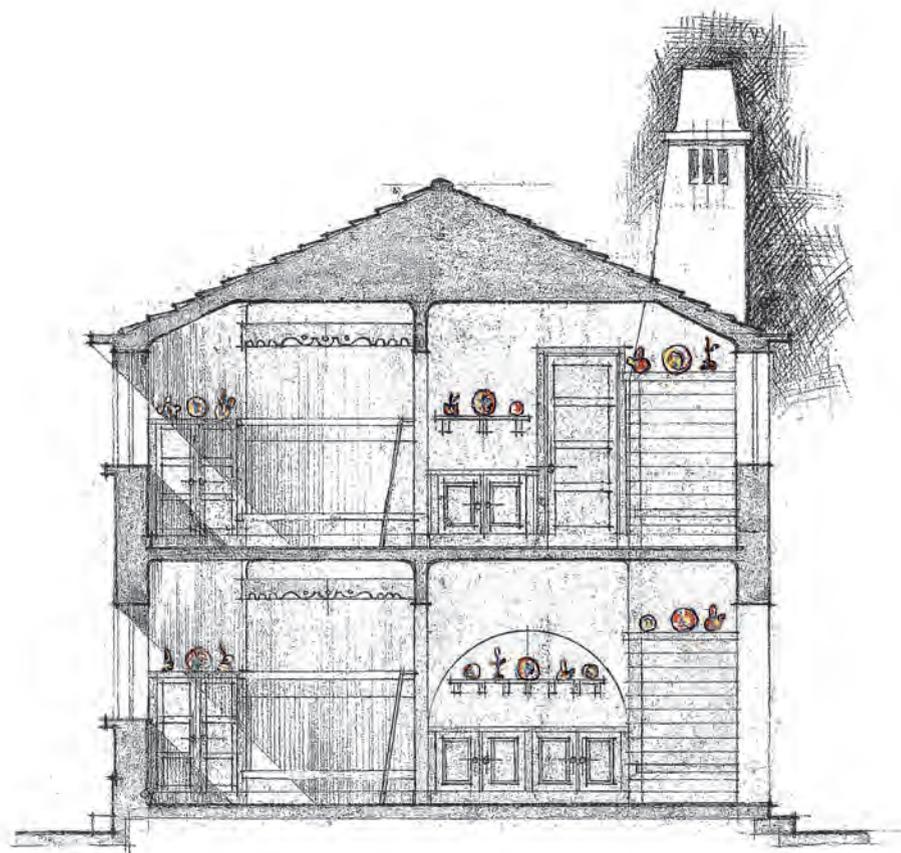


HABITAÇÃO

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

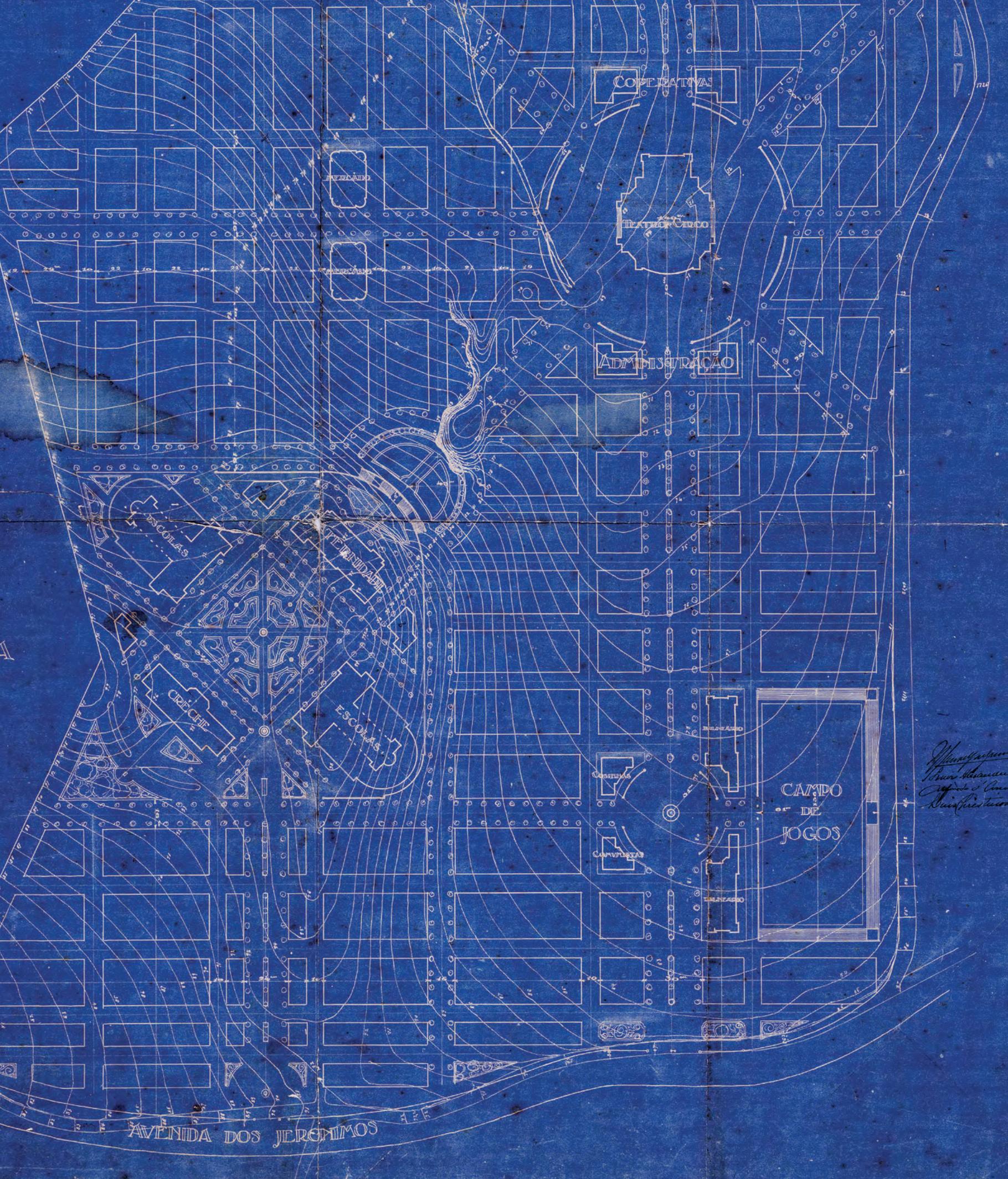
Imagem do separador da página 8:

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



ÍNDICE

- 9/** Prefácio
PRESIDENTE DO CONSELHO DIRETIVO DO INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA
- 11/** Cem anos de políticas públicas para a habitação em Portugal: Notas para uma história em construção
RICARDO COSTA AGAREZ
- 41/** A República e a questão social da habitação no rescaldo da Guerra (1918-1933)
ELISEU GONÇALVES
- 83/** Casas económicas e casas desmontáveis: Génese, estruturação e transformação dos primeiros programas habitacionais do Estado Novo
VIRGÍLIO BORGES PEREIRA, JOÃO QUEIRÓS, SÉRGIO DIAS DA SILVA e TIAGO CASTRO LEMOS
- 119/** O problema da habitação rural: Debates e políticas públicas durante o Estado Novo
DULCE FREIRE e PEDRO NAMORADO BORGES
- 161/** Colónias agrícolas construídas pela Junta de Colonização Interna entre 1936 e 1960: Do desenho do território ao desenho da casa — Diversidade, circunstância e experimentação
FILIPA DE CASTRO GUERREIRO
- 197/** O arrendamento social público (1945-1969): Nova escala, novos programas e agentes
MARIA TAVARES e JOÃO MIGUEL COUTO DUARTE
- 235/** O Fundo de Fomento da Habitação de 1969 a 1982: Ordenamento, alternativas e mercado
JOSÉ ANTÓNIO BANDEIRINHA, TIAGO CASTELA, RUI ARISTIDES e JOANA GOUVEIA ALVES
- 281/** As cooperativas de habitação portuguesas: O jogo dos possíveis
PATRÍCIA SANTOS PEDROSA
- 317/** Os anos de crescimento (1969-2002)
EDUARDO VILAÇA e TERESA FERREIRA
- 365/** Um século de respostas habitacionais públicas a catástrofes: Experiências passadas e reflexões para o futuro
JORGE MALHEIROS, JOSÉ LUÍS ZÊZERE, ANNA LUDOVICI, SUSANA PEREIRA, SANDRA OLIVEIRA e MARGARIDA MALHEIROS
- 407/** Habitação de promoção pública: Da construção nova à reabilitação, uma leitura dos projetos
FILIPA SERPA (COORD.), MARIA MANUELA DA FONTE, ALESSIA ALLEGRI, NUNO ARENGA e MADALENA LÍBANO MONTEIRO
- 465/** A política de habitação em Portugal de 2002 a 2017: Programas, políticas públicas implementadas e instituições envolvidas
ROMANA XEREZ, PEDRO G. RODRIGUES e FRANCIELLI D. CARDOSO
- 512/** Cronogramas do centenário das políticas públicas de habitação em Portugal
INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA
- 517/** Notas biográficas



COMPTABILIDADE

TEATRO CIRCO

ADMINISTRAÇÃO

ESCOLAS

ESC. DE ENFERMAGEM

ESC. DE COM. & ADM.

CASA DE ALMOÇO

CAMPUS DE JOGOS

CASA DE CULTURA

CASA DE REFEIÇÃO

AVENIDA DOS JERONIMOS

*Projeto de Urbanização
do Centro Universitário
de Brasília
Arquiteto: Oscar Niemeyer*

A República e a questão social da habitação no rescaldo da Guerra (1918-1933)

A 25 de abril de 1918, pela promulgação do Decreto n.º 4137, a Primeira República afirmou em Portugal o papel social do Estado na promoção da habitação digna garantindo-a àqueles cujos recursos económicos eram insuficientes para a alcançar através do mercado livre. Tratou-se da «constituição de um ‘campo social’ em torno da defesa e afirmação do ‘direito à habitação’» (Baptista, 1999, p. 8), que conduziu à inscrição de novos referentes morfológicos e sociais no território. De uma forma generalizada, a Administração Pública, quer pela sua ambição de cobertura populacional, quer pela intenção de criar conjuntos habitacionais autónomos, irá ser diretamente responsável por operações urbanísticas que se foram afirmando durante o século xx como elementos estruturadores no crescimento das principais cidades do País.

Dedicada exclusivamente à resolução do problema da habitação através da «construção em grande escala das casas económicas, com todas as possíveis condições de conforto, independência e higiene» (*Diário do Governo*, n.º 87, 1918, p. 451), a referida lei deu início a um primeiro período de execução de bairros que encerrará em 1933 com a promulgação do Decreto-Lei n.º 23 052 — «Lei das Casas Económicas» —, já no quadro constitucional do Estado Novo. Se depois de 1933 se assiste à estabilização de um modelo de promoção e tipo habitacional fortemente vinculado à ideologia do regime de António de Oliveira Salazar (1889-1970) e à sua lógica corporativa, na fase anterior, sob a égide da «Nova República» de Sidónio Pais (1872-1918), observa-se o ensaio de um programa nacional de construção de

Eliseu Gonçalves

Universidade do Porto (FAUP-CEAU)

<
«Bairro Social d’Ajuda», Lisboa, n. c.
(arquitetos Joaquim Norte Júnior, Luís Cristino da Silva, Luís Alexandre da Cunha, Alfredo d’Assunção Santos, 1919). SIPA/IHRU

bairros sociais que utiliza uma arquitetura híbrida, desenho da casa complexo e entendimento monumental da cidade. Ao invés da Ditadura, na República parece não terem sido fixados modelos urbanos e arquitetónicos capazes de serem reproduzidos e partilhados, hipótese que nos remete para um certo grau de liberdade que os projetos parecem ter gozado.

No arco temporal de 1918-1933 aqui analisado registam-se procedimentos e soluções arquitetónicas muito diversas, aparentemente justificadas por um determinismo político, social e geográfico de ordem local. Em pano de fundo, a vertiginosa instabilidade governamental, a aparente discricionariedade dos processos, a crise económica que a Guerra haveria de agravar – fatores que estrangularam o andamento dos trabalhos criando nas grandes frentes de obra situações de rutura que contribuíram para uma leitura generalizada de insucesso.

Debate (inter)nacional sobre a habitação económica e a génese da primeira lei de 1918

A decadência sanitária das principais cidades portuguesas assumiu maior visibilidade na segunda metade do século XIX aquando dos primeiros sinais de colapso por via dos saltos demográficos provocados pela industrialização. A parte dos trabalhadores que dependia da produção industrial representava 18% da população ativa em 1890, 19%, em 1900, 22%, em 1911, e 19%, em 1930 (Valério, 2001, p. 109). A quebra verificada nos anos 20 deveu-se, essencialmente, ao surto da pneumónica de 1918, à emigração e ao impacto económico da Primeira Guerra. Entre 1890 e 1910 o operariado industrial aumentou 21,5%, sendo os maiores absorvedores Lisboa e Porto, seguidos de longe pela Covilhã, Braga, Aveiro, Portalegre e Tomar (Martins, 1997, p. 489). Por exemplo, em 1920, cerca de metade da população ativa portuense trabalhava na indústria fabril e um quarto no comércio. Dez anos depois, por si só, as indústrias transformadoras empregavam 31% e 25% da população recenseada que habitava no Porto e em Lisboa, respetivamente. Os «pátios» lisboetas e as «ilhas» portuenses expressam o mesmo processo de sobrelotação e decadência do alojamento que servia aqueles que na cidade procuram melhores condições de vida¹.

