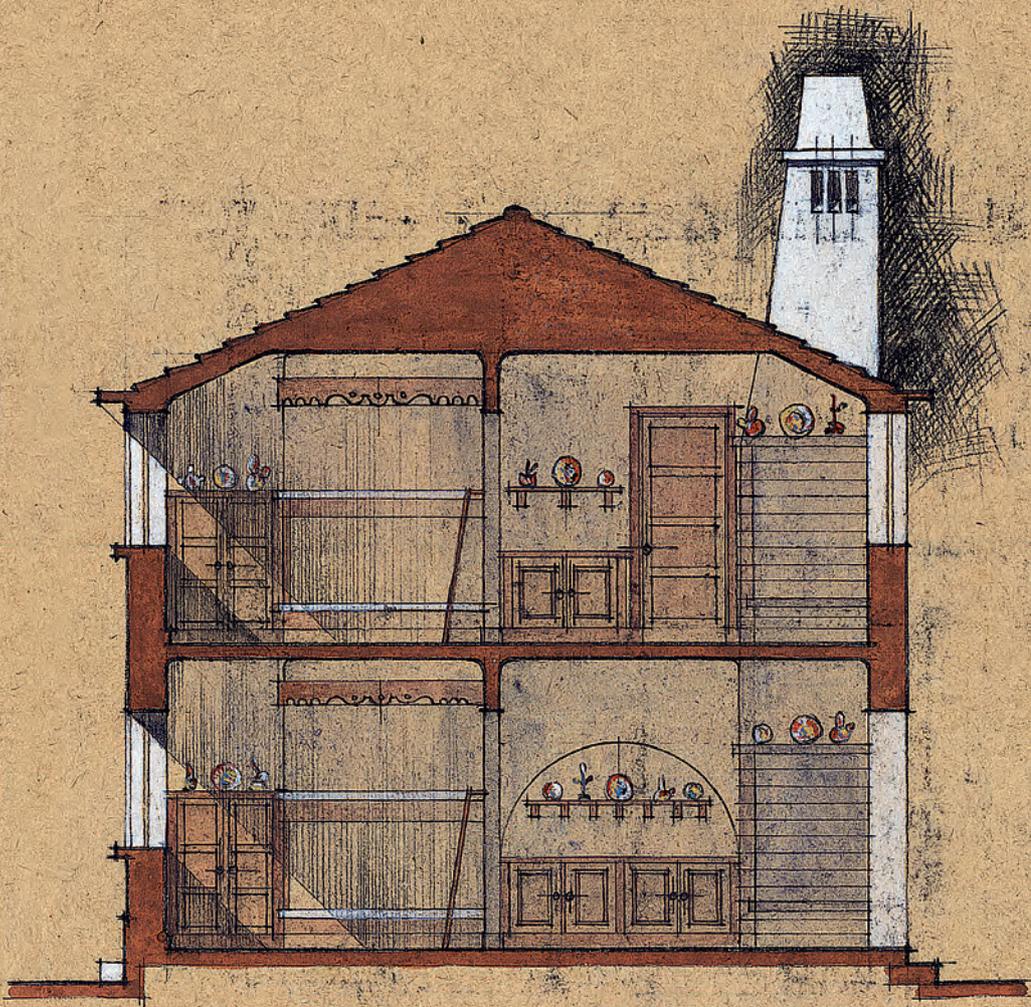


# HABITAÇÃO

CEM ANOS DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
EM PORTUGAL  
1918-2018



**COORDENAÇÃO CIENTÍFICA E EDITORIAL**

Ricardo Costa Agarez

**APOIO TÉCNICO E SECRETARIADO**

Direção de Estudos, Planeamento e Assessoria / IHRU, I. P.

**TEXTOS**

Ricardo Costa Agarez  
Alessia Allegri  
Joana Gouveia Alves  
Nuno Arenga  
Rui Aristides  
José António Bandeirinha  
Pedro Namorado Borges  
Francielli D. Cardoso  
Tiago Castela  
João Miguel Couto Duarte  
Teresa Ferreira  
Maria Manuela da Fonte  
Dulce Freire  
Eliseu Gonçalves  
Filipa de Castro Guerreiro  
Tiago Castro Lemos  
Anna Ludovici  
Jorge Malheiros  
Margarida Malheiros  
Madalena Libano Monteiro  
Sandra Oliveira  
Patrícia Santos Pedrosa  
Susana Pereira  
Virgílio Borges Pereira  
João Queirós  
Pedro G. Rodrigues  
Filipa Serpa  
Sérgio Dias da Silva  
Maria Tavares  
Eduardo Vilaça  
Romana Xerez  
José Luís Zêzere

**DESIGN GRÁFICO**

José Domingues

**REVISÃO, IMPRESSÃO E ACABAMENTO**

Imprensa Nacional-Casa da Moeda

© Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

Lisboa, dezembro de 2018

**ISBN** 978-972-27-2711-2

**DEPÓSITO LEGAL** 443 530/18

**EDIÇÃO N.º** 1022643

Imagem da capa:

Bairro de Casas para Pescadores de Costa da Caparica, «tipo n.º 2. Corte por A. B.», 1946 (arquiteto urbanista João Guilherme Faria da Costa, 1946-1949). SIPA/IHRU

Imagem do separador da página 8:

Bairro de Santa Maria, Peniche. Estudo do fogo-tipo [1968] (arquiteto Vítor Figueiredo para as HE, 1968). SIPA/VF





# Casas económicas e casas desmontáveis

## Génese, estruturação e transformação dos primeiros programas habitacionais do Estado Novo

Visando regular minimamente o crescimento urbano e, com um tal procedimento, procurando evitar a generalização de doenças, dos descontentamentos e dos conflitos, a ação dos poderes públicos portugueses em matéria urbanística e habitacional será marcada, nas primeiras décadas do século xx, por uma visão limitada dos poderes do Estado e, na hipótese mais favorável, por uma conceção filantrópica do horizonte da respetiva capacidade de ação no domínio habitacional. Em termos gerais, a situação alterar-se-á depois de 1933. A partir desse ano, em que o Estado Novo instituiu no País um regime autoritário e paternalista marcado por um arreigado conservadorismo moral, a ação política pautar-se-á por uma crescente atividade de regulação estatal, que se fará sentir com significativo relevo nos planos urbanístico e habitacional. Para dar resposta às enormes carências habitacionais que caracterizavam, em particular, as grandes cidades portuguesas, e ao mesmo tempo incentivar e regular o surgimento e a urbanização de áreas de expansão localizadas em torno dos centros tradicionais, o Estado, através do Programa de Casas Económicas, assumirá o papel de urbanizador e promotor habitacional.

Recuperando e atualizando um debate com alguns anos estruturado em torno da definição da «solução habitacional» mais conveniente para o País, o Programa de Casas Económicas, dependente inicialmente do Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social e, a partir de 1950, do Ministério das Corporações e Previdência Social, apresentar-se-á como a dimensão espe-

**Virgílio Borges Pereira**  
**João Queirós**  
**Sérgio Dias da Silva**  
**Tiago Castro Lemos**  
Universidade do Porto

<  
«Bairro social de Belém», Lisboa [194-]  
(arquiteto Raul Lino para a DGEMN,  
1934-1938). CML/AML. Kurt Pinto

cificamente habitacional do projeto de sociedade veiculado pelo Estado Novo. Estruturado em torno do acesso à propriedade, o Programa em causa inspira-se no ruralismo do regime e materializa-se numa aproximação à ideia da «Casa Portuguesa», independente, com jardim e quintal, em bairros de pequena ou média dimensão localizados em espaços periféricos e, então, pouco urbanizados das principais cidades, numa tentativa de mimetizar as «cidades-jardim»



**FIG. 1** Bairro de casas económicas não identificado, Porto [1930-1960]. DGLAB/CPF

inglesas. Promovendo a «defesa da família», o Estado assume, através do Programa de Casas Económicas, o seu papel enquanto impulsionador da «constituição de lares independentes e em condições de salubridade» (artigo 13.º, n.º 1, da Constituição de 1933). O alcance deste propósito estender-se-á, todavia, bem além da esfera da promoção habitacional. Na realidade, é da construção política e ideológica de um modo de vida e de uma configuração societal — e da consequente consolidação do regime — que se está a falar quando se fala dos novos bairros de casas económicas.

A publicação do Decreto-Lei n.º 23052, de 23 de setembro de 1933, que cria o Programa de Casas Económicas, constitui, com efeito, a primeira iniciativa alargada e sistemática de construção de habitação pelo Estado Português. O conjunto legislativo que formalizou institucionalmente a nova Constituição, publicada em abril daquele ano, coloca a par das estruturas de organização do trabalho do Estado corporativo — sindicatos, grémios, casas do povo — a questão da habitação. Atualizando a legislação sidonista de 1918, a nova legislação habitacional traduzirá a mundividência do regime, estruturando-se em torno de algumas propriedades gerais bem definidas, que serão reproduzidas nos diversos conjuntos de moradias económicas construídos a partir de meados da década de 1930. Tomando por referência os efeitos da publicação do decreto-lei acima mencionado, o presente texto analisa a dinâmica da ação política, social e urbanística estruturada em torno da implementação da política de Casas Económicas. O texto identifica, para esse efeito, o regime de acesso à habitação que o Programa de Casas Económicas promove, os dispositivos de controlo político em que se sustenta, o perfil de inserção territorial que preconiza e os grupos sociais que visa. A atenção consagrada ao Programa de Casas Económicas, que se configura como eixo central da política de habitação do regime, é ainda complementada com um olhar ao trabalho decorrente da implementação do Programa de Casas Desmontáveis — uma iniciativa política do Estado, que se estende de 1938 a 1945, destinada a populações muito desfavorecidas afetadas por processos de demolição e que se materializa, tal como o seu nome sugere, na construção de conjuntos habitacionais temporários, em particular na capital do País, mas também no Porto e em Coimbra.

Do ponto de vista metodológico, a presente pesquisa procura, assim, traçar a configuração da ação do Estado durante o processo de implementação e de gestão do Programa de Casas Económicas no período compreendido entre 1933 e 1974. Sempre que justificado, o trabalho apresentado complementa esse propósito com o estudo da ação do Programa de Casas Desmontáveis. A investigação compreende a realização de diferentes inventários que, divididos em três tipos de procedimentos, permitem a elaboração de uma leitura compreensiva das políticas em apreço, aliando análise institucional, identificação de plantas e levantamento de iconografia de origem diversa. Um primeiro procedimento passou pelo inventário de

informação e documentação legislativa com significado para os propósitos da investigação. Um segundo procedimento implicou a inventariação de empreendimentos construídos, assim como a seleção de elementos gráficos e de informação de referência para o conhecimento das iniciativas políticas em estudo. Para tal, e na medida em que o núcleo principal das iniciativas políticas analisadas, em particular o Programa de Casas Económicas, foi centralizado nos serviços da Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN), um elevado número de documentos produzidos por estes encontra-se à guarda do Sistema de Informação do Património Arquitetónico (SIPA), pelo que o trabalho de levantamento de informação efetuado neste domínio foi realizado primordialmente nos arquivos do Forte de Sacavém. Um terceiro procedimento implicou um trabalho de inventário bibliográfico e documental complementar que passou pelo exame de publicações periódicas oficiais das entidades que, em cada momento, tutelaram estes programas, material do qual se destaca o *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência*, onde podem encontrar-se discursos relevantes das autoridades da época e informações sobre as distribuições de fogos.

Dado o caráter sistemático do Programa de Casas Económicas, os procedimentos de análise aqui envolvidos orientaram-se para esta política e estruturaram-se em torno de três preocupações fundamentais que procuram delimitar os quadros temporais de configuração da política, evidenciar a importância dos contextos espaciais da respetiva inscrição e relevar a representatividade dos modelos arquitetónicos implementados. Evidencia-se, mediante tais procedimentos, não apenas a importância da variação decorrente da evolução no tempo e no espaço da política, mas ensaia-se também uma leitura da relação entre estas variações e a própria composição interna do serviço que a implementou, procurando identificar as prioridades políticas e capacidades de ação instaladas neste. Atendendo ao considerável número de empreendimentos construídos e projetados, a seleção de casos particulares procura clarificar a transformação interna do Programa à luz das preocupações e procedimentos identificados. Retêm-se para ilustração e análise mais detalhada, muito em particular, casos que possam representar de forma evidente as transformações do Programa e os contornos e implicações das transições operadas entre os seus diferentes momentos, o que justificou o recurso a arquivos mais específicos, nomeadamente arquivos distritais e municipais.

