>.

De la experiencia de la Gerencia de Urbanización se pueden sacar muchas enseñanzas. Por ello me parece muy interesante la propuesta del libro donde se inscribe este artículo. Para los que no pretendemos ser historiadores, la historia es un instrumento de trabajo para proyectar el futuro o como lo expresaría Fernando de Terán es "el pasado activo" <sup>14</sup>.

---

12. Bernardo Secchi y John Forester han descrito profusamente los caminos actuales de gestión urbanística.

13. El denostado centralismo francés y el cuerpo de técnicos del Estado, consiguen mayor racionalidad en urbanismo que el Estado de las Autonomías en España, sometido a leyes diferentes y controles mediatizados más por los poderes económicos que los ciudadanos.

14. Fernando de Terán, *El pasado activo: del uso interesado de la historia para el entendimiento y la construcción de la ciudad*, Ed. Akal, 2009, Madrid.

## BIBLIOGRAFÍA

Benevolo, Leonardo, *Historia de la Arquitectura Moderna*, Ed. Gustavo Gili, 1979, Barcelona.

Bidagor, Pedro, *Gerencia de Urbanización, 1959-1964*, Ed. Ministerio de la Vivienda, 1965

Bidagor, Pedro, Situación general del urbanismo en España, 1939-1964, *Revista Arquitectura* -nº 62, COAM 1964, Madrid

Capel, Horacio, *Capitalismo y morfología urbana en España*, Ed. Libros de Cordel, 1977

Moya, Luis, *Barrios de promoción oficial: Madrid 1939-1975*, Ed. COAM, 1983

Moya, Luis, Los antecedentes franquistas de la política de VS, *Cuadernos de Investigación Urbanística* nº 100, Ed. ETSAM, 2015.

Terán, Fernando, *Planeamiento Urbano en la España contemporánea*, Ed. G. Gili, 1978, Barcelona

Terán, Fernando, Evolución del Planeamiento de núcleos urbanos nuevos, *revista Ciudad y Territorio* 1/1969, Ed. IEAL



**MAPA DA HABITAÇÃO**  
REFLEXÃO CRÍTICA SOBRE  
A ARQUITECTURA HABITACIONAL  
APOIADA PELO ESTADO  
EM PORTUGAL (1910-1974)

**FCT** Fundação  
para a Ciência  
e a Tecnologia

**U. PORTO**

UNIVERSIDADE  
DO PORTO  
FACULDADE  
DE ARQUITECTURA  
E URBANISMO

CENTRO  
DE ESTUDOS  
DE ARQUITECTURA  
E URBANISMO  
CEAU

MAPA DA  
HABITAÇÃO  
MdH



FACULDADE DE ARQUITECTURA DA UNIVERSIDADE DO PORTO  
PROJECTO DE INVESTIGAÇÃO PT2020-PTDC/CPC-HAT/1688/2014