Nas palavras do médico Ricardo Jorge (1858-1939), as «classes pobres, o mundo dos proletários, vegetam encovados nuns alvéolos húmidos e lóbregos, sem ar e sem luz, e abandonados a uma especulação torpe [...]. É forçoso lavar um protesto enérgico contra tanto desleixo, contra tanta inépcia, contra tanta loucura criminosa» (Jorge, 1885, p. 50). As condições de habitabilidade das classes populares de Lisboa, do Porto e dos outros centros populacionais densos foram recorrentemente definidas nos textos da época com os termos: «colmeia humana», «estrumeira», «cloacas», «odor nauseabundo», «exército de vermes»,

¹ «Pátio»: termo que define um tipo de habitação particular da cidade de Lisboa caracterizado por alguma regularidade geométrica que tomou como modelo algumas estruturas rurais que teriam sido ocupadas pelos trabalhadores aquando da instalação da indústria em antigos locais agrícolas. Os *pátios* situavam-se no interior dos quarteirões e eram promovidos por pequenos investidores, mas, porque em Lisboa o nível de salários era superior e o mercado de arrendamento mais sofisticado, na maioria dos casos a construção das casas foi mais elaborada dando origem a conjuntos que podiam ultrapassar os dois pisos utilizando galerias voltadas para um pátio comum. «Ilha»: termo que define bandas de pequenas casas com cerca de 16 m² de área útil dispostas ao longo de parcelas estreitas habitadas maioritariamente pela classe operária no Porto. Sem esgotos e abastecimento de água, com retretes comuns, a *ilha* fornecia habitações comumente constituídas por um só compartimento cuja única fachada voltada à viela continha uma porta e uma janela de dimensões diminutas. Geralmente, os conjuntos dessas casas desenvolviam-se atrás de um prédio aburguesado para residência do promotor, que ocultava o acesso e dava frente urbana ao empreendimento.

mas também «multidão solitária», «alienados». Esses focos insalubres eram também potenciais antros de contestações sem consciência, dizia-se. Por exemplo, no encaixe de *A Situação da Classe Trabalhadora em Inglaterra*, de Engels, Rodrigues de Freitas (1840-1896) escreveu no n.º 52 do jornal *A Folha Nova* (1885): «eis [a] estreita comunidade de miséria, onde a virtude se torna certamente difícil, onde os vícios, as ideias falsas, os ódios contra a sociedade acham terreno perfeitamente preparado». Indica-se uma perigosidade revolucionária sem controlo doutrinário mais gravosa que a de ordem sanitária e higiénica, porque eram essas massas insubordinadas e desorientadas capazes de esmagar as elites dirigentes. Achava-se que a insurreição social estava latente tal era o contraste entre o quadro de miséria e de exploração infra-humana e a ostentação do luxo daqueles que acumulavam os lucros da produção industrializada e os dividendos dos negócios especulativos.

As classes operárias sofriam constrangimentos de várias ordens, nomeadamente fracas condições de trabalho, baixas remunerações, inexistência de mecanismos de proteção social na doença, limitações no acesso à educação e condições de habitabilidade. A pobreza e a riqueza tinham geografias próprias no espaço urbano. Alguns autores acentuam o problema da habitação nas grandes cidades como um dos sinais mais reveladores e relevantes da expressão das desigualdades das classes trabalhadoras na sociedade capitalista (Ramos, 2001, p. 211). Mas, no interior da denominada «questão social», a questão particular dos «mal alojados» parece ter sido remetida para um segundo plano nas reivindicações das organizações sindicais e partidárias. Pese a dificuldade em estabilizar um padrão de referência numa época historicamente conturbada e irregular, da informação que nos chega através de interlocutores privilegiados (as associações de classe, as organizações sindicais ou os movimentos políticos mais comprometidos com a causa socialista), não parece claro que as condições de habitabilidade prefigurassem na lista das carências urgentes a resolver. Por exemplo, se tomarmos a «Inquirição pelas Associações de Classe sobre a situação do operariado. Apuramento das respostas ao questionário da Repartição do Trabalho», de 1909, publicado em 1910 no n.º 49 do *Boletim do Trabalho Industrial*, editado pelo Ministério do Fomento, observa-se que, das causas diretamente associadas à vida quotidiana do operariado, o único aspeto que envolve a habitação prendia-se com a anulação do imposto sobre a renda da casa, surgindo esta exigência a par do salário mínimo garantido, da higiene e segurança no trabalho e da redução dos impostos sobre o consumo. Excluindo algumas manifestações casuais, mais enérgicas nas vésperas da República, pode afirmar-se que a questão da habitação não estava inscrita, sem reservas e de forma programada, na agenda política, em geral, e na sindical, em particular.

A impossibilidade de procrastinar problemas de saúde pública de ampla expressão no espaço urbano espoletou um conjunto de reformas que viriam a ser implementadas nos últimos anos da monarquia. De maior relevo, a reestrutura-

ção de serviços, competências e regulamentação associada à higiene pública conduzida pelo médico Ricardo Jorge (1858-1939) e seus pares. Porque o combate à insalubridade urbana estava no centro das preocupações higienistas, as habitações dos pobres serão, por essa via, tomadas como matéria de estudo e alvo de iniciativa regulamentar. A partir do Conselho Superior de Higiene Pública, constituído em 1901, foi desenvolvido um aparelho normativo com profundos reflexos na transformação do espaço urbano e habitacional. O Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas (RSEU) fixará em 1903 o primeiro conjunto de normas para a definição nacional de padrões mínimos de qualidade construtiva e ambiental. Este novo quadro produziu alterações significativas na arquitetura da casa de gama baixa uma vez que obrigou à incorporação no seu desenho de dispositivos técnicos e funcionais que trouxeram alterações quer na organização do espaço interno como na sua relação com a sua envolvente e espaço público. Segundo o engenheiro responsável pelos inquéritos à habitação em Lisboa, Augusto Montenegro (1829-1908), todas estas novas disposições de controlo da salubridade da habitação e das povoações deviam ser ainda acompanhadas por uma lei sobre a construção de casas baratas e uma lei de expropriações para, definitivamente, ser processada a tão reclamada reforma da cidade (Montenegro, 1907, p. 5).

Ainda que se verifique um maior pendor na urgência sanitária, o debate ao redor da habitação para os pobres não deixou de ser produzido combinando modos de ação norteados, quer pela cientificação e normalização de situações ligadas à renovação do *habitat* por via da dinâmica higienista, quer por ideais sociais incorporando, porventura, as soluções num determinado projeto de sociedade. Assim, no interior de um Estado liberal de economia débil, os esforços para a resolução do problema da habitação tenderam a conciliar as necessidades de salubridade urbana e as preocupações de harmonização social.

Entre o higienismo e a economia social

No final do século XIX, na presença de um cenário de calamidade pública e rutura social eminentes, a posição neutral do governo liberal foi sendo gradualmente exposta à urgência da «cidade higiénica», a qual arrastava consigo a discussão política sobre a promoção das «casas baratas». Isso é particularmente visível no número de propostas legislativas que foram sendo apresentadas à Câmara dos Deputados do Reino a partir de 1867². A argumentação usada buscava a sua legitimidade nos exemplos estrangeiros mais notáveis, o que revela um conhecimento atualizado e aprofundado das experiências mais avançadas que vinham sendo testadas em França ou Inglaterra. A introdução tecida pelo engenheiro do Partido Regenerador, Augusto Fuschini (1843-1911), ao denominado «Projecto de Lei n.º 81-A — Construção de Casas Económicas», de 1884, constitui, por si só, uma ampla leitura histórica da evolução da habitação operária no território nacional

² A primeira indicação que temos da ação governativa contemplando a questão da habitação operária é dada num decreto das Cortes Gerais, promulgado por D. Luís a 2 de julho de 1867, referente à organização de sociedades cooperativas, as quais estariam isentas do imposto do selo e demais contribuições sobre lucros obtidos. No seu fim de «mutuamente se auxiliarem os sócios» no desenvolvimento da sua «economia doméstica», diz-se que essas sociedades poderiam construir casas para os associados fixando os tipos e o custo relativo ou seria permitido à cooperativa emprestar capital para aquisição de casa.

e internacional elaborada em paralelo com o avanço do movimento socialista. No texto da lei, cujo debate final ocorreu aquando da renovação da iniciativa na sessão parlamentar de 6 de maio de 1890, Fuschini sugere que determinados efeitos sociais podiam ser associados a certos modelos arquitetónicos de habitação. Em particular, prenuncia dois requisitos que se viriam a afirmar como estruturantes das posições dominantes na época: primeiro, a necessidade de transformar os operários em pequenos proprietários para que as «habitações salubres, cómodas e baratas» promovam «princípios da ordem e da economia, que constituem a melhor garantia do sossego e um poderoso elemento de capitalização da riqueza nacional» (*Diário da Câmara*, 1890, p. 91), em segundo, uma recusa pelo sistema de habitação coletiva porque, conforme sublinha:

«[...] inegavelmente, pode proporcionar construções muito económicas; deve mesmo ser preferido em certas condições, quando, por exemplo, o terreno é mui caro e correm por conta das empresas a construção, a conservação e a limpeza das ruas; em geral, porém, dificulta a aquisição das habitações pelos inquilinos, e obriga-os a uma vida íntima e comum, quase sempre inconveniente, não consentindo além disso que cada família ou locatário tenha o seu pátio, elemento tão importante para a salubridade das habitações pobres e comodidade dos moradores.» (*Diário da Câmara*, 1890, p. 92.)

O documento inaugurou uma sequência de propostas que deu corpo a um pensamento organizado à volta da ideia que o Estado devia ser um regulador atento de um mecanismo social harmónico progressivo. Na abertura do século, os acontecimentos da peste bubónica no Porto e a confirmação da tuberculose como doença contagiosa que se desenvolve em meios insalubres precipitaram a discussão na Câmara dos Deputados. Como resultado, em 1901, Guilherme Augusto de Santa-Rita (1859-1905) apresentou um esboço para uma lei sobre habitações económicas onde afirmava o dever superior do Estado na sua promoção porquanto, por aí, se garantia o equilíbrio económico, social e político de uma nação moderna:

«Questão fundamental, direi mesmo: questão primacial, porque encarada sob o aspecto da legal constituição da família, ela nos mostra, nos ensina como essa constituição e essa manutenção se efectuam segundo as leis da moral e da higiene; como o seu poder de orientação se reflecte nos destinos do indivíduo como membro da colectividade, e, por consequência, como acção produtora determinativa de um aperfeiçoamento constante e de uma maior e melhor distribuição, consumo e circulação da riqueza de um país.» (*Diário da Câmara*, 1901, p. 2.)

Santa-Rita havia publicado, em 1891, aquele que seria o primeiro estudo em Portugal dedicado exclusivamente ao problema da habitação das classes pobres e às

vantagens da promoção de bairros modernos. Nesse livro, intitulado *Habitação do operário e classes menos abastadas*, a habitação condigna era observada como ponto nevrálgico de uma rede de constrangimentos da vida do operariado. E, substancialmente, o usufruto de uma casa apropriada potenciava a «constituição e manutenção da família segundo as leis da moral e da higiene, sua reprodução genésica, reflexo do seu poder [referente ao Estado] de orientação nos destinos do indivíduo como membro da colectividade, e por consequência sob o aspecto do maior aperfeiçoamento das forças produtoras» (Santa-Rita, 1891, p. xii). A habitação era assim considerada como alavanca da reforma da sociedade, a qual devia ser realizada por saltos sucessivos, *darwinianos*, capazes de afastar as vanguardas revolucionárias. É, pois, num quadro reformista, cauteloso em relação às vantagens do liberalismo, que se propõe a interferência do Estado como figura eminentemente reguladora dos vários interesses e agentes intervenientes no processo. À Administração Pública cabia legislar para o acesso ao crédito em melhores condições ser facilitado e os deveres fiscais aliviados. Perante a expectável falta de rendimento, justificavam-se sociedades acionistas com uma cobertura inicial de risco de 6% por parte do Estado. Porventura, esta solução inspirava-se na conhecida «philanthropy and 5 percent» (Tarn, 1973, p. 43) praticada pelas sociedades construtoras vitorianas, porque era expectável que os seus acionistas lucrassem cerca de 5%, e que a perda de rendimentos em relação a negócios mais lucrativos fosse considerada um gesto filantrópico. Um dos casos citados nas publicações portuguesas é o da companhia londrina fundada por Nathaniel Rothschild (1840-1915), em 1885, denominada, por essa razão, Four Per Cent Industrial Dwellings Company.

Outra iniciativa legislativa exemplar para a leitura do posicionamento político sobre a questão da habitação no período que antecedeu a implantação da República foi a colocada à discussão a 22 de agosto de 1905, tendo como proponente o Ministro das Obras Públicas, João de Alarcão (1854-1918), do governo progressista. A «Proposta n.º 10-BB» tinha como suporte as inquirições promovidas pelo rei D. Carlos (1863-1908) à vida da população operária, nomeadamente os inquéritos de salubridade e os cadastros sanitários. Elaborada sobre recomendações de ordem sanitária, esta iniciativa dava preferência à construção de conjuntos de moradias isoladas unifamiliares ou, em alternativa, agrupadas aos pares formando conjuntos separados por espaços de 5 m, ou 8 m quando tivessem dois pisos. Segundo o texto, seriam também aceitáveis as «fileiras de casas sucessivas e unidas, mas cortadas por meio de ruas transversais, quando o seu comprimento exceder os 100 m» (*Diário da Câmara*, 1905, p. 15). Em qualquer das situações era obrigatório a existência de um terreno com largura livre mínima de 3 m na retaguarda das casas e um pequeno jardim na frente. A dimensão urbana dos conjuntos podia variar adequando-se a realidades distintas, ora se tratasse de colmatar cirurgicamente pequenas necessidades recorrendo-se a «grupos de casas», ora implantando-se «bairros operários» nos locais de forte influência industrial

ou, ainda, criando-se «bairros de maior vulto», autónomos, com escola e lavadouro público. Para a concretização destes empreendimentos vacilava-se sobre o grau de compromisso do poder político. Importante sublinhar que, segundo o artigo 9.º da proposta, os municípios do Porto e Lisboa seriam autorizados a «construir estes bairros ou grupos, quando, para saneamento das povoações, tenham que proceder à demolição de casas insalubres destinadas às classes pobres» (*Diário da Câmara*, 1905, p. 16). Ou seja, pela primeira vez, ao Estado, através da administração local, era permitida a promoção direta de habitação.

Depois do regicídio, o Ministro do Reino, Ferreira do Amaral (1844-1923), colocou à discussão, a 23 de Maio de 1908, a «Proposta de Lei n.º 5-B — Construção de Casas Higiénicas e Baratas para Operários» (*Diário da Câmara*, 1908, p. 12), cuja originalidade residia na instituição de uma entidade reguladora denominada Conselho Superior de Higiene da Habitação. O documento teria sido preparado pela Comissão de Propaganda contra as Habitações Insalubres (Carvalho, 1908, p. 27), composta por diversos elementos, incluindo a Sociedade dos Arquitectos Portugueses que nela se fez representar por João Lino de Carvalho (1859-1926). Perante a estranheza da exclusão de arquitectos nesse Conselho Superior, escreveu:

«O arquitecto, realizando o seu ideal de Arte na vivenda opulenta, não descarta, mas até com dedicação de apóstolo se ocupa, do grande problema da habitação operária. E só lhe interessa, aí, a estética? Não. Ele sabe bem da sua importância económica e higiénica, e, em toda a sua complexidade, têm sempre encarado este problema os arquitectos de todos os países. [...] Uma missão desta natureza não só representaria, pois, um injustificado desprestígio para a nossa classe como um prejuízo para a boa solução deste problema para a qual a mesma classe tão utilmente tem contribuído.» (Carvalho, 1908, p. 18.)