### **Antecedentes e contexto de surgimento do Programa de Casas Económicas**

Até 1933, ano de criação do Programa de Casas Económicas, a participação do Estado na promoção habitacional resumira-se a algumas iniciativas esparsas e relativamente inconsistentes que, não obstante o interesse arquitetónico e urbano

que concitaram (Gonçalves, 2015; v. ainda Baptista, 1999, e Ramos, 2015), pouco haviam feito para aligeirar o pesado legado habitacional que a industrialização e o correlativo crescimento demográfico das principais cidades vinham gerando desde as primeiras décadas do século XIX. A instabilidade económica, social e política dos últimos anos da monarquia e dos primeiros anos do regime instituído em 1910 frustraria, de resto, as expectativas dos que pudessem, no dealbar do século XX, acreditar numa ação estatal programada e efetiva neste plano. Na novel República, não obstante o caráter eminentemente urbano do movimento social e político na sua base (Marques, 2006, pp. 561-621; Cabral, 1988, pp. 231 e segs.), a intervenção dos governantes em matéria de política de cidade não irá muito além da publicação de alguns decretos sobre urbanização e expropriações e do congelamento de rendas, medida cujo objetivo era o de circunscrever a especulação rentista, então um dos principais focos geradores de descontentamento junto das classes médias e do operariado urbano, grupos que constituíam o principal suporte político do regime recém-implantado.

A estagnação económica e a situação altamente deficitária das contas públicas — muito agravada pela entrada de Portugal na I.<sup>a</sup> Guerra Mundial — serão as principais justificações apresentadas para a inação política em matéria habitacional que marcará as décadas de 1910 e 1920, inação apenas interrompida pela tímida publicação de alguns decretos governamentais determinando a transferência de verbas para as câmaras municipais, com o intuito de financiar a construção de pequenos núcleos de habitação operária, e pelo lançamento, já durante o Governo de Sidónio Pais, em 1918, de legislação determinando a construção dos primeiros «bairros sociais» do País.

O caráter quantitativa e socialmente muito limitado da intervenção habitacional levada a cabo pelo Estado no período da Primeira República, intervenção que pouco ou nada contribuiu para a concretização de uma solução de alojamento alternativa às diferentes modalidades de alojamento precário com que, por esta altura, as classes populares das cidades tinham de se contentar, associado ao descrédito que sobre essa intervenção recaiu, em virtude dos problemas técnicos e das derrapagens financeiras verificadas na execução de alguns projetos, designadamente em Lisboa, viria a constituir um dos argumentos mobilizados pela ditadura saída do golpe militar de 28 de maio de 1926 para ilustrar a suposta inépcia do regime republicano e a necessidade do seu derrube.

Nos anos subsequentes, o tema da intervenção do Estado no domínio da habitação seria alvo de atenção especial por parte das instâncias de produção ideológica e legislativa da ditadura, não sendo, por isso, de estranhar a inclusão do Programa de Casas Económicas no pacote legislativo que, em 1933, depois de aprovada a nova Constituição, consagraria os eixos programáticos, organismos e instituições do autoproclamado Estado Novo, iniciando o processo de *fascização* do aparelho estatal português (Rosas, 2012).

A Constituição que estabeleceu o Estado Novo foi promulgada no dia 11 de abril de 1933. Na mesma data, foram publicados os Decretos-Leis n.ºs 22 468 e 22 469, que regulamentaram o exercício dos direitos de reunião e associação e de expressão. Ainda a 11 de abril, é empossado o I Governo Constitucional, liderado por António de Oliveira Salazar. O período subsequente é de intensa produção legislativa: logo em maio de 1933, é instituída a censura prévia; em agosto, é criada a polícia política do regime (Polícia de Vigilância e Defesa do Estado); a 23 de setembro, é publicado o Estatuto do Trabalho Nacional, bem como um conjunto de diplomas consagrando as instituições do modelo corporativo de organização económica e social pretendido para o País. Neste conjunto de diplomas incluem-se os Decretos-Leis n.ºs 23 049 (grémios), 23 050 (sindicatos nacionais), 23 051 (Casas do Povo), 23 052 (Programa de Casas Económicas), 23 053 (Subsecretariado das Corporações e da Previdência Social e Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência) e 23 054 (Secretariado de Propaganda Nacional), este último publicado a 25 de setembro. No dia 6 de novembro, é criado um tribunal militar especial, destinado a julgar «crimes contra a segurança do Estado» (Decreto-Lei n.º 23 203). De acordo com a síntese proposta por Mesquita (2007), o núcleo doutrinário do Estado Novo, plasmado na Constituição de 1933, estrutura-se em torno de seis grandes princípios: a perspetiva tomista acerca da fundação do Estado e do primado deste sobre o interesse comum; o nacionalismo; a importância dos ideais da ordem, autoridade e hierarquia, limitados apenas pela «moral» e pelo «direito»; a rejeição do individualismo, do parlamentarismo, do partidarismo e, em geral, da democracia; a valorização do que se considerava serem os «elementos estruturais da Nação» (a família, as autarquias, as corporações); o tradicionalismo moral e a tendência para o paternalismo do Estado.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 23 052, de 23 de setembro de 1933, que cria o Programa de Casas Económicas, nasce a primeira iniciativa alargada e sistemática de construção de habitação pelo Estado. Repositório da mundividência do regime, ela estrutura-se em torno de uma configuração institucional, de um processo de implementação e de algumas propriedades gerais bem definidas, que serão reproduzidas nos diversos conjuntos de moradias económicas construídos a partir de meados da década de 1930 (Pereira, Queirós, 2012).

### **Sobre a configuração institucional subjacente à implementação do Programa de Casas Económicas**

O trabalho de implementação do Programa de Casas Económicas — e, numa menor escala, a construção de «casas desmontáveis» — mobilizou um amplo conjunto de agentes, individuais e coletivos, que se dedicaram aos procedimentos e às diligências burocráticas que tal trabalho pressupunha. Da aquisição de ter-

renos à distribuição de uma moradia, o Estado delineou uma verdadeira *divisão social e institucional do trabalho* em torno destas políticas habitacionais. Responsáveis e funcionários do poder central, arquitetos, engenheiros, juristas, fiscais e assistentes sociais, por um lado, ministérios, câmaras municipais, sindicatos, organizações corporativas e empresas de construção, por outro, são exemplos de indivíduos e instituições que estiverem engajados na concretização destes planos.

Pela extensão temporal e pelo âmbito territorial da política, é na análise do Programa de Casas Económicas que se encontra uma fileira de agentes mais extensa e intrincada, suscitando, por isso, a necessidade de um retrato mais pormenorizado; no que concerne às «casas desmontáveis», o circuito burocrático que presidiu à sua construção estava, *grosso modo*, circunscrito ao Estado e às câmaras municipais, entidades que concediam as licenças de construção e recolhiam as rendas, por si fixadas<sup>1</sup>. No caso do Programa de Casas Económicas, e tal como se sugere no Esquema 1, a própria leitura do decreto constitutivo da iniciativa oferece uma indicação do panorama burocrático mais alargado que aqui vigorará, onde vários organismos e agentes especializados pontuam. Uma leitura genérica deste documento (que posteriormente foi alvo de alterações, nomeadamente no que se refere a pequenas recomposições na estrutura do funcionamento institucional em torno da construção das casas económicas) mostra a acentuada relevância de duas instituições nesta reforma habitacional: o Subsecretariado das Corporações e Previdência Social<sup>2</sup>, inicialmente liderado por Pedro Teotónio Pereira, figura próxima de Salazar e central no desenvolvimento da estrutura corporativa do



**FIG. 2** Interior de casa de bairro de casas económicas não identificado, Porto [1930-1950]. DGLAB/CPF

<sup>1</sup> Conforme o exposto no Decreto-Lei n.º 28912, de 12 de agosto de 1938, onde é permitida a construção de 1000 casas desmontáveis em Lisboa.

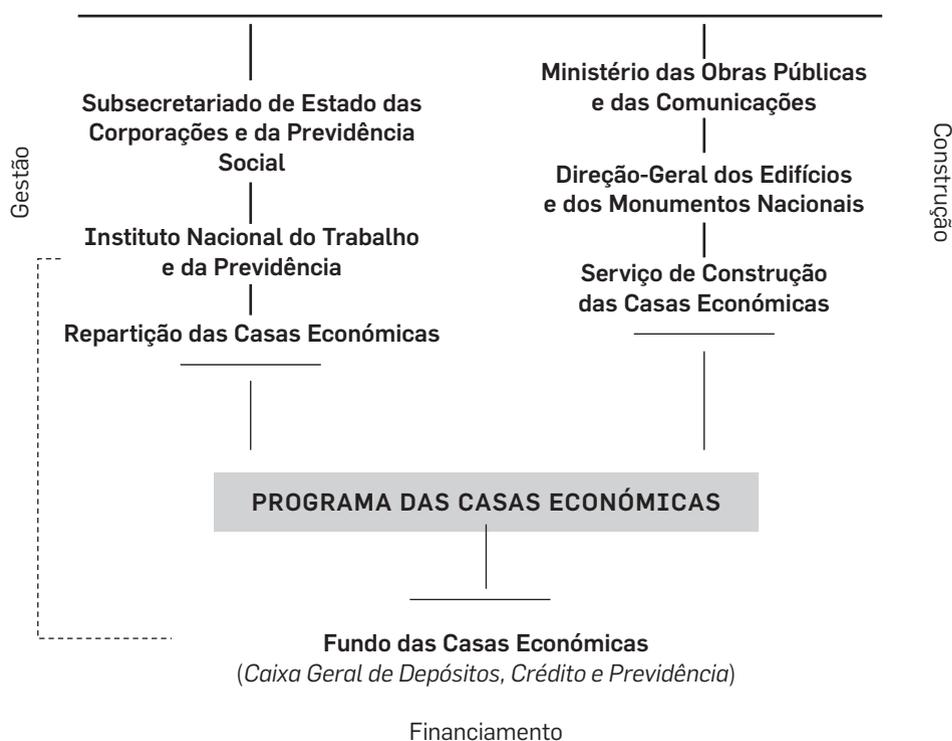
<sup>2</sup> A partir de 1950, este organismo é substituído pelo Ministério das Corporações e Previdência Social (MCPS).

Estado, e o Ministério das Obras Públicas e das Comunicações (MOPC), ocupado por Duarte Pacheco<sup>3</sup>.

Ao MOPC caberia, entre outros procedimentos, a aprovação e orçamentação de projetos, a promoção, fiscalização e administração das verbas na construção de moradias económicas, bem como a escolha de terrenos a construir e a urbanizar, após as propostas das câmaras municipais a este respeito. Sob a alçada deste Ministério, em 1929, fora criada a Direção-Geral de Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN), um organismo que velava pelas construções públicas, elementos centrais na consolidação — não apenas simbólica — do Estado. Mais tarde, em 1933, sob a direção desta instituição, surgiria um departamento dedicado ao Programa de Casas Económicas, a Secção de Casas Económicas (em 1939, este organismo passaria a designar-se «Serviço de Construção de Casas Económicas»).

Ao Subsecretariado de Estado das Corporações e da Previdência Social cabia a regulação do Programa. Este exercício efetuava-se sobretudo a partir do seu Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência (INTP)<sup>4</sup>, que se ocupava dos serviços de expediente e de contabilidade relativos às «casas económicas». Sob direção deste último, encontrava-se a Repartição de Casas Económicas<sup>5</sup>, um organismo que tinha como atribuições a distribuição das moradias aos habitantes, a aprovação dos planos de construção de habitações, o controlo do cumpri-

**ESQUEMA 1** Inscrição institucional inicial do processo de implementação do Programa de Casas Económicas



<sup>3</sup> Elementos relevantes sobre a trajetória pessoal e política de Pedro Teotónio Pereira, Duarte Pacheco e outras figuras centrais do regime no período em apreciação podem ser encontrados em Rosas e Brito (1996).

<sup>4</sup> De acordo com o Decreto-Lei n.º 23053, que determina a formação desta instituição, lê-se que «O INTP tem por fim assegurar a execução das leis de proteção do trabalho e as demais de caráter social, integrando os trabalhadores e restantes elementos de produção na organização corporativa prevista no Estatuto do Trabalho Nacional, em harmonia com o espírito de renovação política, económica e social da Nação Portuguesa».

<sup>5</sup> Esta designação deu lugar a «Secção de Casas Económicas».

mento das obrigações dos moradores e a fiscalização da cobrança das prestações imobiliárias<sup>6</sup>.