Diretor do Grupo de Economia Social, Higiene, Assistência Pública da Secção Portuguesa da Exposição Universal de 1900 em Paris, Lino de Carvalho foi um dos raros arquitectos empenhados no debate das casas baratas, escrevendo, entre outros, «Povoações Salubres» e «Considerações sobre a higiene da habitação», textos divulgados na revista *A Construção Moderna* e nos *Anuarios dos Architectos Portuguezes*. De uma forma geral, o interesse académico e profissional dos arquitectos portugueses sobre o desenho das casas baratas era quase inexistente. Outra excepção relevante foi o contributo de Arnaldo Redondo Adães Bermudes (1864-1948), um dos autores do futuro Bairro do Arco do Cego, que em 1897 havia elaborado o «Projecto para a organização duma sociedade promotora de habitações económicas destinadas às classes laboriosas e menos abastadas». Aproveitando a comemoração do 4.º Centenário do Descobrimento da Índia e a assistência da rainha D. Amélia, o estudo de Adães Bermudes previa a construção de um bairro



FIG. 1 «Projecto para a organização d'uma sociedade promotora de habitações económicas destinada às classes laboriosas e menos abastadas», Lisboa, n. c. (arquiteto Adães Bermudes, 1897). BNP

modelo a ser reproduzido em vários pontos de Lisboa. Um dos aspetos que merece ser valorizado reside no facto de, pela primeira vez, aparecer associada à palavra escrita uma representação da arquitetura das casas na forma desenhada. São imagens que carregam consigo um novo discurso disciplinar que, ao desviar o seu interesse para o programa da «casa económica», tornou inevitável uma reflexão interna sobre o sentido do ornamento, a norma e o aparato geométrico clássico, os compromissos sociais e políticos da profissão, a relação com novos campos disciplinares, enfim, sobre uma metodologia «moderna» para a prática projetual da arquitetura.

Nas vésperas da legislação de 1918

O ano de 1909 distingue-se por um conjunto significativo de argumentações na Assembleia dos Deputados sobre a «questão social» do operariado. Particularmente, em julho, o tema das casas baratas é longamente discutido à volta do

«Projecto de Lei n.º 45 — Construção de casas baratas para as classes pobres». A comissão responsável pela lei teve como relator José Caeiro da Matta (1877-1963), controverso político do Partido Regenerador e autor do livro *Habitações Populares* (Matta, 1909), por essa altura editado. Pelos benefícios da lei proposta seriam abrangidas companhias, empresas ou entidades que emitissem obrigações de valor igual ao do capital investido. Insistia-se na criação de um conselho superior de casas higiénicas inspirado na lei Siegfried que tinha criado em 1894 as *habitation à bon marché* (HBM) francesas. O documento acabaria votado por maioria, mas sem promulgação superior uma vez que o seu conteúdo foi considerado contrário aos princípios liberais e ser «uma péssima cópia do regulamento que existe em França desde 1894 e que os socialistas tentam por todas as formas derrubar por não corresponder às justas aspirações do operariado» (*Diário da Câmara*, 1909, p. 17). Paralelamente às movimentações parlamentares, numa estratégia de aproximação ao movimento operário socialista com o intuito de atenuar a radicalização de alguns grupos republicanos, foi negociada diretamente com o rei D. Manuel II (1889-1932) uma lista de reivindicações que havia saído do Congresso Nacional Operário de julho de 1909. Dessas exigências constava a tese «Construção de casas económicas por iniciativa particular», da autoria de Azedo Gneco³ (1849-1911), que, segundo acordo entre as partes, deveria ser colocada em prática com o patrocínio da Casa Real e o interesse filantrópico ou imobiliário da iniciativa privada. A opção contrariava claramente os princípios da coletivização e da estatização próximos do socialismo marxista oitocentista de onde teria emergido a proposta. Apesar de paradoxal, o teste da iniciativa não sobreviveu à precipitação dos acontecimentos que conduziu à queda do regime monárquico em 1910.

Fazia parte dos compromissos do Partido Republicano a resolução da questão das casas baratas, a par com a lei dos acidentes de trabalho, da assistência pública, da alimentação e das subsistências. Em 1912 reconhecia-se como linha orientadora da legislação que a casa do operário devia ser «barata e higiénica que obedeça ao *homestead* inglês e seja a casa familiar, verdadeiro bem da família indivisível e inexecutável que o pai transmite aos filhos; a ver se estabelece e radica o amor ao lar, ainda vivo nas províncias do Norte» (*Diário do Senado*, 1912, p. 4). No ano seguinte constituiu-se na Assembleia da República uma comissão interparlamentar de casas baratas com competências para estudar e emitir pareceres sobre matéria relativa à habitação económica. Este organismo foi particularmente visado quando se discutiu em julho de 1914 o «Parecer n.º 214» e a correspondente «Proposta de Lei», cujo texto base havia sido lançado a 26 de fevereiro pela poderosa figura do engenheiro Tomás Cabreira (1865-1918). Este projeto de lei fixou, pela primeira vez, o termo «casas económicas» englobando nele aquelas construções que servissem de habitação a famílias com rendimentos inferiores a um patamar de referência (45 escudos mensais) e que fossem

³ Sublinha-se que Eudócio César Azedo Gneco manteve nos anos de 1870 relações epistolares com Karl Marx e Engels. Destacado ativista na defesa da classe operária, foi fundador do Partido Socialista Português em 1890, onde se destacaria, por fim, como defensor do regime republicano.

devidamente atestadas como salubres. Era assumido que a alavanca do processo de construção devia ser partilhada entre a filantropia e os industriais, o movimento cooperativo e a Administração Pública, avançando-se que «o desenvolvimento da *épargne* manifestado nos últimos três anos por intermédio do organismo oficial [...] está naturalmente a indicar-nos o concurso da Caixa Geral de Depósitos nesta obra de solidariedade social» (*Diário da Câmara*, 1914, p. 42). A garantia de empréstimos com juros de 4% seria decisiva para despoletar o processo pois os estudos indicavam retornos de investimento abaixo dos 5%, valor muito aquém da rentabilidade noutros setores de atividade. Podiam intervir na construção dos bairros «particulares, sociedades de habitação económica, associações de socorro mútuo, instituições de assistência ou previdência, câmaras municipais e quaisquer corporações do Estado» (*Diário da Câmara*, 1914, p. 42). Pelo artigo 22.º eram dados poderes aos municípios para se associarem a particulares ou construir diretamente casas para os seus funcionários e, excetuando Porto e Lisboa, promoverem também bairros económicos para o mercado de arrendamento e venda, conforme o artigo 24.º

Para o controlo dos requisitos haveria por distrito uma comissão de estudo e salubridade afeta ao Ministério do Fomento com competências para fazer os estudos e a propaganda das casas económicas nos locais. Este organismo estaria associado ao Ministério do Fomento. É pertinente referir que no Ministério do Fomento funcionava desde 1912 a Direção-Geral do Trabalho e Previdência Social, com duas repartições dedicadas, respetivamente, às questões relacionadas com os conflitos laborais e aos problemas relativos às condições de existência dos trabalhadores. Estas funções transitariam em 1916 para o novo Ministério do Trabalho e Previdência Social, cuja criação estava já inscrita no Programa do Partido Republicano Português a par, entre outros, da construção de bairros operários (Leal, 2008, p. 155). Importa referir que na orgânica do Ministério do Trabalho, a 1.ª Secção da Repartição de Defesa Económica, pertencente à Direção-Geral de Previdência Social, era responsável pelas matérias relacionadas com sociedades de crédito e construção, instituições de crédito, mutualidades, cooperativas, pensões e reformas, caixas económicas e habitações económicas e bairros operários (Rosas, 2016, p. 60). No entanto, será a partir da Presidência do Ministério que no dia 25 de abril de 1918 se promulgou para entrar de imediato em vigência a primeira lei sobre habitação social. No geral, este importante diploma herdou as preocupações higienistas e da economia social oriundas do século XIX e, em particular, retomou a proposta legislativa de Tomás Cabreira discutida em 1914, de novo sobre a mesa em 1915 por iniciativa de Francisco Sales Ramos da Costa, que, em 1917, afirmaria o seu desgosto «por se encerrar a sessão legislativa sem se haverem discutido e votado aqueles projectos que são do alcance nacional e social como sejam o relativo à construção de casas baratas» (*Diário da Câmara*, 1917, p. 9).

Um elenco da habitação social em três momentos.

Do Estado à ação municipal: 1918-1933

A posição neutral de Portugal na Primeira Guerra alterou-se em 1916 com a decisão do envio de tropas para a frente de batalha. Para além dos desequilíbrios gerados no Orçamento do Estado devido ao reforço de verbas no Ministério da Guerra, a nova posição beligerante provocou ainda um agravamento da situação económica, muito dependente do comércio externo em termos de suficiência de bens alimentares e energéticos, para além das baixas no escoamento da produção nacional. A agudização da crise criou um clima de tal instabilidade nas maiores cidades que se tornou inadiável a intervenção do Estado em várias matérias de índole social, nomeadamente habitação digna. Entre as consequências da inflação galopante e da instabilidade político-económica, estava o desaparego dos senhorios pela manutenção das habitações e a falta de investimento em novas. Conforme repara Maria da Conceição Tiago, «estes dois aspectos tiveram inevitáveis reflexos no parque habitacional que em 1918 se encontrava bastante degradado e manifestamente insuficiente face à procura» (Tiago, 1997, p. 59). Por outro lado, o impacto da guerra expôs as debilidades do regime republicano, acabando «por criar o contexto e gerar as condições não só para o surgimento mas também para a justificação das primeiras experiências manifestamente antiparlamentares e antiliberais» (Pires, 2011, p. 372). Entre o mês de dezembro de 1917 e o de 1918, o curto regime de Sidónio Pais representou esse passo a favor de um modelo presidencialista republicano autoritário (Leal, 2008, p. 64). Com a divisa de que a «República Nova se apoia no Povo», o «presidente-rei» visitou intensamente todo o país, em particular, durante os meses de janeiro e fevereiro conforme, aliás, o atesta a ampla cobertura efetuada pela imprensa da época. A revista *A Ilustração Portuguesa* daria conta da promessa presidencial feita na cidade do Porto que as «ilhas» seriam queimadas e substituídas por moradias para operários devido ao surto de tifo, em simultâneo com a reorganização dos serviços de ataque à epidemia (*A Ilustração*, 1918, p. 423). A 26 de fevereiro, em carta pessoal dirigida a Sidónio Pais como resposta a um pedido por ele formulado, o Presidente da Câmara anunciou que:

«Hoje fizemos uma sessão extraordinária para satisfazer aos desejos que tinhas da nossa colaboração. Eu que não tinha ideia de fazer empréstimo algum enquanto aqui estivesse resolvi-me a fazer um de 500 contos que já está autorizado, mas destina-se exclusivamente à construção de casas para a gente pobre a fim de poder destruir os bairros infectos desta cidade.» (Silva, 2006, p. 77.)

Pelo Decreto n.º 3976, de 27 de março de 1918, o governo permitiu à Comissão Administrativa da Câmara Municipal do Porto o imediato uso de uma parte de

500 000\$ do empréstimo anteriormente concedido para os melhoramentos urbanos previstos no plano do arquiteto Barry Parker (1867-1947), com o objetivo de se construírem habitações populares. Com a escalada da febre tifoide, o município acabará por acelerar não só o processo de saneamento da cidade como ainda a construção de mais casas nas denominadas «Colónias Operárias», iniciadas em 1914.

Embora este episódio adquira especial relevo pela sua proximidade à data da promulgação da lei sidonista, deve ser referido que a preocupação da administração local com a promoção de habitação para operários também envolvia a capital. Na sessão extraordinária de 23 de fevereiro de 1918, o município de Lisboa aprovou por maioria a criação da Repartição Municipal de Subsistências e Auxílio às Classes Operárias, que teria a seu cargo serviços relativos à promoção de «casas económicas». Consequentemente, foi aprovada uma proposta do arquiteto António do Couto Abreu (1874-1946), denominada «Casas económicas para as classes menos abastadas», que devia organizar num período de três meses um concurso público de ideias que clarificasse os seguintes aspetos:

- «1.º Modo de assegurar o saneamento dos bairros e casas insalubres. Intervenção dos poderes públicos: seus limites e formas. Organização do cadastro sanitário da habitação.
- 2.º Construção de casas económicas, localização, higiene, viação. Suas relações com o movimento industrial e futuro desenvolvimento da cidade.
- 3.º A que tipo de construção se deve dar preferência, em Lisboa, à colectiva? (*bloc*) ou individual? (*cottage*).
- 4.º Vantagens da casa colectiva, inconvenientes, modos de construção e sua disposição.
- 5.º Casas individuais, suas vantagens, inconvenientes e distribuição.
- 6.º Acesso das classes proletárias à propriedade da casa. Condições, vantagens e inconvenientes.
- 7.º Possibilidade de dar às casas baratas o carácter estético.
- 8.º Intervenção das Câmaras na construção e administração directa das casas baratas. Sua necessidade e legitimidade.
- 9.º Facilidades a conceder à indústria particular quando pretenda construir casas baratas.
- 10.º Legislação comparada relativa a habitações económicas.
- 11.º Bases financeiras para a construção de habitações económicas pela Câmara Municipal ou sociedades particulares.» (*Actas*, 1918, p. 98.)

Embora a proposta não tenha sido concretizada, o seu enunciado permite fixar dúvidas fundamentais que o programa da habitação económica colocava aos políticos, promotores e projetistas no arranque da República.

O princípio das casas económicas e o Decreto de 25 de abril de 1918

Alguma insistência no debate ao redor do problema das casas baratas nas suas circunstâncias locais, a eminência do risco sanitário e o aumento da contestação sindical terão impelido à promulgação do Decreto n.º 4137, publicado no *Diário do Governo*, de 25 de abril de 1918, procedido da Presidência do Ministério. A lei fomentava «várias providências atinentes a promover a construção de casas económicas» (*Diário do Governo*, 1918, p. 451). No seu preâmbulo ecoam as soluções que foram sendo adotadas nos países mais desenvolvidos, com particular relevância dada ao caso francês, porventura o mais influente. As fundamentações tentam harmonizar através do acesso à «casa saudável, económica e cómoda» o problema da «higiene social» com o da «paz social». A persistência das condições de habitabilidade miseráveis criava um risco na ordem pública pois «os operários e trabalhadores, em vez de sentir amor pela sua casa, começam a detestá-la, a considerá-la como uma estância de amarguras, despertando-lhe ela, não ideias de paz, quietação e felicidade, mas sim sentimentos de ódio e revolta» (*Diário do Governo*, 1918, p. 451). Para o legislador, eram consideradas «casas económicas» as que se destinassem ao alojamento das classes menos abastadas (famílias de operários, artistas, empregados públicos ou particulares) e que satisfizessem as condições de salubridade e preço definido. Os alugueres distribuíam-se conforme três zonas de implantação e três tipos de casa:

Renda mensal máxima das casas económicas (segundo o Decreto n.º 4137)

Zona	Classe 1	Classe 2	Classe 3
	≥ 3 quartos com 9 m ²	2 quartos com 9 m ²	quarto com 9 m ²
	cozinha e wc	cozinha e wc	cozinha e wc
Lisboa	12\$00/m ²	10\$00/m ²	5\$00/m ²
Porto	10\$00/m ²	8\$50/m ²	4\$00/m ²
Outras zonas	9\$00/m ²	7\$00/m ²	3\$00/m ²

O artigo 25.º obrigava os empreendimentos a terem fontes, lavadouros, escolas e creches, redes de saneamento e iluminação e, em locais de Lisboa e do Porto periféricos, os promotores deviam estabelecer protocolos com empresas de transporte público barato. Os conjuntos habitacionais seriam preferencialmente constituídos por moradias unifamiliares isoladas, apesar de a lei prever a excecionalidade para casas em banda cortadas por arruamentos a cada 100 m de desenvolvimento de fachada. Em qualquer dos casos, deveria complementar a casa um logradouro com 4 m de largura mínima e um jardim na frente. Em situações topográficas especiais, poderiam ser contemplados outros tipos de soluções. O cumprimento dos requisitos e a sujeição dos projetos a comissões distritais de

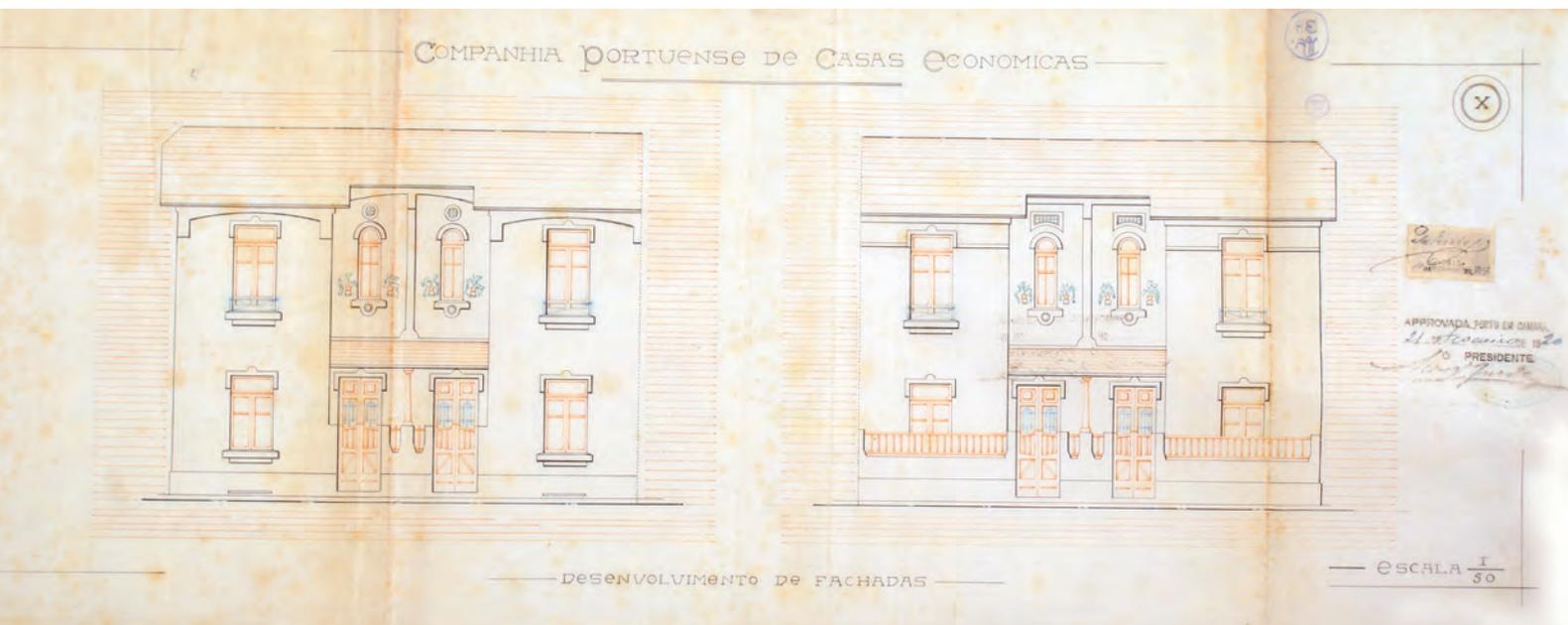


FIG. 2 «Bairro da Companhia Portuense de Casas Económicas», Porto, n. c. (António Rodrigues de Carvalho, 1920). CMP/AHM

avaliação da salubridade outorgava o direito à isenção de contribuição predial, taxas de registos, impostos do solo e de transmissão de bens durante 20 anos. No caso particular das sociedades anónimas e cooperativas, acresciam-se outras vantagens, como o acesso a juro bonificado de 4 % sobre empréstimos efetuados na Caixa Geral de Depósitos, a isenção do imposto de rendimento e contribuição industrial. As sociedades de seguros, caixas económicas e estabelecimentos de beneficência podiam aplicar até um quinto das suas reservas ou património nessas sociedades ou cooperativas. Listavam-se outras entidades que podiam intervir na construção de casas baratas: empresas industriais e mineiras a explorar concessões do Estado; Instituições de Previdência e Caixa Geral de Depósitos ou, no geral, instituições particulares de assistência (*Diário do Governo*, 1918, p. 455). Em complemento, através do Decreto n.º 4440, de 21 de junho, que fixou o Regulamento da Construção e Venda de Casas Económicas, entre outros aspetos, foram definidas as comissões de salubridade locais que apreciariam os projetos de urbanização e os terrenos propostos.

Não se conhece o impacto que a lei causou no setor privado. Algumas das iniciativas apuradas tiveram um desfecho inconsequente, como o exemplo relatado na sessão parlamentar de 27 de outubro de 1919, aproveitado para criticar a cristalização que o Decreto de 1918 fazia das rendas, entretanto desajustadas face à inflação e à escassez de materiais de construção. O caso correspondia à primeira fase para a construção de 400 casas de um empreendimento de 1500 habitações no Porto (*Diário da Câmara*, 1919, p. 5). Coincide com esta ocorrência o envio, em março de 1919, de um projeto de 130 casas pela Companhia Portuense de Casas Económicas à respetiva Comissão de Salubridade de Casas Económicas. No ano seguinte, a

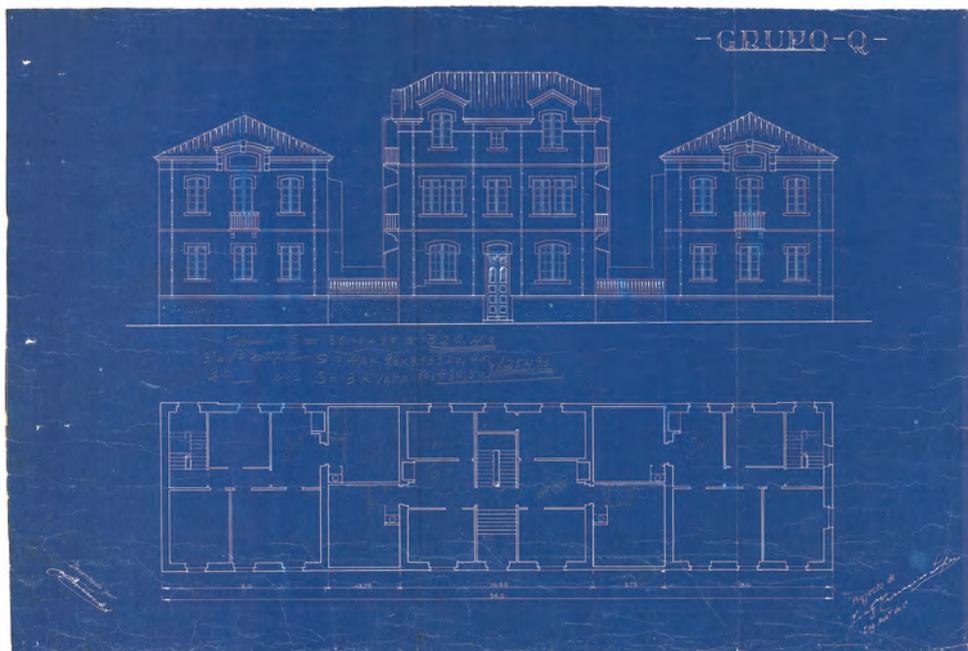


FIG. 3 «Casas Económicas de Ajuda», Lisboa c. 1918 (engenheiro Craveiro Lopes, 1918). SIPA/DGEMN



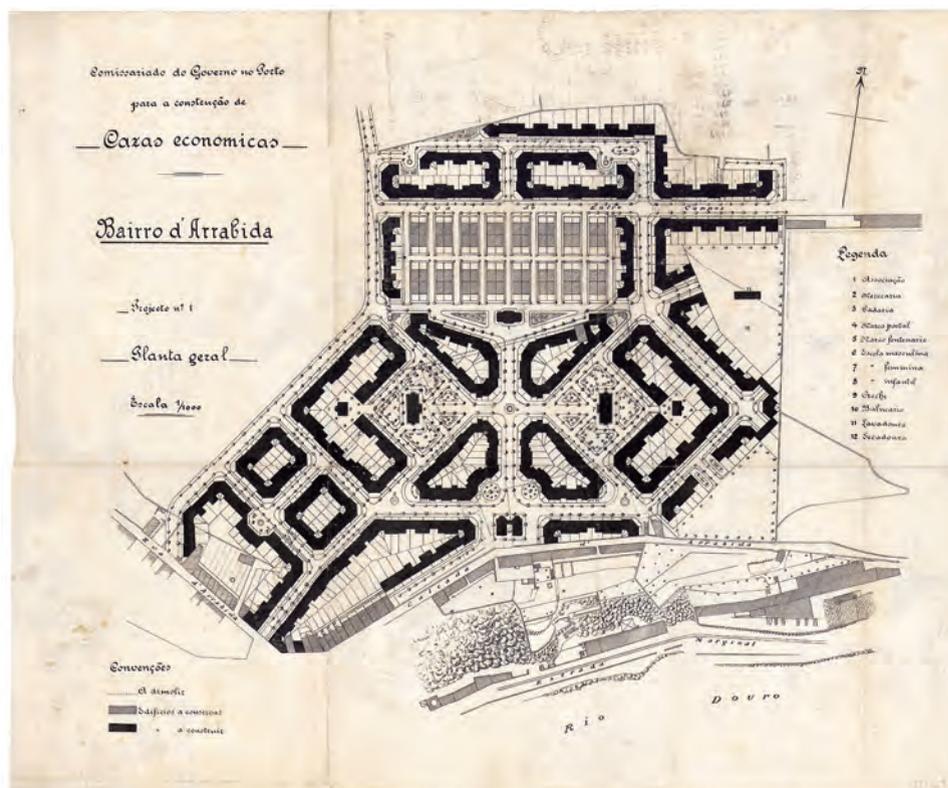
FIG. 4 «Casas Económicas de Ajuda», Lisboa, 1930. ANTT/EPJS

mesma companhia submeterá, «em obediência ao disposto nos Decretos n.ºs 4137 e 4440 [de] construções económicas para operários»⁴, um segundo projeto, com 152 habitações num terreno de 22 000 m² no extremo norte da cidade.

Apesar do pendor dado à promoção particular, o Estado podia «construir bairros ou grupos de casas baratas quando circunstâncias especiais e urgentes

⁴ Excerto da memória descritiva do processo de obra. D-CMP/9 (285). CMP/AHM.

FIG. 5 «Bairro d'Arrábida» (Bairro Sidónio Pais), Porto, 1918 (Comissariado do Governo no Porto/engenheiro Gaudêncio Pacheco, 1918). SIPA/IHRU



5 Sublinha-se que coincide com o período do estabelecimento da Junta Autónoma para as obras de construção do Arsenal da Marinha, no Alfeite. Segundo o Decreto n.º 4405, de 14 de junho de 1918, que fixa as responsabilidades da Junta, é referido que se devia edificar na margem sul do Tejo «bairros operários para habitação do pessoal fabril [...] escolas, cantinas, cozinhas económicas, balneários e outras instalações de reconhecida utilidade para o pessoal do Arsenal da Marinha». A 8 de março de 1919, pelo Decreto n.º 5215, atendendo à «crise de trabalho actualmente existente no País», foi autorizado financiamento para o início urgente das obras. A festa da «Primeira Fileira» ocorrerá em agosto de 1919 com a presença do engenheiro Luiz da Costa de Sousa de Macedo, encarregado da construção, cujo discurso a própria Junta haverá de publicar. Os desenhos mais antigos que se conhecem do projeto de arquitetura do bairro, parcialmente construído, encontram-se no Arquivo SIPA/IHRU (Forte de Sacavém) e datam de 1921.

6 Note-se que a partir de 9 de maio, data em que Sidónio Pais tomou posse como Presidente da República, desapareceu o cargo de presidente do Ministério e os ministérios foram substituídos por secretarias de Estado.

7 Inicialmente, a Comissão em Lisboa era presidida pelo engenheiro civil André José de Proença Vieira (substituído em novembro pelo arquiteto Rosendo Carvalho), tendo como colaboradores António Ramalho Ortigão Peres (chefe da 8.ª Repartição da Direção-Geral de Contabilidade) e o engenheiro Joaquim Carlos de Aguiar Craveiro Lopes (conductor de 1.ª classe do quadro de obras públicas). No Porto, tinha como comissário o engenheiro civil e de minas Joaquim Gaudêncio Rodrigues Pacheco, tendo como colaboradores o «engenheiro subalterno de 2.ª classe» Manuel Duarte Moreira de Sá e o arquiteto José Teixeira Lopes.