No que diz respeito às estratégias de financiamento para a construção de moradias económicas, foi constituído o Fundo de Casas Económicas, que contava com a participação de diferentes atores institucionais: o próprio Estado, as câmaras municipais, as corporações administrativas e os organismos corporativos. Este Fundo estava depositado na Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência, à ordem do INTP, que, por intermédio do chefe da Repartição de Casas Económicas e do secretário-geral do INTP, colocaria os montantes necessários à disposição do MOPC.

Se, através da leitura do decreto fundador do Programa de Casas Económicas, é possível traçar genericamente a hierarquia administrativa sob a qual decorreu a implementação do plano, alguns agentes e procedimentos relevantes no seu processo de gestão são de mais difícil circunscrição e análise. Não obstante, seguem-se alguns exemplos, que não completam a totalidade das instâncias envolvidas nas mais de quatro décadas da vigência do Programa, mas que permitem divisar os contornos da estrutura burocrática que acompanhou a respetiva implementação.

Um instrumento político que não pode ser alargado a todos os bairros de «casas económicas», nem se pode reter como mecanismo exclusivo do Programa de Casas Económicas, é o inquérito habitacional, cuja prática se torna mais evidente, do ponto de vista institucional, a partir do início dos anos 1940. A sua referência impõe-se, na medida em que, além do trabalho exaustivo de *reconhecimento* das propriedades sociais e urbanísticas de certos territórios, onde as condições de habitação se mostravam precárias, este documento era produzido por um corpo profissional especializado. Era com o objetivo de «delinear a política habitacional mais consentânea» de acordo com um contexto socio-habitacional específico que operava o Serviço de Inquéritos Habitacionais, assumido como uma secção da Direção-Geral da Previdência e Habitações Económicas (DGPHE), organismo tutelado pelo Ministério das Corporações e Previdência Social.

Ao passar da área do diagnóstico e prescrição para o espaço do desenho e da construção de «casas económicas», ressalta uma propriedade do campo político assinalável, a saber, a relativa, apesar de controlada, abertura da esfera administrativa ao exterior geográfico. A existência de instituições estatais e de agentes especializados em matéria de engenharia, construção, urbanismo e arquitetura era acompanhada quer pelo recurso pontual a literatura estrangeira sobre estas especialidades<sup>7</sup>, quer pelos pedidos de informação a outros países sobre os seus próprios processos construtivos no domínio da habitação económica<sup>8</sup>, ou mesmo pelo reconhecimento da importância de certas instituições estatais se vincularem a associações internacionais<sup>9</sup>. A relação que o campo burocrático mantém com algumas entidades exteriores, ainda no domínio da construção e conce-

<sup>6</sup> No Decreto-Lei de 1933 foi prevista a criação de uma «junta consultiva» cujo objetivo seria auxiliar o funcionamento do INTP. Nas pesquisas arquivísticas realizadas no âmbito deste projeto não foi encontrado nenhum documento que confirmasse a existência deste organismo. Contudo, fica em aberto a possibilidade de o seu funcionamento se ter estruturado tal como definido em 1933. Esta junta seria constituída pelo chefe da Repartição de Casas Económicas (secretário), o secretário-geral do INTP (presidente) e pelo diretor-geral da DGEMN, um delegado do Ministério do Interior e dois representantes dos sindicatos e dos organismos corporativos (vogais).

<sup>7</sup> Em 30 de janeiro de 1934, F. Jácome de Castro, chefe da Secção de Casas Económicas da DGEMN, escreve ao diretor da DGEMN a pedir a aquisição do livro *Costruzione razionale della casa*, de A. Griffini. A este exemplo podem juntar-se algumas brochuras que constituíam parte do arquivo da DGEMN sobre a temática da construção, onde são encontradas peças de países tão diferentes como os EUA ou a URSS («Casas Económicas — Elementos de informação fornecidos a particulares, outros serviços, congressos e países estrangeiros», SIPA/IHRU, cota 5121-10).

<sup>8</sup> V., por exemplo, pedido de Portugal à Argentina de material sobre a construção do «Barrio Banfield» («Projecto do Bairro 'Villa Banfield' enviado para Portugal», SIPA/IHRU, cota D19-100).

<sup>9</sup> F. Jácome de Castro pede por escrito ao diretor da DGEMN para que este último organismo faça parte da Association Internationale de l'Habitation (AIH). Na correspondência com a data de 27 de junho de 1934, Castro escreve que «[...] a fim de manter um contacto constante com as últimas soluções que sobre tão magno problema [construção de habitações económicas] vão aparecendo, o que muito contribuiria também para a propaganda no estrangeiro do que entre nós se tem feito». É logo no dia 18 de julho do mesmo ano que se fica a saber que a inscrição da DGEMN na AIH foi aceite («Casas Económicas — Elementos de informação fornecidos a particulares, outros serviços, congressos e países estrangeiros», SIPA/IHRU, cota 5121-10).

ção habitacional, alarga-se, inclusivamente, tanto à participação de Portugal em exposições internacionais<sup>10</sup> como ao pedido, por parte de revistas estrangeiras associadas a esta temática, de diferentes materiais sobre as «casas económicas» que fossem passíveis de publicação<sup>11</sup>.

Reduzir as relações que presidiram à implementação e gestão do Programa de Casas Económicas às suas componentes financeira e construtiva é esquecer os princípios político-morais reivindicados pelo Estado Novo e, sobretudo, negligenciar o modo como este programa habitacional permitiu a disseminação e conservação de alguns desses princípios. Desde a definição dos possíveis candidatos às casas económicas, à sua seleção, sem negligenciar a gestão da vida coletiva no interior dos bairros, é possível reconhecer aqui uma certa divisão do trabalho de conservação da ordem social. Esta «tarefa» é levada a cabo por um grupo de instituições políticas, ou politizadas, distribuídas ao longo da hierarquia do campo do poder.

A categoria política «idoneidade moral», para além da monitorização a que estava sujeita quotidianamente, no concurso para atribuição de uma «casa económica», necessitava ser atestada pelos sindicatos nacionais ou pelo chefe de serviço do candidato, no caso dos funcionários públicos. Com efeito, em 1953, com a publicação do Decreto-Lei n.º 39288, constitui-se o Serviço Social dos Bairros Económicos, que, pela figura da assistente social, pretendia garantir que a distribuição de casas económicas seria, «sempre que possível, precedida de inquérito do serviço social às condições morais, económicas e habitacionais do agregado familiar dos concorrentes, em ordem às classificações destas». A verticalidade que configurava a ação estatal no domínio do disciplinamento social tinha depois correspondência na gestão das relações sociais que quotidianamente era feita no interior do bairro, quer pelo «fiscal», quer, em muitas ocasiões, pelos próprios moradores, sob a forma de vigilância cruzada. Desse modo se conservava a ordem. O «fiscal» remetia à Secção das Casas Económicas os relatórios dos eventos que «mercessem» atenção. Se a necessidade de averiguação do evento fosse decidida por esta Secção, instalava-se um processo ao morador, diligência que implicava no seu decorrer a mobilização de um inquiridor, de testemunhas — maioritariamente vizinhos —, ou até de uma assistente social, se o caso justificasse a sua presença. Não é irrelevante referir que este trabalho de disciplinamento no interior do bairro não acontecia sem a participação, se justificada, das forças policiais (Pereira, Queirós, 2012, pp. 69-79). Por outro lado, e ainda a propósito da «moralização social», deve salientar-se a importância da relação entre o Estado e outras instituições neste domínio, como, por exemplo, a Igreja. A relevância da dimensão religiosa da vida social levava a que o Estado tivesse a preocupação de construir templos no interior dos bairros, tal como sugerido na própria legislação constitutiva do Programa, podendo também suscitar a tomada de posição por parte das autoridades religiosas, não sendo infrequente que bispos lembrassem,

<sup>10</sup> No dia 18 de março de 1943, o engenheiro chefe da Repartição da Obras e Edifícios redige uma carta dirigida ao diretor da DGEMN onde mostra a sua preocupação sobre a parca preparação da participação portuguesa na *Exposition Internationale de l'Urbanisme*, a realizar-se naquele ano entre os meses de maio e agosto. Neste sentido, o responsável por aquela Repartição pede uma «caracterização económica, social e higiénica» das moradias económicas, de forma a consolidar a apresentação. Um outro evento que merece ser assinalado prende-se com o envio de uma verba por parte da DGEMN para o Serviço de Construção das Casas Económicas. Este montante seria dirigido para a realização de estudos sobre as «casas económicas», a serem apresentados na Exposição de Milão de 1947 (minuta de 19 de outubro de 1946); «Casas Económicas — Elementos de informação fornecidos a particulares, outros serviços, congressos e países estrangeiros», SIPA/IHRU, cota 5121-10).

<sup>11</sup> Com o intuito de incluir num número da sua revista aspetos relacionados com a construção de casas económicas, o Institut National pour la Promotion de l'Habitation pede a Portugal o envio de imagens publicadas na brochura de casas económicas («Casas Económicas — Elementos de informação fornecidos a particulares, outros serviços, congressos e países estrangeiros», SIPA/IHRU, cota 5121-10).



em cartas enviadas à DGEMN, esta «necessidade», evidenciando apreensão a propósito da ausência destes locais de culto religioso em alguns bairros<sup>12</sup>.

Como já tivemos ocasião de assinalar, a inscrição institucional do Programa de Casas Económicas foi sofrendo reestruturações. A título ilustrativo, é possível mostrar, por exemplo, que em resposta às dificuldades económicas sentidas no rescaldo da 2.ª Guerra Mundial, e sem o «problema» da habitação solucionado, o Estado, através do Decreto-Lei n.º 35 611, de 25 de abril de 1946, regula a cooperação entre as instituições de previdência e o Estado no domínio da construção. Numa mesma lógica de cooperação, a Lei n.º 2092, de 9 de abril de 1958, abre espaço para a participação articulada entre Estado e caixas sindicais de previdência, caixas de reforma ou de previdência, associações de socorros mútuos e Casas do Povo e suas federações na construção de habitação. Dois anos mais tarde, o Decreto-Lei n.º 43 186, de 23 de setembro, definiu as condições de concessão de empréstimos aos beneficiários ou sócios destas organizações para a construção ou aquisição de habitação. No que respeita, por exemplo, à aquisição de terrenos, em resposta às dificuldades sentidas pelas câmaras municipais neste domínio, o Decreto-Lei n.º 46 097, de 23 de dezembro de 1964, permitiu à DGEMN, através do Serviço de Construção de Casas Económicas, adquirir diretamente os terrenos para a edificação das casas. Uma última transformação de teor burocrático a assinalar, apesar de ter sido pouco consequente na prossecução do Programa propriamente dito, prende-se com a sucessiva transferência dos organismos responsáveis pela construção de habitação económica para o Fundo de Fomento da Habitação (FFH), constituído em 26 de maio de 1969, através do Decreto-Lei n.º 49 033. A entrega das atribuições da DGPHE ao FFH, em 1969, consolida-se, primeiro, na resposta ao Decreto-Lei n.º 587/72, de 30 de dezembro, e, depois, em

**FIG. 3** Fiscal de bairro de casas económicas [1930-1950]. DGLAB/CPF

**FIG. 4** Capela e cantina do Bairro de Casas Desmontáveis da Quinta da Calçada, Lisboa, 1940 (CML, 1938-1939). CML/AML

<sup>12</sup> A este propósito, v., por exemplo, o artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 28 912, de 12 de agosto de 1938. V., ainda, «Igrejas e escolas a construir nos bairros económicos», SIPA/IHRU, cota 5121-4.

1973, na entrega do FCE ao FFH, conforme estipulado no Decreto-Lei n.º 222/73, de 11 de maio.

Se o início do Programa de Casas Económicas pode ser assinalado, pelo menos administrativamente, com a publicação do Decreto-Lei n.º 23 052, o seu desaparecimento é um fenómeno gradual, que vai sendo concretizado por vários documentos jurídicos publicados nos anos que se seguiram a 1974. O primeiro a indicar será o Decreto-Lei n.º 566/75, de 3 de outubro, que procede não só à alteração das disposições respeitantes ao pagamento de prestações de amortização das «casas económicas» como impõe a extinção de algumas figuras afetas ao Programa, tais como o «fiscal de bairro», o «casal de família» ou a «comissão de fiscalização do bairro e casas económicas»<sup>13</sup>. Um ano depois, em 9 de junho, surge o Decreto-Lei n.º 461/76, que se propõe retificar todos os casos anteriores de não concessão de casas económicas por «motivos políticos». Encerrava-se, assim, o ciclo de execução da política de habitação mais emblemática do regime entretanto deposto.

### **Propriedades gerais do Programa de Casas Económicas**

O Programa de Casas Económicas construiu mais de 15 mil fogos em todo o território continental e nos Açores, distribuídos por 73 bairros identificados, de dimensão muito variável, desde as poucas dezenas às várias centenas de habitações. Com um dispositivo institucional que esteve sujeito a variações ao longo do tempo e, como teremos ocasião de verificar, com um quadro de ação e de prioridades políticas que sofreu algumas transformações, o Programa de Casas Económicas estruturou-se, contudo, ao abrigo de algumas propriedades gerais bem definidas que contribuíram, pelo menos durante um período muito significativo da vigência do regime, para a definição de uma configuração dotada de grande coerência. Identificaremos, seguidamente, algumas dessas propriedades.

#### **Um específico «modo de habitar»: A «aldeia dentro da cidade» e a «casa portuguesa»**

Recusando a habitação coletiva — que reputa como contrária à «tradição» do País e ao «feito» dos Portugueses —, o regime tomará posição num debate que envolvia vários protagonistas do campo da arquitetura e do urbanismo português desde, pelo menos, o início do século XX e fará através do Programa de Casas Económicas a defesa da «casa portuguesa», impondo, não sem alguma resistência, na definição da sua primeira e, por isso, necessariamente emblemática política de habitação, o paradigma de «cada um na sua casa, maior ou menor conforme as suas necessidades e recursos, com jardins e quintais na medida das possibilidades». É a «fórmula conhecida», diz, em 1945, o diretor dos Serviços de Urbaniza-

<sup>13</sup> Este organismo foi constituído pelo Decreto-Lei n.º 33 278, de 24 de novembro de 1943, com o objetivo de acompanhar os processos de obras em cada bairro, mas também de vigiar e manter a ordem estética, moral, social e económica do bairro.

ção e Obras da Câmara Municipal do Porto, de «o campo na cidade e a cidade no campo» (Soares, 1945, p. 26).

Representações à escala micro da «nova ordem social» preconizada pela ditadura, os bairros construídos no âmbito do Programa de Casas Económicas, com as suas moradias unifamiliares de um ou dois pisos situadas em zonas da periferia citadina, porém com «transportes acessíveis, pequenos centros comerciais, zonas verdes, reservas de ar e [...] sem uma diferenciação exagerada», opor-se-iam ao «bulício», «promiscuidade» e «excessiva densidade» do centro (Soares, 1945, p. 27), congregando uma nova geração de proprietários arreigados ao lugar, em ordeira convivência sob a tutela do Estado.

Este específico modo de habitar (que será absolutamente dominante no período inicial da ditadura e que, não obstante a diversificação das políticas habitacionais verificada a partir da década de 1950, continuará a ser reproduzido até bastante tarde, qual reduto de «pureza ideológica» do regime) impôs-se, nos anos 1930, no quadro de lutas não despiciendas no interior do campo do poder, lutas que opunham os seus segmentos mais tradicionalistas e ruralizantes aos segmentos modernizadores e que, até certo ponto, refletiam contendas homólogas em curso no interior do campo da arquitetura e do urbanismo. Só a partir da década de 1950, como veremos seguidamente, deixará a «casa portuguesa» de ser a resposta modal para o problema.

### **Uma medida socialmente seletiva**

Para além das suas ambições construtivas limitadas, o Programa de Casas Económicas estava, como tivemos já ocasião de salientar, por definição legal, estruturado em torno de princípios de seletividade social que assumidamente o afastavam das necessidades da esmagadora maioria das famílias mal alojadas. A distribuição das moradias era feita com base em critérios de ordem sociográfica, económica e política interpretados geralmente de forma bastante rígida. Os fogos destinavam-se a «chefes de família» entre os 21 e os 40 anos, «empregados, operários ou outros assalariados membros dos sindicatos nacionais, funcionários públicos, civis e militares, e operários dos quadros permanentes de serviços do Estado e das câmaras municipais» (Decreto-Lei n.º 23 052, de 23 de setembro de 1933, artigo 2.º), selecionados através de concurso público, a que podiam apresentar-se por via dos sindicatos nacionais ou, no caso de trabalhadores do Estado, através de requerimento próprio devidamente subscrito pelo respetivo diretor de serviços (*idem*, artigos 28.º e 29.º).

A seriação dos candidatos fazia-se tendo em conta a idade (com privilégio dos candidatos mais novos, que eram também aqueles que apresentavam maiores probabilidades de conseguir pagar as prestações mensais na sua totalidade, ou seja, ao longo dos 20 — depois 25 — anos de duração do processo de amortização),

a composição da família (com prioridade para as famílias mais numerosas), os salários do agregado familiar (que tinham de ser em montante suficiente para suportar sem demasiados percalços as prestações mensais de amortização da moradia), a regularidade do emprego do chefe de família (no caso dos indivíduos indicados pelos sindicatos nacionais) e o comportamento moral e profissional (*idem*, artigos 33.º e 34.º).

A «idoneidade moral e política» era atestada pelos sindicatos nacionais ou pelos diretores de serviços, no caso de trabalhadores do Estado, ficando os indivíduos sobre os quais recaíssem dúvidas quanto à dita «idoneidade» arredados da possibilidade de acesso às moradias.

Em suma, estava-se perante casas destinadas a famílias de grupos sociais específicos, na verdade os grupos sociais que constituíam a base de apoio do regime: famílias de operários e empregados integrados no sistema corporativo, famílias de funcionários do Estado, famílias consideradas moral e politicamente «idóneas». Talvez mais importante do que isto, estava-se perante casas para quem as pudesse pagar. Com efeito, apesar de o regime proclamar o desejo genérico de «solucionar o problema do alojamento das classes trabalhadoras», a verdade é que apenas famílias com um volume razoável de rendimentos mensais e uma relação estável com o emprego eram contempladas pela Secção das Casas Económicas com uma moradia. Os segmentos da população menos providos de recursos e/ou com inserção profissional mais precária, que eram, correlativamente, os mais mal alojados, ficavam inevitavelmente afastados do acesso aos novos fogos. Esta circunstância — que não é de estranhar num regime para o qual a desigualdade era «lei fundamental do mundo» — acabará por ser abertamente assumida, quer no discurso oficial sobre o problema da habitação, quer na legislação publicada subsequente, a qual veio, por um lado, criar iniciativas destinadas aos grupos sociais com menores rendimentos (como o Programa de Casas Desmontáveis, aprovado em 1938, o plano de construção de «casas para famílias pobres», publicado em 1945, ou o Plano de Melhoramentos para a Cidade do Porto, iniciado em 1956 com o objetivo de eliminar as «ilhas») e, por outro, proceder à atualização do Programa de Casas Económicas, aprofundando a sua seletividade de base classista, através da introdução de novas categorias de moradias, destinadas a segmentos especialmente qualificados do funcionalismo público e de atividades económicas privadas.

O acesso a uma moradia num bairro de casas económicas gerava, entretanto, muito frequentemente, sentimentos de benefício e até certo «privilégio», que o discurso oficial explorava amplamente, com o duplo objetivo de afirmar a sua capacidade de realização e magnanimidade e, ao mesmo tempo, de reforçar a vinculação ao regime dos grupos sociais beneficiados pela construção dos novos aglomerados habitacionais. A oposição entre a «vida saudável» do novo bairro, a que só um conjunto limitado de famílias «merecedoras» podia aceder, e a persistente «promiscuidade» do centro urbano era frequentemente proclamada, assim

se transmutando a segregação física e social em segregação simbólica, processo indispensável à naturalização das desigualdades sociais e à consequente reprodução do *status quo*, aposta clara do regime<sup>14</sup>.

### Uma gestão verticalizada e paternalista ao serviço do disciplinamento social

Ao limitar o acesso às moradias a funcionários do Estado e a operários e empregados inscritos nos sindicatos nacionais, o Programa de Casas Económicas assumia o seu carácter enquanto instrumento de regulação macrossocial ao serviço da instituição e consolidação do sistema corporativo e do reforço da lealdade de importantes segmentos da população à organização socioeconómica preconizada pelo Estado Novo. A vinculação a esta organização socioeconómica, concretizada por via da vinculação à propriedade de uma casa em regime de amortização por prestações mensais liquidadas ao longo de 20 ou 25 anos, era fortalecida pela figura do «casal de família», que os moradores estavam obrigados a constituir com a moradia que ocupavam (Decreto-Lei n.º 23 052, de 23 de setembro de 1933, artigo 2.º). A constituição do casal de família, instituição jurídica criada pelo Decreto-Lei n.º 18 551, de 3 de julho de 1930, tornava a moradia inalienável, impenhorável e insuscetível de ser objeto de qualquer garantia, configurando-se assim como meio de vinculação duradoura a uma dada localização no território da família que acedia à respetiva propriedade e, portanto, como instrumento de cristalização das diferenças sociais que o Programa de Casas Económicas decididamente pretendia territorializar.

A julgar pelo debate jurídico gerado em seu torno e pelas indicações que, a este propósito, puderam ser recolhidas através de investigação de terreno (Pereira, Queirós, 2012), a obrigatoriedade de instituição do casal de família constituía um dos aspetos mais problemáticos da gestão corrente do Programa de Casas Económicas. O facto de o decreto governamental que instituiu a iniciativa declarar que os moradores-adquirentes atingiam a propriedade plena das casas com o pagamento da última prestação mensal de amortização e, simultaneamente, obrigar à constituição do casal de família, sem a qual a Secção das Casas Económicas não passava o termo de quitação da moradia, era frequente fonte de desinteligências entre os moradores e aquele organismo. Não obstante, uma parte importante dos moradores cumpria este requisito (tanto mais depressa quanto mais depressa quisesse amortizar a moradia, já que a amortização antecipada das casas era permitida), o que pode ajudar a explicar, em parte, por que razão se encontram ainda, nos mais antigos bairros do Programa, um importante número de fogos ocupados por descendentes de moradores-adquirentes originais e, por outro lado, um grande número de casas devolutas (Pereira, 2016b), muitas das quais em resultado dos impasses de utilização dos bens imobiliários que frequentemente resultam do fracionamento da propriedade por vários herdeiros.

<sup>14</sup> Pedro Teotónio Pereira, Subsecretário de Estado das Corporações e da Previdência Social, na inauguração do primeiro bairro de casas económicas do Porto, no Ilhéu, em 1935, esclarece todo o significado de que a iniciativa se revestia: «Na execução da nova política de casas económicas houve programas claramente definidos, projectos cuidadosos e seriamente elaborados, uma perfeita organização de trabalho e uma administração rigorosamente honesta e previdente. [...] Saibam todos compreender o significado profundo da política de casas económicas do Governo e o que representam para o povo estas modestas casinhas e nelas estar um elemento basilar de uma profunda transformação social.» (INTP, 1935, p. 333.) O discurso repetir-se-á em diversas ocasiões e contextos, inclusive sob a forma de letra de lei, como no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 28 912, de 12 de agosto de 1938, através do qual são introduzidas algumas alterações no «Programa» e onde se avaliavam as suas primeiras realizações (itálico no original): «Estão satisfeitos os moradores-adquirentes e as suas famílias; está inteiramente satisfeito o Governo. Há-de dizer-se que não é sem emoção que se toma contacto com a *vida nova* que aquelas pequenas casas, alegres e higiénicas, quasi instantaneamente fazem nascer. Parece estar ali um elemento primário de profunda e benéfica transformação social, com larga projecção no futuro. Os factos confirmam que a casa económica portuguesa constitui um excelente instrumento de defesa da instituição familiar e de conservação da ordem social existente.» V. Instituto Nacional do Trabalho e Previdência [INTP] (1935), *Boletim de 30 de Junho*, Lisboa, Edição do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência/Ministério das Corporações e Previdência Social.

Mas não era só no plano macrossocial que o Programa de Casas Económicas manifestava o seu carácter enquanto poderoso instrumento de regulação. Também no plano da respetiva gestão corrente e da intervenção na estruturação do quotidiano dos bairros se podia verificar o papel fortemente disciplinador da iniciativa. Reproduzindo as principais características do regime na sua relação com os grupos sociais dominados — uma relação de cariz paternalista apoiada num intenso trabalho de vigilância moral com contornos inevitavelmente políticos —, o Programa de Casas Económicas era aquilo a que hoje se chamaria uma típica iniciativa *top-down* de regulação social por via da promoção de habitação. Com efeito, em nenhuma ocasião eram os moradores chamados a participar nas decisões relativas à vida do bairro, sendo a sua participação admitida — e, nalguns casos, encorajada — apenas quando estava em causa a colaboração com as atividades das instituições locais de enquadramento (na paróquia, nas organizações paraestatais e, menos, nos clubes e associações desportivas) ou a denúncia das situações consideradas não conformes à «situação» pelos organismos estatais.