8 A autoria do Bairro da Arrábida, pelo menos o seu plano, é clarificada na carta de 1920 dirigida pelo Comissário do Governo, engenheiro Gaudêncio Pacheco, ao Secretário-Geral do Ministério do Comércio e das Comunicações relatando, entre outros, que «elaborei o plano de um grande bairro no lugar da Arrábida, lugar esse que, sem estar distante do centro urbano, dispõe de excepcionais condições de salubridade, ficando além disso vizinho de importantes lugares da indústria fabril [Massarelos]; e fiz executar imediatamente a parte dele em que deveriam ficar as habitações mais modestas, por me haverem parecido essas as mais necessárias na hora da epidemia que corria [tifo]». Carta. TXT.09597693. SIPA/IHRU.

assim o aconselhem»⁵, conforme o artigo 15.º do Decreto n.º 4137. Imediatamente a seguir, através do Decreto n.º 4163, de 29 de abril de 1918, foi aberto a favor do Ministério do Comércio um crédito de 500 000\$ para compra de terrenos e construção de 120 casas em Lisboa e 100 no Porto, cabendo os estudos, respetivamente, à Direção dos Edifícios Públicos de Lisboa e à Direção das Obras Públicas do Distrito do Porto. Mais tarde, concluir-se-á que, por inadequação de serviço, a responsabilidade pela elaboração dos trabalhos preliminares, dos projetos e, ainda, a direção da obra deviam ser assumidas por um engenheiro que desempenharia as funções de comissário do Governo. Conforme o Decreto n.º 4301, de 25 de maio, este comissário tinha autonomia para constituir uma equipa com «o pessoal que julgar necessário e bem assim propor ao Secretário de Estado do Comércio as modificações que entender convenientes na legislação vigente»⁶. Serão imediatamente formadas em Lisboa e no Porto duas Comissões Administrativas das Casas Económicas⁷ com largos poderes para construirmos o projeto das «Casas Económicas da Ajuda», também denominado «Bairro da Ajuda/Boa-Hora», assinado pelo engenheiro Joaquim Craveiro Lopes (1855-1930), e o das «Casas Económicas do Porto», logo denominado «Bairro d'Arrábida», inserido num plano mais abrangente da autoria do engenheiro Gaudêncio Rodrigues Pacheco (c. 1875-1937)⁸. Um terceiro empreendimento, denominado «Bairro Ayres de Abreu» ou «Bairro das Ursulinas», será construído em Viana do Castelo

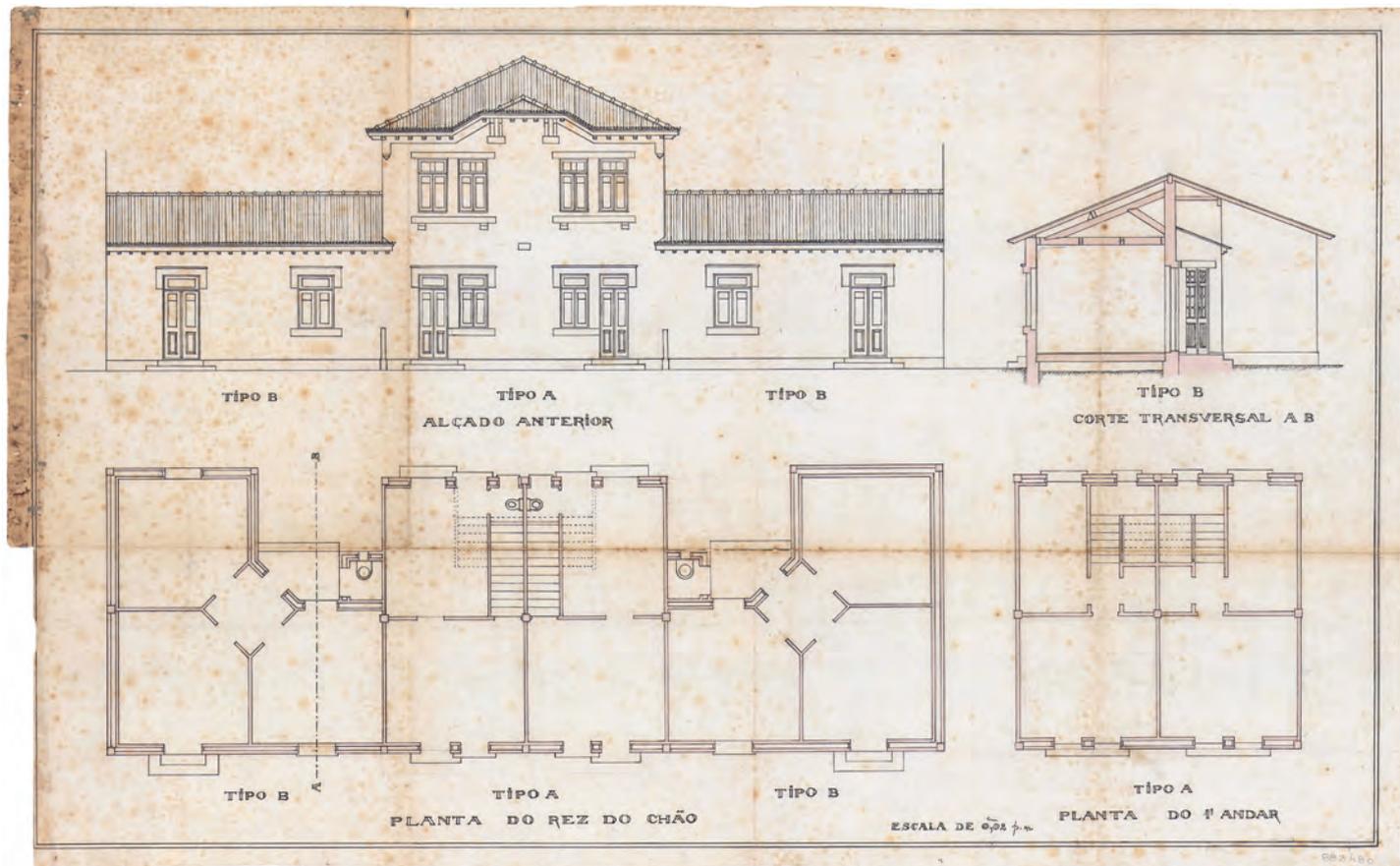


FIG. 6 «Casas Económicas tipos A e B», Porto, 1918. SIPA/IHRU

sob autorização do Decreto n.º 4577, de 12 de julho de 1918. Neste caso particular, a comissão administrativa ficou constituída pelo diretor e um engenheiro da Direção de Obras Públicas distrital e, ainda, pelo governador civil Francisco Aires d'Abreu, amigo pessoal de Sidónio Pais, a quem se deve a própria promulgação da lei⁹. Submetido à apreciação da Comissão Distrital de Melhoramentos Sanitários, o projeto do bairro foi parcialmente construído nos terrenos confinantes com o atual Seminário das Missões, local onde o município havia planeado em 1915 implantar um conjunto de casas económicas (Barreto, 2003, p. 74).

Os três bairros estavam sobre a jurisdição administrativa do Ministério do Comércio (Secretaria de Estado do Comércio ao tempo de Sidónio Pais) e, entre 1919 e 1932, Ministério do Comércio e Comunicações. É indispensável sublinhar que este organismo tinha sido criado em 1917 para, com o Ministério do Trabalho, herdar as competências do Ministério do Fomento que, por sua vez, havia substituído após a revolução de 1910 o histórico Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria. Enquanto o Ministério do Trabalho ficou com a tutela dos setores da agricultura, indústria, trabalho e previdência social, o do Comércio absorveu as áreas do comércio, comunicações e obras públicas, dando origem, entre outros, ao Conselho Superior de Obras Públicas, ao Conselho de Melhora-

⁹ Ata da vereação de 21 de agosto de 1918. Livro 25275. Arquivo Distrital de Viana do Castelo.

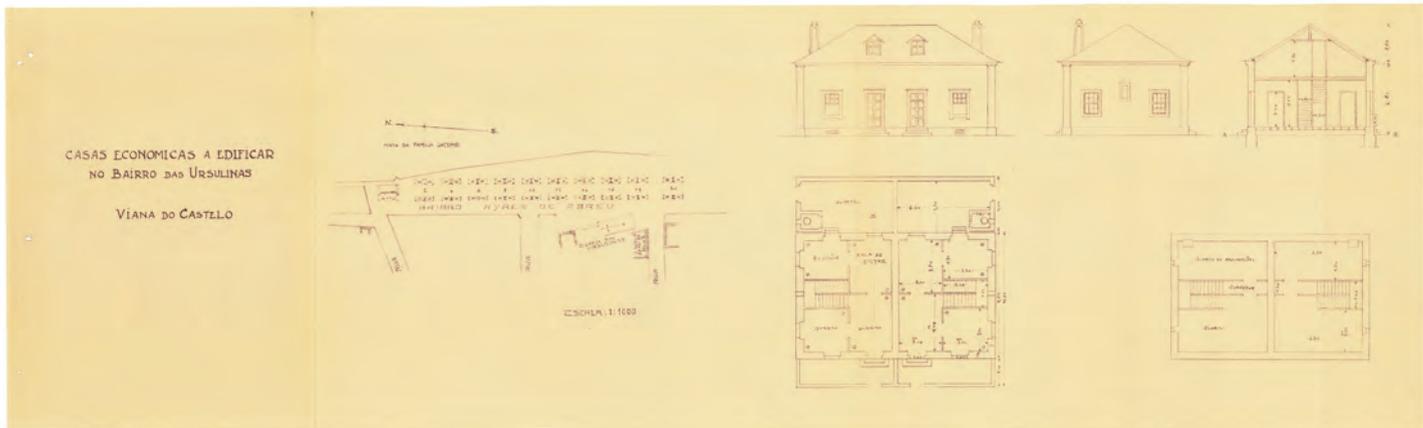


FIG. 7 «Casas Económicas Ayres d'Abreu», Viana do Castelo, 1918. SIPA/IHRU

mentos Sanitários e à Direção-Geral das Obras Públicas, que continha a Repartição de Edifícios e Monumentos Nacionais. Será a partir dos serviços dedicados às obras públicas que, em 1924, com o intuito de fechar o processo, o governo contraiu um último empréstimo para a conclusão dos grupos de casas económicas de Lisboa e do Porto. O objetivo era tornar habitáveis o máximo possível de casas e, à medida que fossem concluídas, lançá-las em hasta pública. Salvaguardava-se que os moradores teriam direito de opção e que o «valor das rendas dos prédios vendidos não podia exceder 12 % do preço de arrematação, enquanto não for alterada [...] a lei do inquilinato» (*Diário do Governo*, 1924, p. 1365).

A 7 de dezembro de 1925, a Comissão Administrativa das Casas Económicas da cidade do Porto seria dissolvida, cabendo, segundo o auto de posse de 1 de março de 1926¹⁰, à Direção dos Edifícios e Monumentos Nacionais do Norte proceder à conclusão do último par das 100 casas programadas, realidade ocorrida em 1930. Através do relatório produzido pelo comissário em março de 1920, sabe-se que à data estavam concluídas 56 casas, 36 a concluir e 8 a ultimar. No mesmo ano, uma proposta de lei colocava como hipótese a entrega dessas habitações à guarda da Câmara Municipal assim como a abertura de um crédito para a conclusão do processo. Contudo, em 1923, foi assinado contrato para construção de um último grupo de oito casas perfazendo 98 habitações. No caso de Lisboa, a 17 de abril de 1926, a comissão responsável pelo Bairro da Ajuda ficou demissionária (*Diário do Governo*, 1926, p. 424), deixando finalizadas 48 das 265 habitações previstas, o que correspondia a 32 edifícios concluídos e 37 inacabados (Tiago, 1997, p. 154). Composto por diversos blocos de habitação com acesso vertical interior comum, escola, esquadra de polícia, bombeiros, balneários e diversos espaços comerciais, a obra tomou uma proporção e complexidade que arrastou a inauguração para janeiro de 1934, data devidamente assinalada com todo o aparato festivo oficial do Estado Novo e a presença de Oliveira Salazar. De menor escala, o Bairro de Viana do Castelo contaria com 10 grupos de casas geminadas com horta na parte posterior de cada lote e jardim na frente. De imediato foi concluído um primeiro grupo, seguindo-se a edificação de mais dois conjuntos cujas obras ainda estavam

¹⁰ Auto de posse. TXT.09428854. SIPA/IHRU.

por terminar em 1925, ano em que o processo foi suspenso. Em 1931 os trabalhos foram reatados com o objetivo de recuperar as duas casas entretanto alugadas e acabar as iniciadas, já sob a alçada da Direção dos Edifícios Nacionais do Norte, na orgânica da Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais.

Para os casos de Lisboa e Porto, o Ministério do Comércio havia feito um último esforço em acabar as «Casas Económicas» através de um empréstimo solicitado em agosto de 1924, amortizável por venda das casas prontas em hasta pública (*Diário da Câmara*, 1924, p. 8). Na conseqüente discussão é perceptível algum desconhecimento do programa, algumas vezes confundido com o dos «bairros sociais» lançado pelo Ministério do Trabalho através do Decreto n.º 5397, de 14 de abril de 1919.

O Ministério do Trabalho e a operação nacional dos Bairros Sociais de 1919¹¹

Do ponto de vista da historiografia sobre a Primeira República, é importante acentuar que entre 1919 e 1926 houve na Administração Pública dois programas paralelos de gênese distinta para a promoção de casas económicas. Se a lei sidonista de 1918 estabeleceu os «Bairros de Casas Económicas», a de 1919, emanada do Gabinete do Ministro do Trabalho, instituiu os «Bairros Sociais». Enquanto a primeira, de 1918, na tradição oitocentista, teve como orientação política higienizar e moralizar (Rosas, 2016, p. 98) de uma forma não restritiva, a segunda, de 1919, «reconhece explicitamente o princípio do direito à habitação no quadro de uma melhoria qualitativa das condições de vida dos trabalhadores» (Tiago, 1997, p. 69) através da intervenção absoluta do Estado.

O Ministério do Trabalho tinha sido criado como resposta governamental à agudização da «questão social», diretamente relacionada com o problema das relações laborais, da previdência social e das subsistências, no ano em que a Alemanha havia declarado guerra a Portugal. Depois do assassinato de Sidónio Pais, em dezembro de 1918, viveram-se dias de grande incerteza política aproveitada pelos monárquicos para restaurar o anterior regime a partir do Porto. Em janeiro de 1919, numa contraofensiva de grande escala, mobilizaram-se em Lisboa civis que ao lado dos republicanos lutaram armados contra o movimento da «Monarquia do Norte». A vaga de adesão de trabalhadores e de organizações operárias na defesa da República determinou um reconhecimento político sobre a importância do operariado na base de sustentação do regime republicano. Quer este renovado entendimento, quer o agravamento das condições de vida das famílias pobres devido às fortes restrições da economia de guerra e à contração do capital, condicionaram a recomposição e o olhar do novo poder governativo de tal forma que o socialista Augusto Dias da Silva (1887-1928) com a pasta do Trabalho lançou, entre abril e maio, um pacote de legislação social singular. Dele fazia parte a implementação no País de bolsas sociais de trabalho, a regulamentação

¹¹ Este capítulo teve a participação, na qualidade de autor colaborador, do Prof. Doutor Arquiteto João Miguel Ferreira Couto Duarte, investigador auxiliar no âmbito geral do trabalho de arquivo desenvolvido.

do horário de trabalho, a criação do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, a obrigatoriedade de seguros nos desastres de trabalho, na doença, na invalidez, velhice e sobrevivência, e a edificação de «Bairros Sociais».

Com o objetivo de combater o desemprego na construção civil, o Ministério do Trabalho propôs-se dotar os três maiores polos industriais do País com grandes bairros económicos públicos. No preâmbulo ao Decreto n.º 5397 pode ler-se que, tendo em conta a necessidade de «empregar o pessoal das obras públicas e moralizar e tornar útil a sua produção» (*Diário do Governo*, 1919, p. 641), era urgente iniciar frentes de obra tendo em vista a construção de bairros operários. Os conjuntos resultantes deviam, por sua vez, assegurar «as condições próprias para o gozo da saúde, para o desenvolvimento físico, formação e educação moral e intelectual, aperfeiçoamento profissional e para o amparo, repouso e tratamento de doenças» (*Diário do Governo*, 1919, p. 641). Estabelecia-se de imediato a construção de um bairro com 1000 casas independentes para local incerto em Lisboa, a inaugurar até ao fim de 1920. À luz do movimento internacional das *cités ouvrières* e das *garden cities*¹², os projetos deviam integrar lavandarias, balneários, campos de desportos, teatros, escolas profissionais, cantinas, casas de saúde e jardins, o que pressupunha a criação de estruturas urbanas de grande dimensão quando comparadas com os conjuntos saídos da lei de 1918, à data em fase inicial de construção.

O posterior Regulamento para a Construção dos Bairros Sociais¹³ criou o Conselho de Administração da Construção dos Bairros Sociais, composto por um secretário e quatro vogais escolhidos livremente entre engenheiros e arquitetos pelo Ministro, um dos quais seria o respetivo presidente. Cabia a este organismo a administração das obras e a direção de todos os serviços complementares, bem como julgar as relações laborais entre os vários agentes, elaborar e impor os regulamentos necessários ao estabelecimento de uma ordem interna, redigir o regulamento administrativo de cada bairro e, ainda, elaborar os relatórios de gerência. Para auxílio na elaboração dos projetos, dos orçamentos e a condução local das obras, existia um conselho técnico constituído, numa primeira fase, por arquitetos e um médico de livre nomeação do Ministro. Da estrutura orgânica faziam ainda parte núcleos de operários responsáveis pela construção de grupos de 25 casas, denominados «comanditas», organizadas à volta de uma comissão comanditária com competências para admitir e despedir trabalhadores. O artigo 13.º refere que dos «lucros de cada 'comandita' cabia 20 % à 'comissão comanditária', 10 % aos encarregados de cada uma das habitações e o excedente será dividido proporcionalmente pelos operários» (*Diário do Governo*, 1919, p. 722). A definição das competências e do funcionamento das «comanditas» seria objeto de particular atenção e dúvida, de tal forma que essa figura será, por vezes, substituída pelo concurso dos trabalhos em subempreitadas. Aquando da revisão do Regulamento, em 12 de abril de 1920, definiu-se, não só, que o projeto de arquitetura podia ser contratualizado pelo Ministério a um profissional liberal e que

¹² Observa-se que, de uma forma continuada, a carga retórica dos discursos oscilava entre o movimento mais prosaico das *cités ouvrières* francesas, ancorado na solução de Mulhouse do arquiteto Émile Muller (1823-1889), e o programa ideário e formal das *garden cities*, concebido pelo inglês Ebenezer Howard (1850-1928).

¹³ O Decreto n.º 5481, de 30 de abril de 1919, fixou a primeira versão do Regulamento. Depois de consecutivas retificações prevalecerá, na sua essência, o definido no Decreto n.º 6530, de 12 de abril de 1920.

haveria um engenheiro destacado para assumir a condução de cada obra, mas também que a construção se podia realizar por administração direta, por tarefas ou por empreitada. Em junho de 1920, o então ex-Ministro Augusto Dias da Silva explicou na Câmara dos Deputados a conceção operativa do organismo:

«Observei nos bairros sociais o critério seguido nas obras particulares. Assim, nas obras particulares manda-se fazer a planta ao arquitecto, ou engenheiro, e dá-se de empreitada ao construtor a respectiva edificação, ficando em regra o arquitecto, ou o engenheiro, autor do projecto como fiscal do proprietário. Nos bairros sociais estabeleci o mesmo princípio. Constituí a comissão técnica com arquitectos para fazerem os projectos e a respectiva fiscalização nas construções e material, e dei a empreitada de raiz, isto é, o material e a mão-de-obra a comanditas de construção, que tomavam a empreitada pelo preço do caderno de encargos feito pela comissão técnica. Lembro-me ainda de ter chamado alguns operários que deviam constituir as futuras comanditas, a quem afirmei a autenticidade da empreitada, e combinámos na constituição dum conselho de comanditários, destinado à administração interna e à salvaguarda dos interesses dos empreiteiros, tratando de conseguir a aquisição de pedreiras, areiras, fornos de cal e madeiras do pinhal de Leiria com serração própria, para se livrarem da ganância dos fornecedores certos das obras do Estado.» (*Diário da Câmara*, 1920, p. 5.)

O início da operação aconteceu com a abertura de um crédito para a construção isolada do «Bairro ao Arco do Cego», em Lisboa, no entanto, o Decreto n.º 5443, de 26 de abril de 1919, determinou mais quatro operações. Foram elas, o «Bairro de Braço de Prata» (Lisboa), o «Bairro de Alcântara» (Lisboa), o «Bairro da Ajuda» (Lisboa), que é por vezes incorretamente tomado como o Bairro da Ajuda/Boa-Hora, e o «Bairro da Covilhã». A Portaria n.º 2003, de 23 de setembro de 1919, estabeleceu um outro bairro no Porto, denominado «Bairro do Lordelo do Ouro» ou «Bairro 12 de Outubro», canalizando para aí a verba atribuída ao «Bairro de Braço de Prata», entretanto preterido¹⁴. Todos estes bairros estavam sob a direção do arquiteto Norte Júnior (1878-1962), designado presidente da Administração dos Bairros Sociais. Para o desenvolvimento das cinco frentes de obra iriam ser mobilizados cerca de 1400 operários (*Diário do Senado*, 1922, p. 16). Os autos de colocação da primeira pedra¹⁵ atestam o início simbólico das obras nos locais e datas a seguir ordenadas, acrescentando-se os membros da respetiva comissão técnica nomeada por portaria:

- 1.º bairro social — Arco do Cego, em Lisboa, a 27 de abril de 1919. A comissão técnica foi constituída a 2 de maio de 1919, tendo como presidente o arquiteto Arnaldo Redondo Adães Bermudes (nomeado por portaria de

¹⁴ No Bairro Social de Braço de Prata, em Lisboa, a Comissão Técnica, nomeada a 10 de maio de 1919, tinha como presidente o arquiteto António Couto de Abreu, sendo vogais os arquitetos Porfírio Pardal Monteiro, Raul Pedro Martins e Amílcar da Silva Pinto. Não deverá ter chegado a ser escolhido o local nem a ser elaborado o respetivo projeto, uma vez que em setembro de 1919 já se prescindira da sua construção ao ser, então, definido que o quinto bairro social seria construído no Porto.

¹⁵ Estes autos estão registados no Arquivo da Torre do Tombo com a denominação «Autos da Colocação da Primeira Pedra Fundamental».

30 de abril de 1919) e vogais os arquitetos Frederico Caetano de Carvalho e Edmundo Tavares. Na sequência do seu pedido de demissão, Adães Bermudes seria substituído a 26 de dezembro de 1919 pelo engenheiro António Emídio Abrantes;

- 2.º bairro social — Covilhã, em 28 de setembro de 1919. A comissão técnica foi constituída a 2 de maio de 1919, tendo como presidente o engenheiro João Jorge Coutinho e vogais o engenheiro José Maria de Campos Melo e o arquiteto Miguel José Nogueira Júnior;
- 3.º bairro social — Alcântara, Lisboa, em 6 de outubro de 1919. A comissão técnica foi constituída a 10 de maio de 1919, tendo como presidente o arquiteto Raul Lino e vogais os arquitetos Deolindo Vieira, José Pacheco e José Coelho. A composição desta comissão seria alterada em data e por razões que se desconhecem. O arquiteto Miguel José Nogueira Júnior passaria a ser o presidente, tendo como vogais o engenheiro Joaquim Virgílio Preto e o arquiteto Amílcar da Silva Pinto, para além de Deolindo Vieira, que se mantinha no cargo;
- 4.º bairro social — Ajuda, Lisboa, em 6 de outubro de 1919. A comissão técnica foi constituída a 10 de maio de 1919, tendo como presidente o arquiteto Manuel Joaquim Norte Júnior e vogais os arquitetos Luís Cristino da Silva, Luís Alexandre da Cunha e Alfredo d'Assunção Santos;
- 5.º bairro social — Lordelo do Ouro, Porto, em 12 de outubro de 1919. A comissão técnica tinha como presidente o engenheiro Manoel de Matos Ferreira Carmo e vogais os arquitetos António Correia da Silva e Leandro de Moraes.

É conhecida a cronologia da construção do Bairro do Arco do Cego¹⁶, com desfecho idêntico ao Bairro de Casas Económicas da Ajuda/Boa Hora, ambos inaugurados já sob a chancela do Ministério das Obras Públicas, no arranque do Estado Novo. Foi a única concretização dos cinco bairros sociais, embora numa versão menos ambiciosa do que a prevista inicialmente. Relativamente ao segundo bairro, na Covilhã, as obras não terão ido para além da movimentação de terras e da construção dos alicerces de alguns edifícios que depois transitaram para o domínio municipal, ao abrigo do Decreto n.º 1594, de 26 de abril de 1924. Em Alcântara, os trabalhos de movimentação de terras e o delineamento de ruas começaram de imediato apesar das expropriações não terem sido consumadas e o projeto, presumivelmente, ter sido concluído em março de 1921. Embora o desmantelamento da obra tenha apagado os vestígios, a indicação ao lugar de «Estrangeira de Cima» contida no auto remete a sua localização para a zona onde surgiria mais tarde o Bairro de Oliveira Salazar, também denominado de Alvito. A poente, decorreram em idênticas condições os trabalhos para a construção do Bairro Social da Ajuda. O seu anteprojeto terá sido entregue em abril de 1920 e completado com peças de

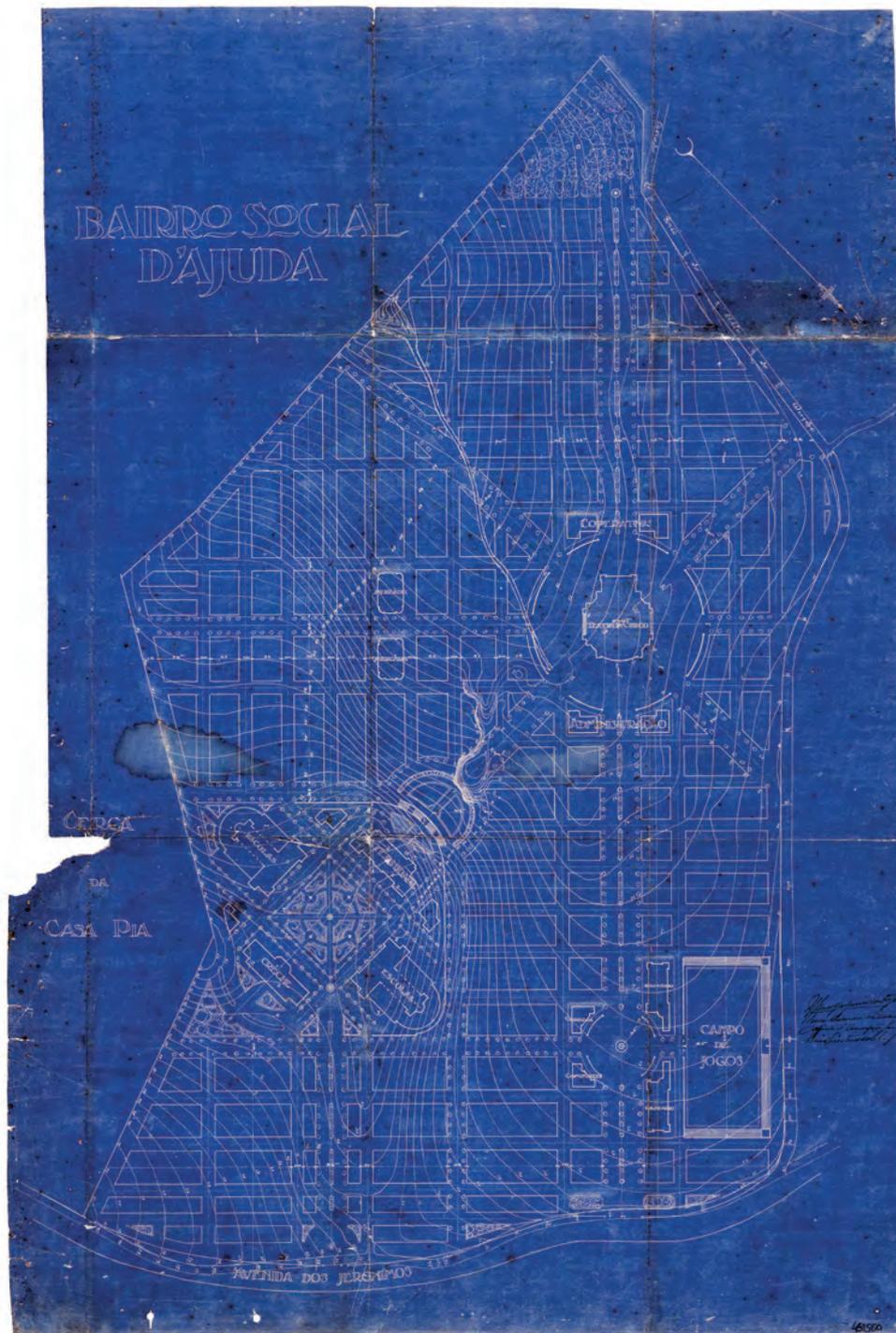
¹⁶ Para uma leitura mais exaustiva e diversa sobre o Bairro do Arco do Cego, consultar, por exemplo: Maria Júlia Ferreira, «O Bairro Social do Arco do Cego — Uma aldeia dentro da cidade de Lisboa», in *Análise Social*, vol. XXIX, 3.º ano, 127. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1994; Orlando de Azevedo, «Bairro Social do Arco do Cego: Uma ética, uma estética, uma poética». Dissertação de mestrado. Lisboa: Faculdade de Arquitetura, Universidade Técnica de Lisboa, 1998, e Marieta Dá Mesquita, «O Bairro do Arco do Cego. Paradigmas e contradições», in, *Artitextos 02*. Lisboa: CIAUD, 2006.