Em caso de necessidade de contacto com a tutela — o que acontecia, na maioria das ocasiões, quando estavam em causa assuntos relativos a obras nas moradias e à utilização dos respetivos logradouros ou a problemas na liquidação das prestações mensais de amortização —, a relação que entre ela e os moradores se estabelecia, sendo muito verticalizada, era, pelo menos na primeira fase do Programa de Casas Económicas, também bastante direta. Era muito frequente o chefe da Secção das Casas Económicas dirigir-se pessoalmente aos moradores, em tom mais ou menos condescendente, mais ou menos moralista, reclamando o pagamento das prestações mensais em atraso, exigindo a desocupação de logradouros abusivamente ocupados ou repreendendo o chefe de família pelo comportamento «incorreto» da esposa numa qualquer situação de conflito entre vizinhos. Esta gestão muito individualizada do Programa e da relação com os moradores, sintomática do cariz paternalista do Estado Novo, sendo especialmente favorável à ampliação do «carisma burocrático» (Bourdieu, 1990, p. 89) do chefe da Secção das Casas Económicas e, portanto, à discricionariedade das decisões, dada a elevada concentração pessoal do poder decisório, alimentava uma cadeia de dependências que reforçava a vinculação e a «lealdade» ao regime, ao criar o sentimento de que, não obstante os respetivos problemas estruturais, seria sempre possível, com recurso à «persuasão», a «favores» (Almeida, 2010) ou aproveitando uma ocasional «transigência» dos responsáveis institucionais, superar individualmente as dificuldades do momento ou obter as benesses pretendidas.

Com a progressiva institucionalização da iniciativa e, em geral, do regime, verifica-se, a partir do final da década de 1940, uma alteração relevante no padrão das relações entre os moradores-adquirentes e os organismos de tutela dos bairros de casas económicas, no sentido de uma maior despersonalização e burocrati-

zação dos procedimentos. A criação das «comissões de fiscalização», em resultado da publicação do Decreto n.º 33 278, de 24 de novembro de 1943, que reviu o Programa de Casas Económicas, introduzindo-lhe algumas alterações de relevo, foi, sem dúvida, um elemento importante deste processo, ao impor modalidades estandardizadas de tratamento dos diversos assuntos envolvendo os moradores-adquirentes de casas económicas. As competências destas comissões de fiscalização, para além da avaliação e monitorização dos processos de obras promovidos em cada bairro de casas económicas, incluíam «velar pela conservação da unidade estética e da higiene do conjunto e das condições estéticas e sanitárias de cada moradia», mas também pelas «condições morais e sociais dos moradores-adquirentes», através da manutenção de um «ficheiro-cadastro» com elementos capazes de permitir um juízo sobre as respetivas «condições sociais e económicas» (Decreto n.º 33 278, de 24 de novembro de 1943, artigo 31.º).

No centro desta cadeia de dependências estava frequentemente o «fiscal», que vivia muitas vezes numa das casas do bairro, sendo responsável pela gestão local do pagamento das prestações mensais, pela inspeção das intervenções dos moradores nas respetivas casas e logradouros e, em geral, pela manutenção, com o auxílio das autoridades policiais, da «ordem moral e política» do espaço habitacional. Quando não era direta, a relação entre os moradores dos bairros de casas económicas e os organismos de tutela era mediada pelo fiscal, o que conferia a esta figura e à sua atuação uma importância central na determinação do desfecho das mais diversas situações, fossem elas relativas a pagamento de rendas, a obras, a disputas de vizinhança ou a problemas de «comportamento». Em consequência, dificilmente o fiscal conseguia ser figura consensual no bairro.

#### **Um instrumento do intervencionismo estatal em matéria de fomento da atividade económica**

São frequentes, nos discursos oficiais e nos documentos legislativos produzidos no período inicial do Estado Novo, as referências ao papel que a construção e as obras públicas deveriam assumir na atenuação da «crise de emprego» que então se verificava e na promoção do crescimento de uma economia confrontada com problemas estruturais severos, agravados pelos efeitos da depressão iniciada na transição da década de 1920 para a década de 1930.

Grande parte do esforço da ditadura em matéria de regulação macroeconómica centrar-se-á, por isso, ao longo dos anos 1930, no quadro de um crescente intervencionismo estatal neste domínio, na infraestruturização do País. Liderado por Duarte Pacheco, um empenhado «desenvolvimentista», o Ministério das Obras Públicas e Comunicações impulsionará por esta altura um vasto programa de realizações, incidindo em aspetos como a eletrificação, a urbanização da periferia das principais cidades, a construção de pontes e estradas, a edificação de

equipamentos públicos, a reabilitação de monumentos nacionais e, também, a construção de habitação.

Diretamente associado a este movimento, o Programa de Casas Económicas terá na década de 1930 o seu período áureo, contribuindo para dinamizar o mercado imobiliário e envolvendo na construção dos novos bairros milhares de trabalhadores, em especial nas duas principais cidades do País.

A importância do Programa enquanto instrumento do intervencionismo estatal na economia atenuar-se-á a partir do final dos anos 1930, em particular depois do advento da 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial. Os condicionalismos que este acontecimento impôs à economia portuguesa, não obstante a não participação direta do País no conflito, refletir-se-ão na capacidade do setor da construção para responder aos projetos lançados no âmbito da iniciativa e no próprio volume de financiamento disponível para investimento, cuja redução se refletirá no ritmo de construção de novos bairros. Por outro lado, as dificuldades que muitos «moradores-adquirentes», confrontados com o desemprego e a carestia de vida, revelavam nesta altura para conseguir cumprir atempadamente os pagamentos das prestações mensais de amortização das respetivas casas colocavam reservas adicionais ao lançamento de novas obras. No Porto, por exemplo, o Estado adiará a execução de novos projetos, limitando-se a concluir, nos primeiros anos da década de 1940, os bairros iniciados no final da década precedente (1.<sup>a</sup> fase do Programa de Casas Económicas). Ao longo da década de 1940, os responsáveis alegarão ora dificuldades técnicas e financeiras, ora a necessidade de proceder a uma atualização da legislação em vigor, ora a alta de preços decorrente da especulação imobiliária que então se fazia sentir para justificar os impasses na construção de novos bairros de casas económicas.

O Decreto-Lei n.º 35 602, de 17 de abril de 1946, reconhece os impasses que à época se colocavam à principal política de habitação do Estado Novo, justificando a necessidade de revisão em alta dos detalhes financeiros relativos à construção de novos bairros de casas económicas com o «encarecimento geral da construção civil, resultante da situação internacional». A mesma perspetiva é apresentada, de forma mais desenvolvida, no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 36 212, de 7 de abril de 1947, relativo às novas «casas de renda limitada»:

«Muito se fez de facto, mas muito mais se teria feito se não fossem as tremendas dificuldades criadas pela situação internacional, que há bons sete anos vem tolhendo as nossas possibilidades de realização. Sucede, porém, que, não obstante tudo quanto está realizado ou em realização, o problema da habitação situa-se ainda entre os mais graves problemas da actual vida económica do País. É que a prosperidade financeira de certos sectores conduz a grandes especulações na transacção de prédios, que têm larga procura para investimento de capitais, dada a segurança que o negócio envolve, principalmente nos grandes

centros, onde se verifica constante afluxo populacional. Por sua vez, a possibilidade de tais negócios conduz fatalmente ao agravamento progressivo do custo dos materiais e da mão-de-obra, pois a verdade é que, na actual posição do problema, ao construtor pouco importa o custo efectivo da construção, tal é a certeza da possibilidade de venda do prédio com forte lucro, seja por que preço for. E de tudo resultam, como é natural, dois males de suma gravidade: o aumento constante das rendas, que hoje atingem proporções incomportáveis para o nosso nível geral de vida, e o agravamento do custo das casas das modalidades especiais atrás referidas, casas que assim correm o risco de perder as suas características económicas, factor importante do seu interesse social. Mas mais ainda: este gradual encarecimento da construção, resultante dos desmandos praticados na edificação de prédios de rendimento, afecta toda a construção civil em geral, comprometendo seriamente a realização do vasto plano de obras que o progresso da Nação prementemente exige nos sectores da assistência pública, do ensino, das comunicações, etc.»

**FIG. 5** Vista aérea do Bairro de Casas Económicas do Amial e do Bairro de Moradias Populares do Regado, Porto [c. 1966] (Bairro do Amial: 1.ª fase — arquiteto Joaquim Madureira para a DGEMN, 1938; 2.ª fase — DGEMN, 1957). CMP/AHMP



A importância do investimento na construção e obras públicas para a criação de emprego e a promoção do crescimento económico não deixará, entretanto, de ser sublinhada, vindo a adquirir especial destaque a partir de meados da década de 1950, quando as condições económicas, sociais e políticas se alteram, com afirmação da preponderância decisória dos setores «modernizadores» do regime, e se verifica uma retoma na utilização deste argumento enquanto justificação primordial para o prosseguimento da construção de bairros de casas económicas e para a dinamização, por iniciativa do Estado, de novos planos urbanísticos e habitacionais de largo alcance.

#### **Um instrumento do intervencionismo estatal em matéria urbanística**

A criação do Programa de Casas Económicas, sendo um instrumento do intervencionismo estatal em matéria de fomento da atividade económica, foi também um poderoso meio ao serviço da urbanização das principais cidades do País, marcando o primeiro grande movimento conduzido pelo Estado de expansão destas urbes para lá das respetivas freguesias centrais.

Sob o pretexto da fuga à «excessiva densidade» e «promiscuidade» do centro urbano, o Programa escolherá para os seus bairros áreas de cariz eminentemente rural localizadas na periferia citadina, porém próximas de eixos viários importantes e, por isso, servidas de transportes públicos. Para concretizar a construção das novas moradias, serão realizadas expropriações de grande monta. Estas operações, levadas a cabo pelas câmaras municipais, que cobrem as respetivas



**FIG. 6** Bairro de Casas Económicas de Caselas, Lisboa (arquiteto Couto Martins para a DGEMN, 1944-1948). SIPA/DGEMN

despesas, contra reembolso do Ministério das Obras Públicas e Comunicações, tornarão disponíveis centenas de hectares de terrenos até então não urbanizados. A maior parte destes terrenos será utilizada na construção dos bairros de casas económicas, mas algumas parcelas ficarão na posse das câmaras municipais ou serão disponibilizadas, depois de devidamente infraestruturadas, à iniciativa privada, a preços abaixo dos valores de mercado.

Com o Programa de Casas Económicas, iniciava-se a prática, transversal à maioria das iniciativas habitacionais do Estado que desde então foram promovidas, de utilização da construção de habitação pública como móbil para a expansão urbana e para o favorecimento, pela ação estatal, da apropriação pública e privada ulterior, para fins de construção, do espaço citadino (Pereira, Queirós, 2012, pp. 26-28; v. também Pereira, 2016a). Esta forma de apropriação e gestão do solo urbano, associada a razões de ordem mais pragmática (aproveitamento de áreas já infraestruturadas e com custos por metro quadrado mais reduzidos, dada a localização periférica) e justificadas muitas vezes com a necessidade de garantir uma certa convivência de grupos sociais diferenciados (uma «granulometria social equilibrada», como lhe chamavam alguns dos planeadores urbanos de meados do século xx), explica por que é tão frequente observar-se atualmente a contiguidade física de bairros de casas económicas, bairros camarários e habitação privada de diferente *standard*.

### **Para uma periodização do processo de implementação do Programa de Casas Económicas**

A implementação do Programa, não obstante as propriedades gerais agregadas identificadas, contemplou também, como temos vindo a salientar, processos de transformação que se materializaram no tempo. Seguidamente, procuramos estabelecer algumas coordenadas de referência para uma tal leitura.

#### **Arranque: Unificar, sob a égide do Programa, as respostas do Estado ao problema habitacional**

Uma das características determinantes do arranque do Programa é a apropriação, por parte do regime, de um conjunto de iniciativas prévias no campo da habitação, reveladora de uma intenção de uniformizar, sob a égide das «casas económicas», todas as iniciativas públicas neste domínio. Esta apropriação indicia a preponderância do princípio da casa individual e do isolamento do núcleo familiar nestes primeiros anos do regime e nas figuras que tutelam o desenvolvimento do Programa. A «casa económica» é, nesta fase, e no entender do regime, a única resposta admissível ao problema da habitação.