projeto mais desenvolvidas a partir de agosto. O local de implantação confinava com o que era na época o limite da propriedade da Casa Pia e coincide com o que é hoje o Bairro do Restelo, projetado pelos arquitetos Nuno Teotónio Pereira, Nuno Portas e João Paciência. Como se pode observar pelo único desenho identificado, tratava-se de uma vasta operação urbanística, de traçado viário, disposição de equipamentos e espaço público, de complexidade comparável à do Arco do Cego. No Porto, o Bairro de Lordelo foi implantado sobre a Quinta da Granja de Cima, situada na fronteira da freguesia de Lordelo do Ouro e da Foz, e outras propriedades próximas da Rua da Pasteleira, da estrada marginal e da estação de retenção de esgotos de Sobreiras da Companhia das Águas do Porto. A 11 de outubro de 1919, pela Direção das Bolsas Sociais de Trabalho afetas ao Ministério do Trabalho, foram ordenadas as expropriações e a posse imediata dos terrenos pelo Conselho de Administração da Construção dos Bairros Sociais. A urgência devia-se à escassez de trabalho no Porto, «onde se encontravam mais de 1000 operários em *chômage*» (*Diário da Câmara*, 1919, p. 2137), e às «endemias que frequentemente assumem proporções de grande gravidade, que, a não serem combatidas [põem] em sério risco a saúde pública, sobretudo a das classes laboriosas, menos defen-

FIG. 8 «Bairro Social do Arco do Cego», Lisboa, 1919 (Adães Bermudes, Frederico Caetano de Carvalho e Edmundo Tavares, 1919). CML/AML

FIG. 9 «Bairro Social d'Ajuda», Lisboa, n. c. (arquitetos Joaquim Norte Júnior, Luís Cristino da Silva, Luís Alexandre da Cunha, Alfredo d'Assunção Santos, 1919). SIPA/IHRU



didadas, pelas suas precárias condições de vida, do contágio da doença» (*Diário da Câmara*, 1919, p. 2137). Colocada em dúvida a boa escolha do local por causa das más condições topográficas, o próprio Ministro haveria de comprovar que o terreno foi por ele examinado em conjunto com técnicos, e ficaram «com a certeza

de que ele, pela sua extensão e situação perto do mar, é o melhor que se podia ter encontrado para o fim a que se destinou» (*Diário da Câmara*, 1919, p. 2137). Em 1921, pelas observações tecidas pelo deputado Manuel José da Silva (1892-1935), sabe-se que no «Lordelo estão apenas feitos três barracões e que não há mais do que terraplanagens que só elas por si ficam mais caras do que a construção das casas. O terreno aí é acidentado, foi um erro escolher esse terreno. A melhor solução seria vender este terreno e adquirir o terreno ao lado norte do Bairro da Arrábida, que se estende até ao Campo Alegre, terreno plano e bom» (*Diário da Câmara*, 1921, p. 6). Depois de abortada a obra, as várias propriedades teriam passado para a posse do município, conforme se chegou a anunciar em decreto, dando origem em 1953 ao bairro modernista rainha D. Leonor e ao Bairro da Pasteleira, construídos no âmbito do Plano de Melhoramentos de 1956. Também aqui a intervenção não ultrapassou a fase de terraplanagens e delineamento das ruas.

Chegados a 1922, no conjunto dos cinco estaleiros abertos, restavam 46 casas prontas das parcimoniosas 126 erguidas no Arco do Cego, não existia infraestruturação e os terrenos de Alcântara, Ajuda e Arco do Cego estavam por pagar e o da Covilhã em litígio (*Diário do Senado*, 1922, p. 13). A volatilidade governativa dos anos de 1920, as derrapagens orçamentais, as indomesticáveis frentes de obra e as fortes suspeitas de corrupção no Arco do Cego e na Covilhã conduziram à suspensão dos «trabalhos nos projectados Bairros de Alcântara e Ajuda, na cidade de Lisboa, e nos Bairros Sociais das cidades do Porto e Covilhã, concentrando-se a máxima actividade no Bairro do Arco do Cego» (*Diário do Governo*, 1922, p. 194). Em simultâneo, era discutido no Parlamento uma nova lei que apoiava a extinção de toda a estrutura dos «Bairros Sociais» e propunha um novo quadro legal para prover «Casas Económicas Populares» (*Diário do Senado*, 1922, p. 18). Finalmente, entre 1924 e 1925, saíram os derradeiros diplomas que consumaram a liquidação dos bairros do Ministério do Trabalho, consagrando oficialmente o seu fracasso. De uma forma geral, os constrangimentos orçamentais da década de 20 não permitiram alcançar os objetivos sociais planeados e, quanto ao acesso à habitação, a classe operária continuou maioritariamente dependente de um mercado privado de arrendamento ancorado num parque habitacional de fraca qualidade e, em parte, clandestino.

O curto Regime de Casas Económicas de 1928

Na perspetiva desta releitura histórica, sequencial, das ascensões e quedas da programação da habitação de âmbito social, é importante distinguir um terceiro momento iniciado após o golpe militar de 1926, coincidente com um período de estabilização da Ditadura, já António de Oliveira Salazar Ministro das Finanças. A 12 de outubro de 1928, pelo Decreto n.º 16 055, foi promulgado o Regime de Casas Económicas, matéria que assim regressou à exclusiva competência do

Ministério do Comércio e Comunicações após a extinção do Ministério do Trabalho, em novembro de 1925. Como ato de redenção dos erros do anterior regime, a lei sublinha na sua introdução que jamais as obras podiam «ser executadas pela administração do Estado, ou, em escala razoável, pelos municípios» (*Diário do Governo*, 1928, p. 2167). Retomando a legislação de Sidónio Pais, recuperou-se velhas medidas de estímulo aos construtores, quais sejam a prática de juros bonificados ou a simplificação e suavização das obrigações fiscais. À semelhança da estratégia inglesa, sustentava-se que o acesso à casa devia ser considerado por arrendamento ou, através do direito de propriedade resolúvel, por amortizações durante um período máximo de 20 anos. Quanto à obtenção do estatuto da «casa económica», ele obrigava a um custo de construção inferior a 350\$/m², a serem as casas construídas em alvenaria, tijolo, adobe ou betão armado, preferencialmente antissísmicas, duradoiras, com bons níveis de impermeabilização, isolamento térmico e «higiene moderna e conforto». Aspetos que deviam ser atestados por uma comissão de casas económicas vinculada às câmaras municipais. A normativa de referência para a arquitetura das casas e desenho dos espaços públicos dos bairros reproduzia o teor do decreto sidonista. Igualmente, foi daí extraída a ideia de «cooperações administrativas e sociais» com os municípios, cuja responsabilidade passaria pela expropriação ou cedência de terrenos, sua urbanização e infraestruturação, negociação de transportes baratos e definição das zonas onde os bairros podiam ser implantados. As cooperativas e sociedades de construção gozariam de facilidades de crédito e isenção ou redução de taxas e impostos. Do ponto de vista da organização funcional do fogo, o conseqüente Decreto n.º 16 085, Regulamento da Construção e Venda das Casas Económicas, fixou que uma «casa económica» passaria a compor-se de «compartimentos habitáveis» (quartos e salas), não habitáveis (cozinha e banho) e serviços (retrete, despensa e arrumações). Avançava-se para além das obrigações impostas pelo RSEU, definindo, pelo artigo 6.º, que cada «habitação destinada a uma família deve ter uma retrete, pelo menos, e três compartimentos, sendo aquela distinta da pia de serviço da cozinha» (*Diário do Governo*, 1928, p. 2250). Esta atenção à higiene estendia-se à ventilação das divisões, obrigando à introdução de pés-direitos mínimos de 3 m no piso térreo e de 2,8 m nos restantes, e a quartos com áreas superiores a 9 m² e com 25 m³ de volume de ar. No entanto, se nos edifícios de rés do chão ou de andar «os compartimentos habitáveis não tiverem esconso e tiverem uma altura mínima de 2,8 m [...]; o vão da janela ou janelas não for inferior a 1/6 de superfície de compartimento [...]; as janelas abrirem sobre rua, jardim ou intervalo dos prédios», existia a possibilidade de construir casas com um mínimo de seis a oito compartimentos, constituídas por cozinha, casa de banho, sala e quartos, alguns dos quais com áreas inferiores a 5 m² (*Diário do Governo*, 1928, p. 2250).

Podia gozar das vantagens do estatuto um amplo conjunto de interessados agindo autonomamente ou combinando a administração local com associações

de direito privado. Excepcionalmente, podiam ser adotadas medidas regulamentares para a formação de cooperativas de funcionários do Estado e dos seus corpos administrativos¹⁷. A lei reconhecia os «grupos de cinco ou mais particulares em sociedade [...], cooperativas, sociedades anónimas ou mútuas, ou por cotas [...], associações de socorros mútuos, instituições de assistência e previdência e câmaras municipais» (*Diário do Governo*, 1928, p. 2168). Ainda que fortuitas, surgiram pela mão da iniciativa privada algumas propostas como, por exemplo, a de um grupo financeiro belga representado por Paul Stephankevitch, que, sob iniciativa da seguradora A Mundial, ofereceu, em outubro de 1931, uma solução à Câmara Municipal do Porto (Stephankevitch, 1935, p. 10). Consistia ela na construção em Ramalde de uma *nouvelle petite ville moderne* para uma população de 12 000 a 15 000 habitantes com cerca de 2700 fogos. Inspirado na experiência belga do pós-Guerra, o plano traduzia uma cidade-satélite estrategicamente implantada para usufruir da rede de transportes existente, do rio e da planeza topográfica. O empreendimento estender-se-ia por 80 ha, estruturado por um parque natural, edifícios comerciais e públicos que garantiam a sua autonomia. Ainda no Porto — local onde foi possível um escrutínio documental mais incisivo sobre a iniciativa privada — observam-se alguns pedidos de licenciamento que reclamavam o regime de «casa económica». É o caso de um projeto submetido pela cooperativa operária Grupo Dez de Maio, cuja memória refere que, «não obedecendo já ao Decreto n.º 16 055, de 22 de Outubro de 1928, no seu artigo 4.º e n.ºs 1 e 2 [...], no entanto em parte temos que nos cingir ao aludido decreto no respeitante ao espaço que fica entre as construções e a rua, que é de 3 m; a construção dos prédios sendo simples é agradável a sua estética»¹⁸. O texto, da autoria do arquiteto Aucíndio Ferreira dos Santos, explica o desfasamento entre o regulamentarmente exigido e a realidade do setor construtivo de gama baixa. Ignora-se se a operação foi considerada de âmbito social no contexto da lei, assim como se desconhece a razão pela qual o processo da modesta cooperativa consta no arquivo pessoal de Salazar. Porém, em 1926, o arquiteto José Peneda havia elaborado um primeiro estudo para este bairro, difundido na revista *A Construção Moderna*, cuja inviabilidade económica pode ter sido decisiva na troca de projetista. Por onerarem significativamente a obra, as exigências funcionais e técnicas da Lei de 1928 resultaram numa desconfiança generalizada dos investidores, o que, provavelmente, justifica o reduzido número de projetos que terá chegado às comissões das casas económicas. A complexidade construtiva e a generosidade de áreas de algumas soluções criaram situações invulgares na cidade porque colocaram num mesmo patamar de qualidade a casa operária e a casa pequeno-burguesa. Em alguns bairros, o destino operário é de difícil explicação, como, por exemplo, o da seguradora A Garantia, que em 1929 terá aproveitado o facto de a lei conceder às sociedades de seguros a aplicação das suas reservas na construção de casas económicas. A arquitetura ostentosa, com fachadas recortadas de atmosfera Arte



FIG. 10 «Projecto de um grupo de 10 casas de habitação», Porto, 1930 (arquiteto José Peneda, 1926). In *Arquitectura Portuguesa*, n.º 30, 1926

¹⁷ Este poderá ser o enquadramento do atual Bairro do Bonfim do Cofre da Previdência da PSP, cuja primeira fase foi construída entre 1930 e 1933 a norte da Rua das Eirinhas e a nascente do Hospital Joaquim Urbano, no Porto. Concluíram-se nessa época quatro conjuntos de casas «quadripartidas» (16 fogos), dispostos, de forma axial, em patamares ao longo da encosta. As casas parecem tomar como modelos as soluções anteriormente implementadas pelo jornal *O Comércio do Porto* no Monte Pedral e Aventino e, ainda, as usadas em algumas colónias operárias da Câmara do Porto.

¹⁸ O artigo 4.º refere-se à preferência por casas isoladas por uma só família, abrindo as exceções preceituadas no n.º 1, «grupos de casas, faceando a mesma rua, separadas por um espaço de 3 m, se forem térreas ou com 1.º andar, e de 5 m., se tiverem mais andares, sendo aquele espaço dividido por uma parede ou por uma divisória de arame com plantas trepadeiras e ornamentais», e no n.º 2, «fileiras de casas sucessivas e unidas com comprimento total não superior a 100 m em cada grupo, o qual deverá ser separado de imediato por uma rua transversal». LO 995/1930. Arquivo Histórico Municipal do Porto.