Importava, desde logo, resolver a questão dos bairros sociais iniciados pela República. Estes serão apresentados como iniciativas caóticas e dispendiosas e, como tal, metáforas do regime que precede a ditadura; nessa lógica, o novo regime apresentar-se-á como responsável pela resolução definitiva dos impasses e problemas antes criados. Não são, naturalmente, de ignorar as dificuldades na construção dos bairros sociais. No entanto, a coincidência entre o início da sua construção e o período do pós-Guerra, que é igualmente o do auge das dificuldades económicas da República — de cujo esforço de recuperação o Estado Novo, em grande medida, virá a beneficiar —, explica o porquê de no início da ditadura as principais iniciativas do Decreto de 1918 não estarem ainda terminadas, dando ao Estado Novo a oportunidade de uma sua transformação em bandeiras da sua própria capacidade de trazer ordem ao País (Tiago, 1997).

Assim, os Bairros da Ajuda-Boa Hora e do Arco do Cego, em Lisboa, lançados no final da década de 1910, são concluídos pelo Estado Novo e distribuídos de acordo com os princípios do Programa de Casas Económicas<sup>15</sup>. A mesma lógica é seguida para outras iniciativas, ora por conveniência do regime — como acontece com o Bairro Jardim, em Viana do Castelo, que Rogério de Azevedo projetou em 1932 (Lôbo, 1995) e que foi absorvido pelo Programa —, ora por conveniência do promotor original. O caso do primeiro bairro de casas económicas em Portimão é disso um exemplo, dado que se trata de uma iniciativa da indústria conserveira local que não conclui o bairro, procedendo antes à sua venda ao Estado quando a construção das casas já se havia iniciado<sup>16</sup>.

Importa referir que a evolução do Programa e do planeamento de habitação em Portugal passa também por uma iniciativa legislativa de 1934, o Decreto-Lei n.º 24 802, de 21 de dezembro, em que se estabelece a obrigação do desenvolvimento por parte das autarquias de planos de urbanização para todas as cidades e vilas e para localidades de especial importância. O desenvolvimento do Programa de Casas Económicas será certamente uma peça relevante a ter em conta para a compreensão desta iniciativa de Duarte Pacheco (Lôbo, 1995). As consequências dos princípios do Programa — ocupação extensiva de áreas a urbanizar e densidade resultante da opção pela habitação unifamiliar — geram, juntamente com outros fatores, a necessidade de prever e controlar o crescimento urbano.

### O faseamento do Programa de Casas Económicas

Após os referidos casos iniciais, é possível dividir o Programa de Casas Económicas em três fases diversas, em relação direta com decisões políticas que dão conta da forma como se encarou o projeto habitacional dentro dos serviços do Estado e que revelam a evolução da leitura que as estruturas do regime fizeram do papel da «casa económica». Este faseamento não está necessariamente ligado de forma direta a fases críticas do regime, mas parece refletir sobretudo a evolu-

<sup>15</sup> A distribuição de moradias inicia-se, no caso do Bairro da Ajuda, através do *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência*, ano I, n.º 14, de 15 de junho de 1934, pp. 7-9, e, no caso do Arco do Cego, o concurso de distribuição é publicado no mesmo *Boletim*, ano II, n.º 9, de 20 de março de 1935, p. 218.

<sup>16</sup> Não se pode deixar de notar, neste caso, a proximidade à figura de Salazar e ao regime do industrial conserveiro Sebastião Garcia Ramires (1898-1972), Ministro do Comércio e da Indústria à data do lançamento do Programa das Casas Económicas. Sobre o bairro, cf. Agarez (2016).



**FIG. 7** Bairro de Casas Económicas Duarte Pacheco, Braga (arquiteto Joaquim Madureira para a DGEMN, 1935-1939). SIPA/DGEMN

ção da visão interna do regime relativamente ao problema da habitação e, particularmente, ao entendimento do espaço habitacional e comunitário associado à «casa económica».

#### Primeira fase: 1933-1938

Fernando Jácome de Castro propõe, em 1934, que Raul Lino seja contratado para desenhar fachadas para «casas económicas», referindo a experiência do arquiteto no estudo da «casa portuguesa» como fator determinante para a escolha<sup>17</sup>. A esta contratação seguir-se-ão outras, mantendo-se Lino como tarefeiro do serviço de «casas económicas» com participação em diversas iniciativas<sup>18</sup>, facto aliás evidenciado numa pouco conhecida conferência sobre «casas económicas» que proferiu no Brasil em 1935 (Moreira, 2016).

Um primeiro conjunto de iniciativas da responsabilidade do regime utiliza um projeto-tipo de habitação desenvolvido por Raul Lino, com variações de contexto (urbano/rural), e aplica-o em todo o país (Silva, Ramos, 2015, pp. 255-274). São exemplos desta primeira fase os Bairros da Serafina (Lisboa), do Ilhéu e das Condominhas (Porto) e de Bragança.

A centralização dos serviços de projeto das «casas económicas» torna difícil a atribuição de autorias quer de conjuntos de bairros, quer das próprias tipologias. No que se refere às tipologias, o espólio de Raul Lino indica-nos que trabalhou o tema<sup>19</sup>, mas não é certa a origem das primeiras plantas de «casas económicas». Uma carta de Porfírio Pardal Monteiro, datada de 1932, demonstra que Duarte Pacheco

<sup>17</sup> Processo «PTDGEMN: DSARH-PESSOAL-0572/01 — Raul Lino», SIPA/IHRU.

<sup>18</sup> No espólio da DGEMN à guarda do SIPA encontram-se referências à contratação de Lino para a execução de desenhos para a construção de casas económicas em Lisboa e Porto («Construção de CE DL 23052. Assuntos de interesse geral», SIPA/IHRU, cota 5348), assim como em Portimão («Construção de Casas Económicas Faro-Portimão — 1.º Volume», SIPA/IHRU, cota 5120-7).

<sup>19</sup> «Casas Económicas: Secção Sul, Rural, Portimão, Lisboa», Raul Lino, 1935. Biblioteca de Arte da Fundação Calouste Gulbenkian, cota RL 339.

**FIG. 8** Bairro de Casas Económicas das Condominhas, Porto, 1938 (arquitetos Raul Lino e Joaquim Madureira para a DGEMN, 1934-1935). SIPA/DGEMN



Ihe solicitou o desenvolvimento de uma tipologia a ser repetida (Monteiro, 2012, pp. 28-39). Não se conhecendo desenhos associados a esta correspondência, fica a dúvida sobre qual seria a relação entre estas comunicações prévias às «casas económicas» e as tipologias aplicadas nas primeiras iniciativas do Programa.

De qualquer forma, as tipologias iniciais apresentam características que, simultaneamente, denotam modernidade projetual e conservadorismo social. A modernidade projetual está na experiência que o espaço interior da «casa económica» reflete, sendo claro o esforço de atingir uma habitação mínima. Não é apenas uma redução das áreas, mas, acima de tudo, uma simplificação do Programa, eliminando espaços de transição e reduzindo ao mínimo espaços de circulação. A casa é limitada ao espaço familiar e a transição exterior-interior é reduzida ao elemento de passagem — a porta da casa. O conservadorismo está precisamente nesta eliminação da ambiguidade do espaço habitacional, eliminando a vida comunitária e presumindo a redução do convívio ao núcleo familiar. Note-se, no entanto, que nas tipologias desenvolvidas por Raul Lino e aplicadas neste período se acresce ao volume da casa um pequeno espaço de alpendre; a esta solução não será alheia a preocupação do autor com a ideia de transição espacial, tema que trabalhou abundantemente na sua obra doméstica do início do século (Ramos, 2010).

Quanto aos conjuntos urbanos, na primeira fase do Programa, parece ser possível atribuir a Raul Lino<sup>20</sup> a autoria de uma série de planos com uma atitude similar, quase antiurbana, em que não há formação de frentes de rua, mas antes uma organização de todos os fogos em relação com a luz natural. A estrutura viária procura refletir a topografia, recusando a linha reta. Neste conjunto de bairros

<sup>20</sup> Sendo certo que Raul Lino, Joaquim Madureira, Adelino Nunes e Eugénio Correia estão desde esta fase associados ao Programa de Casas Económicas, a demarcação do papel de cada um torna-se mais complexa. Raul Lino é identificado como autor do Bairro da Serafina, «Alto da Serafina — Obras n.ºs 9, 10 e 14», cota A-824, e como tendo colaborado com Joaquim Madureira nos bairros do Porto, processo «PTDGEMN: DSARH-PESSOAL-0077/05 — Joaquim Madureira», SIPA/IHRU. Adelino Nunes foi contratado, pelo menos, para colaborar com Raul Lino na elaboração dos desenhos do Bairro de Portimão, «Construção de CE DL 23052. Assuntos de interesse geral», SIPA/IHRU, cota 5348, s. p. Eugénio Correia estava já ligado à DGEMN e ao desenvolvimento de habitações para os trabalhadores dos Comboios de Portugal e é autor dos bairros de casas económicas de Olhão (Bairro Económico, 1935-1938, e Bairro da Cavalinha, 1945-1950) e de Faro (Bairro do Bom João, 1945-1951). Cf. Agarez (2016, pp. 154-158).



insere-se o Bairro da Serafina<sup>21</sup> (Lisboa, 1934-1936), Ilhéu<sup>22</sup> (Porto, 1934-1935) e Condominhas (Porto, 1934-1936). Os Bairros de Vila Viçosa<sup>23</sup> (1934-1936) e de Bragança (1934-1938) apresentam já estruturas viárias retilíneas, mesmo que recorrendo à mesma tipologia. Também o Bairro de Belém/Terras do Forno<sup>24</sup> (Lisboa, 1936-1939) apresenta, a norte, uma estrutura viária aproveitando a encosta, mas, a sul, apresenta já tipologias maiores e a formação de frentes de rua, anunciando a transformação que se seguiria.

**Segunda fase: 1938-1956 — Expansão das casas económicas e lançamento das casas desmontáveis**

A primeira fase do Programa de Casas Económicas é marcada por um total predomínio da chamada «classe A» anunciada no Decreto n.º 23 052; a «classe B», para famílias com maiores recursos, não é aplicada até 1938. Este ano marca o regresso de Duarte Pacheco à pasta das Obras Públicas e Comunicações, que abandonara em 1936, e que acumula agora com a presidência da Câmara Municipal de Lisboa. Embora oficialmente fosse substituído interinamente na autarquia por Eduardo Rodrigues de Carvalho, esta sobreposição não é inocente, e tem em vista a plenitude de poderes na definição das comemorações dos «centenários» de 1940, cujo auge será a Exposição do Mundo Português, em Belém, refletindo-se também na intervenção do Estado no domínio habitacional.

Duas iniciativas marcam a intervenção de Duarte Pacheco em 1938 e lançam uma segunda fase do Programa de Casas Económicas, abrindo uma nova frente na política habitacional do regime. Com o Decreto-Lei n.º 28 912, de 12 de agosto,

**FIG. 9** Manuel Rebelo de Andrade (Subsecretário de Estado das Corporações e Previdência Social), Marechal Óscar Carmona (Presidente da República) e engenheiro Duarte Pacheco (Ministro das Obras Públicas) na inauguração do Bairro de Casas Económicas de Belém ou das Terras do Forno, Lisboa, 12 de junho de 1938 (arquiteto Raul Lino para a DGEMN, 1934-1938). ANTT/EPJS

**FIG. 10** Bairro de Casas Económicas da Encarnação, Lisboa [c. 1946] (arquiteto Paulino Montez para a DGEMN, 1939-1945). CML/AML

<sup>21</sup> «Construção de casas económicas de Lisboa. Grupo do Alto da Serafina», SIPA/IHRU, cota CE-0275.

<sup>22</sup> «Bairro do Ilhéu. Obra n.º 2», SIPA/IHRU, cota CE-0212.

<sup>23</sup> «Bairro de Casas Económicas de Vila Viçosa», SIPA/IHRU, cota 5124.

<sup>24</sup> «Bairro de Terras do Forno, Belém», SIPA/IHRU, cota 5319.



**FIG. 11** Bairro de Casas Desmontáveis da Quinta da Calçada, em construção, Lisboa, 1939 (CML, 1938-1939). CML/AML

o Ministro determina a construção de 2000 novas «casas económicas» e, paralelamente, a construção de 1000 habitações provisórias, as «casas desmontáveis», destinadas a acolher os habitantes dos «bairros de lata» da capital que se pretende que sejam demolidos a tempo das comemorações de 1940; o mesmo decreto delibera o abandono — que não viria a ser plenamente cumprido — de construção de moradias de um só piso nos novos bairros, pelo «aspecto de pobreza» que tais moradias transmitiriam.

Com o início, em 1938, da preparação das comemorações dos centenários de 1940, dá-se o lançamento das três primeiras iniciativas do Programa de Casas Desmontáveis, assente na figura do arrendamento. Os bairros da Quinta da Calçada (1938-1939), Boavista (1939-1944) e Furnas (1945-1946), em Lisboa, foram construídos para alojar as populações desalojadas pelas obras da Exposição do Mundo Português e demais renovações urbanas associadas aos festejos<sup>25</sup>, e recorreram a soluções de execução rápida, com estruturas em madeira revestidas a placagem de fibrocimento.

O Decreto-Lei n.º 33 278, de 24 de novembro de 1943, irá alargar o Programa ao Porto e a Coimbra, com uma expressão reduzida e, principalmente, com uma abordagem diferenciada. As técnicas de construção rápida não são utilizadas nos

<sup>25</sup> De que se destacam a construção dos acessos à nova autoestrada Lisboa-Cascais na zona de Sete Moínhos e a expansão do Parque Florestal de Monsanto, ambas implicando demolição de barracas. Cf. *Anais do Município de Lisboa 1940*, Câmara Municipal de Lisboa, 1941.

casos do Bairro da Corujeira<sup>26</sup> (Porto, 1945-1951) e de Celas<sup>27</sup> (Coimbra, 1945-1947), optando-se por uma interpretação de «casa desmontável» enquanto habitação temporária — não porque possa ser desmontada mas porque é de construção mais fraca e de áreas reduzidas. No caso do Bairro de Celas, construído para as populações desalojadas pelas obras na Alta de Coimbra, a toponímia reflete o simbolismo da mudança a que foram obrigadas, utilizando-se nomes das ruas desaparecidas da Alta no novo bairro.

O Decreto-Lei n.º 34 486, de 6 de abril de 1945, determina o fim não oficial das «casas desmontáveis», sendo a terminologia abandonada por uma mais abrangente — «casas para famílias pobres» —, que permitirá a câmaras municipais e a outras entidades o recurso a soluções tradicionais de construção, sem que, todavia, seja abandonada uma ideia de «transição», até que os habitantes possam aspirar às «habitações definitivas», que seriam, ainda e sempre, as «casas económicas». Embora o texto do decreto refira os pedidos de apoio para iniciativas e construção de habitação de custo reduzido feitos até então por municípios, o destaque é dado à necessidade de, perante a execução dos planos de urbanização exigidos pelo Estado, realojar populações deslocadas pelas obras. As «casas para famílias pobres» serão, no entanto, uma forma mais económica de criar habitação de patrocínio público, reforçando a ideia de que a «casa económica», no entendimento e na formalização que lhe são dados pelo Estado Novo, é inacessível a uma elevada percentagem da população.

A função social do Programa de Casas Económicas e a referida novidade de conjugar diferentes classes de habitações no mesmo bairro levou a um cumprimento à risca da legislação original; tal como previsto no Decreto n.º 23 052, as habitações foram agrupadas por classes, separando zonalmente as habitações de classe A e de classe B. A interpretação de outros pontos do decreto será mais livre, particularmente no que toca aos limites nos números de habitações por bairro, que rapidamente serão abandonados à medida que avançam, como se verá, iniciativas de grande dimensão.

Do ponto de vista do funcionamento institucional, o Programa de Casas Económicas, na sua segunda fase, é marcado por uma maior independência na elaboração dos projetos, alguns já desenvolvidos fora do âmbito dos serviços centrais da DGEMN, surgindo então diversos empreendimentos de maior escala e grande expressão urbana, como acontece nos casos dos Bairros da Encarnação<sup>28</sup> (arquiteto Paulino Montez, Lisboa) e da Madre de Deus<sup>29</sup> (arquiteto Luís Benavente, Lisboa), do Marechal Carmona<sup>30</sup> (arquiteto Januário Godinho, Coimbra), da Nossa Senhora da Conceição<sup>31</sup> (arquiteto Fernando Sousa, Setúbal) ou da Nossa Senhora da Piedade<sup>32</sup> (arquitetos Carlos e Guilherme Rebelo de Andrade, Almada). Do ponto de vista da respetiva gestão, observa-se também uma maior formalização e burocratização dos procedimentos e, conseqüentemente, das relações entre administração e moradores.

<sup>26</sup> «Estudo de localização de aglomerados de casas para alojamento de famílias pobres e de casas desmontáveis» (1945), Arquivo Histórico Municipal do Porto, cota D-CMP/3(148).

<sup>27</sup> «Bairro de Celas, Coimbra», SIPA/IHRU, cota 5333.

<sup>28</sup> Cf. diversos processos referentes ao Bairro da Encarnação, SIPA/IHRU, cotas 5177, 5180, CE-0002 a CE-0014, entre outros.

<sup>29</sup> Cf. diversos processos referentes ao Bairro da Madre de Deus, SIPA/IHRU, cotas CE-0105 a CE-0115, CE-0144, entre outros.

<sup>30</sup> Cf. diversos processos referentes ao Bairro da Madre de Deus, SIPA/IHRU, cotas 5333 e 5334, entre outros.

<sup>31</sup> «Bairro em Setúbal», SIPA/IHRU, cota 5163-5164.

<sup>32</sup> «Bairro Económico de Almada — Administração e Fiscalização — I Volume», SIPA/IHRU, cota D19-056; o Bairro de Almada é um exemplo de um processo que ocorreu nos anos 60 de desenvolvimento de projetos de expansão de bairros de casas económicas por ocupação de terrenos interiores do bairro, sendo que terá sido o único realizado.



**FIG. 12** Bairro de Casas Económicas do Legado do Operário, Évora (arquiteto Alberto Sousa, 1944-1949). SIPA/IHRU

O caso do Bairro de Évora<sup>33</sup> apresenta um interesse particular nesta fase do Programa. O projeto, do arquiteto Alberto Sousa, é apresentado em 1944 ao Ministro das Obras Públicas, com o propósito de ser integrado no Programa de Casas Económicas. Sendo desenvolvido externamente aos Serviços das Casas Económicas, não deixa de cumprir os princípios tipológicos do Programa, determinando a construção de 52 casas da classe A, tipos 2 e 3, e 34 casas da classe B. No entanto, a iniciativa parte não de um organismo corporativo mas de uma associação mutualista, no caso, o Legado do Operário, constituída em Évora, em 1927; esta iniciativa parece resultar de uma interpretação aberta da colaboração prevista no Decreto-Lei n.º 28 912 entre o Estado e as instituições de Previdência<sup>34</sup>. As habitações são divididas entre o INTP, que recorrerá à distribuição em propriedade resolúvel, e a própria associação, que manterá a propriedade da sua parte do bairro, utilizando um sistema de arrendamento. O cariz mutualista da associação não terá influenciado o projeto do bairro, sendo clara mais uma vez a hierarquização de tipologias, com as casas de classe B faceando as avenidas principais e as casas de classe A ocupando as vias secundárias do interior do bairro.

O Decreto de 1943, que alargou a construção de «casas desmontáveis» ao Porto e a Coimbra, criou, também, novas classes de habitação para as «casas económicas», assumindo, de forma mais ou menos clara, a transformação nos objetivos do Programa relativamente à propaganda inicial. As habitações de classe C e D assumem programas mais complexos e, por isso mesmo, abrangerão destinatários diferentes e de maiores rendimentos, mesmo que integrados nos grupos-alvo originais de funcionários do Estado e sócios de sindicatos nacionais.

<sup>33</sup> «Bairro Económico de Évora», SIPA/IHRU, cota 5335.

<sup>34</sup> No artigo 18.º do Decreto n.º 28 912, de 12 de agosto de 1938, o Estado alarga a «instituições de Previdência Social» a possibilidade de construir bairros de casas económicas para «sócios, pensionistas, empregados e operários» dessas instituições. Recorde-se que o Decreto n.º 23 052 apenas previa a colaboração do Estado com «câmaras municipais, corporações administrativas e organismos corporativos».



**FIG. 13** Bairro de Casas Económicas de Benfica ou de Santa Cruz, em construção, Lisboa, 1956 (arquitetos Keil do Amaral e João Vaz Martins para a DGEMN, 1943-1958). SIPA/DGEMN

No Bairro de Benfica<sup>35</sup> (1943-1958) é bem visível a complexificação dos programas, já de inspiração burguesa e longe das experiências de habitação mínima da fase inicial da política. A casa já não se limita ao espaço familiar, apresentando espaços de receção e, num ponto particularmente curioso para um programa de habitação de custo controlado, alojamento para empregada doméstica.

Esta complexificação dos programas é particularmente visível em dois bairros — Bairro do Marechal Gomes da Costa<sup>36</sup> (arquiteto Manuel Fernandes de Sá, Porto, 1947-1949) e Bairro do Restelo (arquiteto Faria da Costa, Lisboa, 1947-1953).

#### Terceira fase: 1956-1974

O início de uma terceira fase do Programa de Casas Económicas poderá ser identificado com a publicação, em 1956, do Decreto n.º 40 552, de 12 de março, que cria uma nova classe de habitações, «a», para agregados com rendimentos mais baixos. A publicação deste decreto coincide com uma profunda transformação nas práticas de projeto, permitindo-se a construção de habitação coletiva no âmbito do Programa.

<sup>35</sup> Cf. diversos processos referentes ao Bairro de Benfica, SIPA/IHRU, cotas 5130, 5150-51, 5313, CE-0162, entre outros.

<sup>36</sup> «Bairro do Marechal Gomes da Costa», SIPA/IHRU, cota 5138.



**FIG. 14** Bairro de Casas Económicas de Olivais Sul, em construção, Lisboa, 1962 (DGEMN, 1960-1964). CML/AML

A opção pela construção em altura era o cerne, em 1956, de uma discussão já antiga. Se nos programas que surgiram como alternativa, a partir de 1945, ao Programa de Casas Económicas a construção em três ou mais pisos foi aceite pelo Estado, na iniciativa a que este texto se refere a opção pela habitação unifamiliar manteve-se por mais uma década e nunca foi completamente abandonada, verificando-se a construção de tipologias C e D em habitações geminadas e as tipologias de renda mais baixa em habitação em altura.

A Câmara do Porto e mesmo os Serviços de Casas Económicas do Norte participaram ativamente nessa discussão, sendo o Bairro do Viso<sup>37</sup> (1958-1965) um dos primeiros exemplos em que é testada a solução da habitação coletiva. Tudo indica, aliás, que este terá sido o primeiro projeto em que se aceitou superiormente que a construção em altura fosse testada em fase de projeto; uma carta de 1 de agosto de 1958 dá nota da proposta de construção de «alguns blocos de habitação, ainda em propriedade resolúvel, mas dentro do regime de propriedade horizontal». Esta proposta terá sido aceite, «a título experimental», pelo Ministro das Obras Públicas, Eduardo Arantes de Oliveira (no cargo entre 1954 e 1967),

<sup>37</sup> «Bairro do Viso», SIPA/IHRU, cota 5178.

deixando-se, no entanto, a nota da preferência do Ministério das Corporações e Previdência Social pelo «sistema tradicional de casas económicas independentes»<sup>38</sup>. O Bairro do Viso reflete uma transformação profunda, não legislada, no projeto das «casas económicas». A autoria do plano é de João Andresen, professor de Urbanologia no curso de Arquitetura do Porto desde 1948 e um defensor dos princípios urbanísticos do Movimento Moderno. Seguidor, e crítico, do trabalho de Le Corbusier na Índia e de Oscar Niemeyer e Lúcio Costa em Brasília, Andresen refletirá no projeto urbano do Viso uma visão social distinta da até então dominante (Andresen, 1962). À rigidez geométrica dos planos de bairros de casas económicas das décadas de 1940 e 1950, sucede uma interpretação mais informal do espaço urbano, com amplos espaços verdes percorridos por percursos pedonais e a libertação do edifício relativamente à frente de rua; à visão da vida estruturada a partir do núcleo familiar sucede a visão da vida estruturada a partir da comunidade e da proximidade entre habitantes e entre estes e os serviços que complementam a vida diária. Esta atualização não permitirá, no entanto, que a hierarquização por classes seja abandonada, antes saindo reforçada pela separação entre a ocupação densa, com as classes A e B em habitação coletiva, e a ocupação extensa, nas classes C e D em habitações unifamiliares.

O Bairro de Casas Económicas de Aqualva-Cacém (1970-1976) é um caso praticamente desconhecido que ilustra adequadamente o processo de transição do Programa de Casas Económicas para as iniciativas habitacionais dos primeiros anos do regime democrático. A dimensão do bairro, projetado já no início da década de 1970 — 2090 fogos —, sugere, desde logo, que foi atribuída importância a esta iniciativa, mesmo num momento já muito avançado, e bastante conturbado, da ditadura, enquanto instrumento de construção de habitação pública em grande número. Quando terminado, seria o maior bairro de «casas económicas» do País, quase duplicando o número de fogos relativamente aos outros bairros de maior dimensão: Encarnação (1092 fogos) e Olivais Sul (986 fogos). Não será de ignorar, também, a contratação de parte da equipa responsável pelo projeto da Fundação Calouste Gulbenkian: João Abel Manta e Alberto Pessoa desenvolveram o projeto de arquitetura e Gonçalo Ribeiro Telles é o autor do projeto de paisagismo. O prolongamento da obra até 1976 (com os arranjos exteriores a serem executados já no final dos anos 1980) implicou que a distribuição de habitações não seguisse os critérios do Decreto-Lei n.º 23 052, de 23 de setembro de 1933. Uma iniciativa pensada no quadro do Programa de Casas Económicas foi, assim, apropriada pelo regime democrático. A passagem dos Serviços das Casas Económicas para o Fundo de Fomento da Habitação, em 1969, não travara o desenvolvimento deste e de outros projetos de bairros de casas económicas, e só com a queda do regime várias iniciativas são abandonadas e os respetivos terrenos, já adquiridos, orientados para novas respostas do Estado à questão habitacional.

.....  
**38** Carta assinada por José Pena da Silva, engenheiro diretor dos Serviços. Processo «PT DGEMN DREM 1375/03», SIPA/IHRU.

A evolução do Programa de Casas Económicas, de que se apresentaram apenas alguns casos de particular interesse, reflete a transformação progressiva do papel do Estado na construção de habitação. A experiência de habitação mínima para populações de baixos recursos foi sendo transformada numa visão mais complexa do programa habitacional, primeiro, e numa inversão do planeamento urbano e da interpretação da ideia de vizinhança e de comunidade, depois. Tudo indica, por isso, que neste processo se tenham operado algumas transformações da visão que os serviços públicos aqui envolvidos tinham do seu papel e do modo como liam as relações entre as populações e a ação do Estado no domínio da habitação (Pinto, 2009, pp. 199-215).

### **Conclusão**

Gizado em simultâneo com alguns dos eixos fundamentais de estruturação política e institucional do regime do Estado Novo, o Programa de Casas Económicas, criado em 1933, representa um significativo acréscimo da capacidade de ação estatal em matéria de urbanização e de promoção de habitação pública com fins sociais. Ainda que um tal acréscimo de capacidade de ação não tenha conseguido responder de modo consequente ao quadro de escassez que caracterizava o País em matéria de habitação, a dinâmica institucional subjacente ao processo de implementação do Programa de Casas Económicas traduziu-se, não obstante, na produção sistemática de uma política dotada de um conjunto bem definido de características, cujos contornos principais, e declinações mais significativas, pudemos identificar ao longo deste texto. Com recurso a um trabalho que privilegiou, do ponto de vista metodológico, o estudo de legislação, o inventário de edificado, e a análise da dinâmica de ação institucional subjacente à construção habitacional, foi possível estabelecer os antecedentes e prioridades do Programa, compreender a configuração institucional que o tornou possível, definir as propriedades gerais da política e dos seus efeitos e elencar as principais fases do respetivo desenvolvimento e desfecho.

O problema da habitação, nos seus diferentes contornos, não era estranho ao debate público que acompanhou as convulsões sociais e políticas de finais dos anos 1920 em Portugal. Com o triunfo do Estado Novo, e com a prioridade dada neste à ordem, à moral e à Nação, a perspetiva de uma política habitacional consentânea com tais desígnios consolidou-se entre os principais protagonistas políticos do regime. Estruturado em torno da promoção do acesso à propriedade de casas independentes, dotadas de jardim e quintal, em bairros de dimensão não muito alargada, o Programa de Casas Económicas é um bom revelador das convicções sociais, políticas e urbanas que o regime promovia.

Com uma estrutura institucional mais densa do que a que caracterizou, por exemplo, a implementação do Programa de Casas Desmontáveis – solução política, definida entre 1938 e 1945, destinada à produção de alojamentos temporários para populações muito desfavorecidas que foi responsável pela construção de 1500 fogos distribuídos por cinco conjuntos habitacionais –, a implementação do Programa de Casas Económicas deu origem a um apurado processo de divisão de trabalho, que se foi recompondo ao longo das mais de quatro décadas da sua vigência. Com a gestão inicialmente inscrita no Subsecretariado de Estado das Corporações e da Previdência Social e no INTP, e a construção orientada pela DGEMN e pelo MOPC, a referida divisão de trabalho foi informada por corpos profissionais distintos e pela autonomização de um campo burocrático marcado por lideranças técnico-administrativas e por tutelas políticas de relevo, onde figuras como Pedro Teotónio Pereira e Duarte Pacheco se destacaram.

A partir do quadro de ação assim estabelecido, o Programa de Casas Económicas foi responsável pela construção de mais de 15 mil fogos, repartidos por 73 conjuntos, que se estruturaram numa configuração coerente, algo especialmente visível nas décadas iniciais de implementação da política. Através de uma apertada monitorização do processo de construção e de gestão dos bairros foi possível promover um específico «modo de habitar», onde a recriação do passado ruralizante, da «aldeia dentro da cidade», e a defesa da «casa portuguesa», pelo menos até aos anos 1950, se afirmam de forma consistente. À especificidade do modo de habitar fazia-se equivaler uma grande rigidez na seleção dos moradores-adquirentes – «chefes de família» com idade compreendida entre os 21 e os 40 anos, recrutados por concurso público com base numa grelha apertada que, privilegiando a capacidade financeira para enfrentar o processo de amortização (primeiro, 20 anos, numa fase posterior do Programa, 25), incluía a certificação estatal da «idoneidade moral e política» e envolvia, da parte dos detentores do poder político, um propósito de vinculação ao regime dos grupos sociais beneficiados pelo Programa. Compreende-se, assim, e em complemento, a importância do disciplinamento social realizado através da arquitetura jurídica que, pela figura do «casal de família», suportava o acesso à casa no bairro, assim como o significado da tutela e vigilância quotidianas exercidas pelo «fiscal». Se o Programa se revelou social e politicamente seletivo do ponto de vista do recrutamento de moradores-adquirentes que promoveu, este foi também encarado, sobretudo na década de 1930, como um instrumento do intervencionismo do Estado no fomento da atividade económica. De igual modo, o Programa inaugurou também uma prática continuada de intervenção do Estado em matéria de promoção e regulação da expansão urbana.

Importa registar, por fim, que se foi possível identificar no trabalho desenvolvido um conjunto de propriedades gerais bem demarcado, a investigação conduzida permitiu também estabelecer algumas coordenadas sobre o modo como,

ao longo do tempo, tais propriedades se diferenciaram, a que foi possível associar exemplos de bairros significativos. Assim, se o arranque do Programa foi marcado por um propósito de unificação e de centralização, sob a égide deste, das diferentes iniciativas estatais em matéria de promoção habitacional com fins sociais que então existiam, a primeira fase (1933-1938) será marcada por uma conjugação entre modernidade projetual, com preocupações que se traduzem na procura da habitação mínima, e conservadorismo social, com a procura de um entendimento da casa limitado à esfera familiar. Por sua vez, a segunda fase (1938-1956) define-se pela expansão das «casas económicas», traduzida, desde logo, na introdução de uma «classe B» para famílias com mais recursos, ainda que separadas zonalmente das habitações de «classe A», e pelo lançamento e posterior substituição das «casas desmontáveis». Uma terceira fase (compreendida entre 1956 e 1974) permite a criação de uma nova classe para agregados de menores rendimentos e abre o Programa à construção de habitação coletiva. O final dos anos 1960 e a criação do FFH anunciavam mudanças com impacto no Programa de Casas Económicas. A dinâmica revolucionária induzida pela revolução de 25 de abril de 1974 foi esvaziando a respetiva capacidade de ação.

Integrando o núcleo das prioridades políticas do regime, o Programa de Casas Económicas foi um elemento durável e, não obstante as recomposições organizacionais e as transformações projetuais, relativamente estável da política habitacional do País. O conceito de «casa económica», independentemente do seu estatuto junto das demais políticas entretanto formuladas, nunca foi abandonado pelo Estado Novo. Durou enquanto houve regime.

### Referências bibliográficas

- AGAREZ, R., 2016. *Algarve Building: Modernism, Regionalism and Architecture in the South of Portugal, 1925-1965*. London: Routledge, pp. 154-158.
- 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.
- ANDRESEN, J., 1962. *Para Uma Cidade Mais Humana*. Porto: edição do autor.
- BAPTISTA, L., 1999. *Cidade e Habitação Social: O Estado Novo e o Programa das Casas Económicas em Lisboa*. Oeiras: Celta Editora.
- BOURDIEU, P., 1990. «Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des règlements», *Actes de la recherche en sciences sociales*, n.º 81-82, pp. 86-96.
- CABRAL, M. V., 1988. *Portugal na Alvorada do Século XX: Forças Sociais, Poder Político e Crescimento Económico de 1890 a 1914*. 2.ª ed. Lisboa: Editorial Presença.
- GONÇALVES, E., 2015. *Bairros de Habitação Popular no Porto, 1899-1933. A Prática de Uma Arquitectura Económica, Saudável e Cómuda nas Vésperas do Moderno*. Porto: FAUP.
- LÔBO, M. S., 1995. *Planos de Urbanização: A Época de Duarte Pacheco*. Porto: Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto.
- MARQUES, A. H. de O., 2006. *Breve História de Portugal*. Lisboa: Editorial Presença.

- MESQUITA, A. P., 2007. *Salazar na História Política do Seu Tempo*. Lisboa: Editorial Caminho.
- MONTEIRO, J. P., 2012. «Para o projeto global — Nove décadas de obras: Arte, Design e Técnica na Arquitetura do atelier Pardal Monteiro». Tese de Doutoramento em Design. Lisboa: Faculdade de Arquitetura da Universidade Técnica de Lisboa, vol. II.
- MOREIRA, M. R., 2016. «O valor do tempo: O programa intelectual e arquitectónico de Raul Lino». Tese de Doutoramento. Porto: Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto.
- PEREIRA, V. B., 2016a. «Apresentação», in *A Habitação Social na Transformação da Cidade: Sobre a Génese e Efeitos do «Plano de Melhoramentos para a Cidade do Porto» de 1956*. V. B. Pereira (org.). Porto: Afrontamento.
- , 2016b. «Classes sociais e simbolização na cidade do Porto. Elementos teóricos e resultados de pesquisa empírica», *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, v. 28, n.º 2, pp. 183-206.
- , e J. QUEIRÓS, 2012. *Na Modesta Cidadezinha. Génese e Estruturação de Um Bairro de Casas Económicas do Porto [Amial, 1938-2010]*. Porto: Afrontamento.
- PINTO, P. R., 2009. «Housing and Citizenship: building social rights in 20th Century Portugal», *Contemporary European History*, 18 (2), pp. 199-215.
- RAMOS, R. J. G., 2010. *A Casa: Arquitectura e Projecto Doméstico na Primeira Metade do Século XX Português*. Porto: FAUP Edições.
- , 2015. *Modernidade Inquieta: Arquitectura e Identidade em Construção*. Porto: Afrontamento.
- ROSAS, F., 2012. *Salazar e o Poder: A Arte de Saber Durar*. Lisboa: Tinta da China.
- , e J. M. B. de Brito (dir.), 1996. *Dicionário de História do Estado Novo*, vols. I e II. Lisboa: Bertrand.
- SILVA, S. D., e R. J. G. RAMOS, 2015. «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*. Ed. Joana Cunha Leal et. al. Porto: Centro de Estudos Arnaldo Araújo — CESAP/ESAP, Instituto de História da Arte — FCSH/UNL, pp. 255-274.
- SOARES, J. J. M. N., 1945. *Alguns Rudimentos de Urbanização*. Porto: Edições Marânus.
- TIAGO, Maria da Conceição Caetano, 1997. «O Bairro Social da Ajuda/Boa-Hora: Um projecto da República Nova e uma realização do Estado Novo». Dissertação de Mestrado em História Social Contemporânea. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.