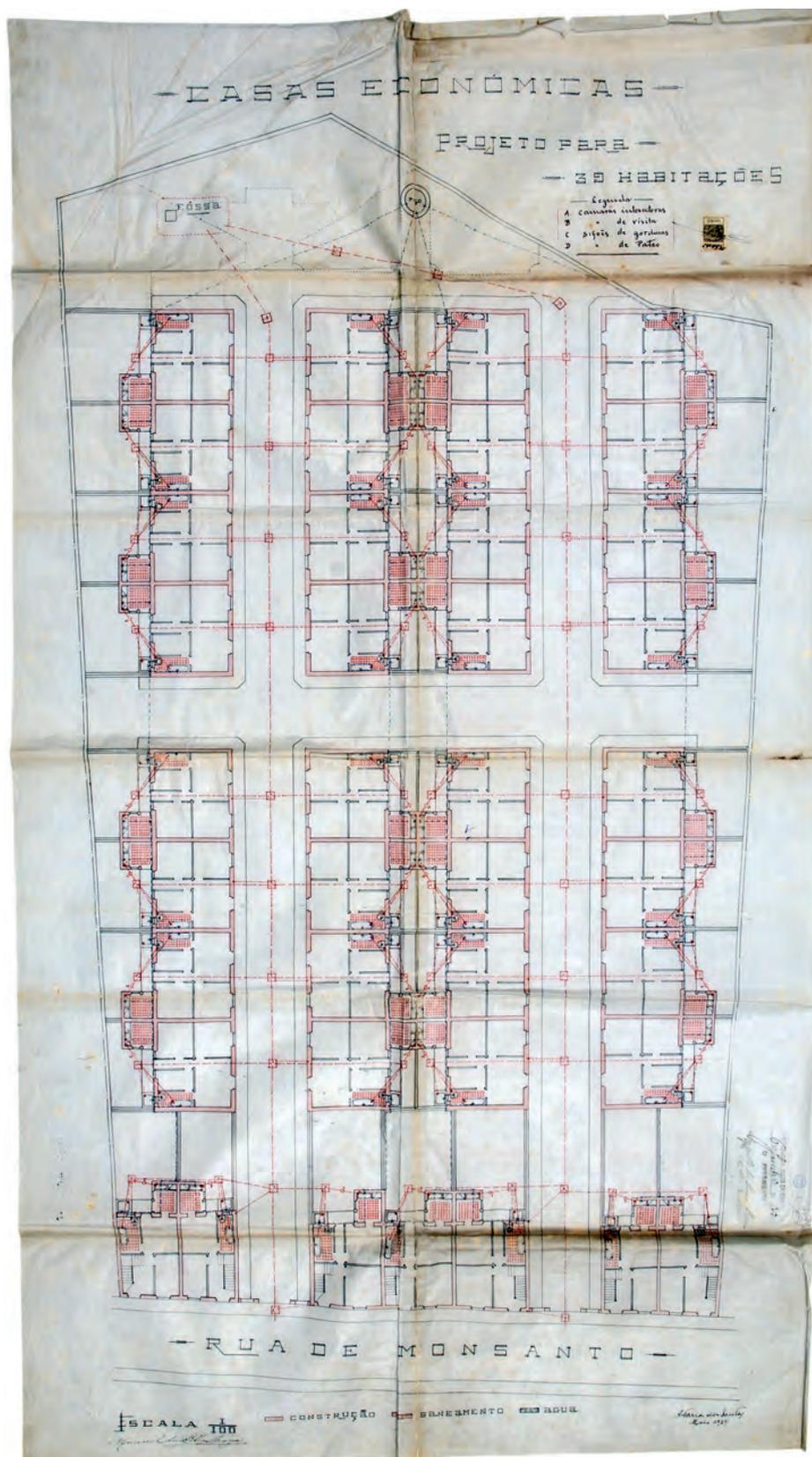


FIG. 11 «Bairro da Companhia Portuense de Casas Económicas», Porto, 1930 (Manoel Domingues dos Santos, 1929). CMP/AMP

Nova, opõe-se ao sentido mais pragmático de um outro conjunto aprovado em 1930, após sucessivos aditamentos ao projeto submetido em 1928 pela anteriormente referida Construtora Portuense de Casas Económicas.

Está ainda por fazer um apuramento rigoroso do que foi a ação municipal em matéria de habitação económica fora dos dois maiores centros urbanos do País. Tanto mais que o esforço político local ou a produção dos serviços técnicos não se podem medir apenas a partir do construído¹⁹. Face à dificuldade, o estudo tomou a si um corpo de análise constituído por amostras fragmentárias, mas tidas como exemplares o suficiente para se construir um olhar ajustado sobre o tema. À parte esta advertência, nota-se que a partir de 1928 passou a existir um maior empenho do poder local em prover diretamente habitação aos seus habitantes. Até então, a produção municipal tinha sido circunstancial, algumas vezes inscrita nas necessidades gerais dos melhoramentos urbanos, como é o caso de um empréstimo concedido pelo Governo à Câmara Municipal de Guimarães em 1916. Neste caso, o bairro operário desenvolver-se-ia a par da construção do parque circundante às ruínas do castelo e dos Paços dos Duques de Bragança, da rede de abastecimento de água, dos novos Paços do Concelho, ou da conclusão da cadeia (*Diário do Governo*, 1918, p. 7). De igual modo, foram previstas casas económicas para um conjunto habitacional em Chaves, no âmbito de um empréstimo para as obras complementares de abastecimento de águas e de saneamento (*Diário do Governo*, 1923, p. 1255). O município do Porto, impulsionado pela experiência filantrópica do jornal *O Comércio do Porto*, desde o início da República, foi dotando a cidade com conjuntos habitacionais, denominados «colónias operárias», situadas, estrategicamente, num primeiro anel periférico da expansão urbana²⁰. Em junho de 1915, foi anunciado pela edilidade o início das obras de 28 casas-jardim geminadas, que viriam a constituir a Colónia Operária de Antero de Quental. O seu projeto será exemplar para outros dois conjuntos deste vasto programa municipal: recorre a amplas janelas de duas folhas e bandeira retiforme, beirais pronunciados escorados por elementos de marcenaria complexa a marcar a entrada, contidos apontamentos decorativos de cantaria e embasamento destacado por imperativo sanitário. Sinais que afinam por um vocabulário afrancesado e austero, transversal a muitos edifícios utilitaristas da Primeira República. Restou a Colónia Viterbo Campos, na Arrábida, com a sua estranha forma bucólica, declaradamente rústica, filiada no viajado *chalet* alpino. De uma forma geral, os encargos com estas obras seriam suportados pelo orçamento de cada município, eventualmente, recorrendo ao crédito sob autorização da administração central.

Também em Lisboa houve a ambição de arrancar com bairros. Antes da Lei de 1928, a administração do município tinha negociado com uma sociedade comercial um contrato para urbanização de terrenos, fazendo aprovar na comissão executiva um regulamento sobre bairros económicos que permitiria

¹⁹ De entre alguns exemplos não referidos pela falta de documentação substancial, destaca-se o caso do Bairro do Loreto, em Coimbra, cuja intenção de construção vinha sendo discutida pelo município desde 1931. Nos *Anais do Município de Coimbra 1920-1939* (edição da Biblioteca Municipal de Coimbra, 1971) é possível verificar que nessa época algumas atas das reuniões camarárias prenunciam um bairro «tipo cidade jardim» sustentado por um relatório apresentado pelo vereador José da Silva Neves.

²⁰ Desconhecendo-se o processo e data da Colónia da Foz do Douro, entre 1914 e 1917 serão concebidas as Colónias de Antero de Quental, Estêvão Vasconcelos, Dr. Manuel Laranjeira e Viterbo Campos, cujas obras, faseadas, prolongar-se-ão até 1929. Para uma informação mais detalhada sobre estes grupos de casas, consultar Domingos Tavares, *António Correia da Silva. Arquitecto Municipal*. Porto: Dafne Editora, 2016.

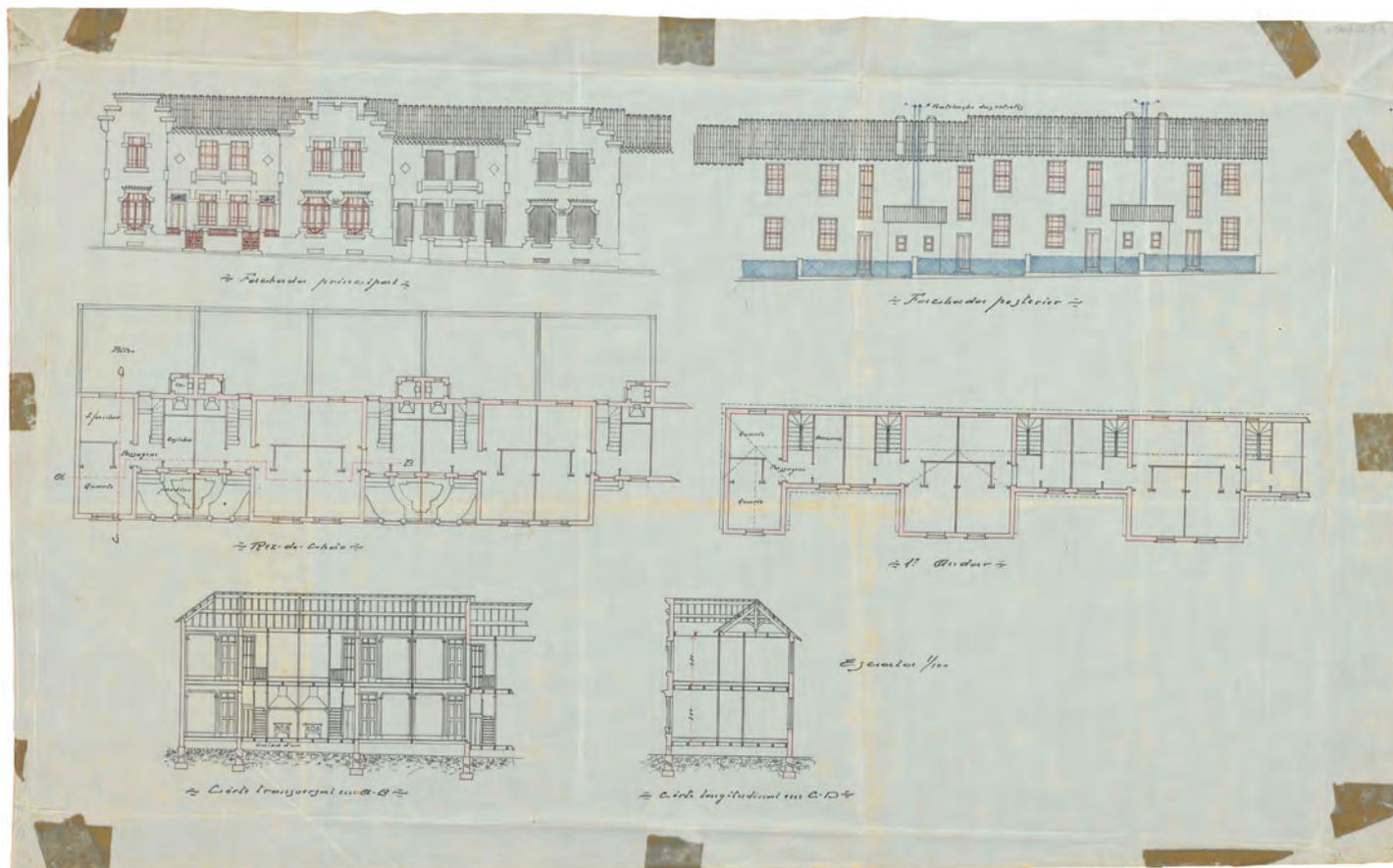


FIG. 12 «Bairro Operário», Guimarães, n. c. (arquiteto José Luís Ferreira, 1916). CMG/AMAP

edificar 300 casas em cada uma das zonas, Oriental e Ocidental, de Lisboa. Estas novas urbanizações, equipadas com escola, lavadouro, balneário, destinaram-se preferencialmente a funcionários e operários da Câmara (*Actas*, 1920, p. 370). Na segunda metade da década de 20, à preocupação com o incremento significativo de barracas clandestinas e outros «abusos» urbanísticos, somava-se o problema do alojamento dos empregados municipais. Assim, a edilidade decidiu avançar na resolução da grave crise da habitação, porquanto a ineficiência do programa estatal dos bairros sociais tinha criado na capital um vazio que seria necessário preencher. As casas deviam ser «em série e por processos modernos que, não afectando a sua resistência e duração, permitam realizar uma construção económica» (*Actas*, 1926, p. 700). Em 1927, considerando que o município «tem prestes a funcionar uma instalação própria para fabrico de tijolo e uma oficina mecânica para o trabalho de madeira», fatores que podiam provocar uma redução de custos, foi determinada a elaboração de um projeto que usasse esses materiais, empregando-se para a cobertura a «uralite» (*Actas*, 1927, p. 33). O estudo-tipo, com uma memória descritiva assinada pelo engenheiro Jácome de Castro, servirá de modelo às primeiras 24 casas do futuro Bairro Municipal Presidente Carmona²¹ concluídas em março de 1928, meio ano antes de sair o

21 Provavelmente, a escolha do local onde se implanta este bairro municipal remete para os anos de 1910 quando foram efetuadas cedências de terreno com o objetivo de se construir um bairro operário na denominada «Quinta do Bacalhau». O facto é referido no *Boletim do Trabalho Industrial*, de 1912, dando notícia da sua localização na Rua do Barão de Sabrosa (erradamente pertencente ao Porto) e do seu promotor, Joaquim Garrido.

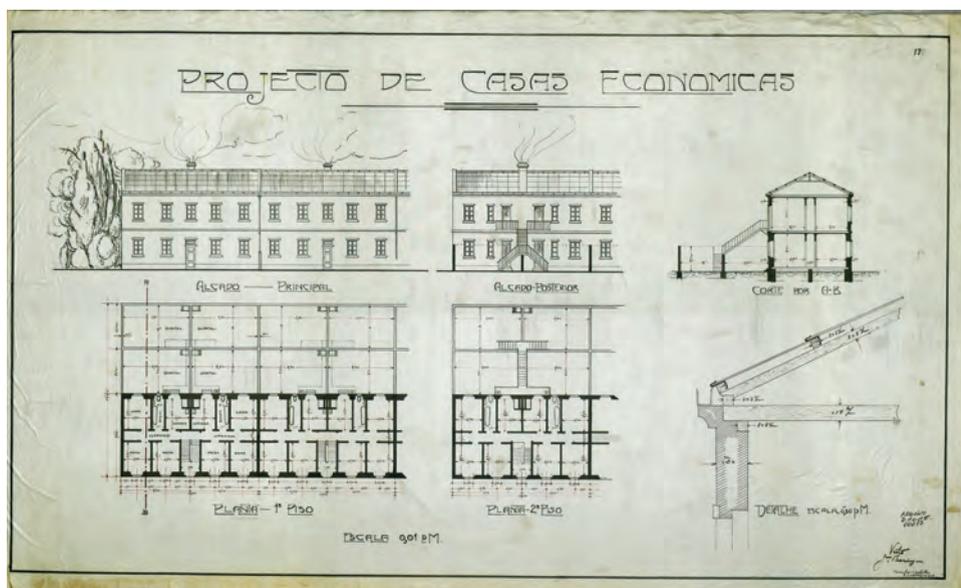


FIG. 13 «Bairro de Casas Económicas de Lisboa», Lisboa, n. c. (Repartição Técnica Municipal, 1927). CML/AML



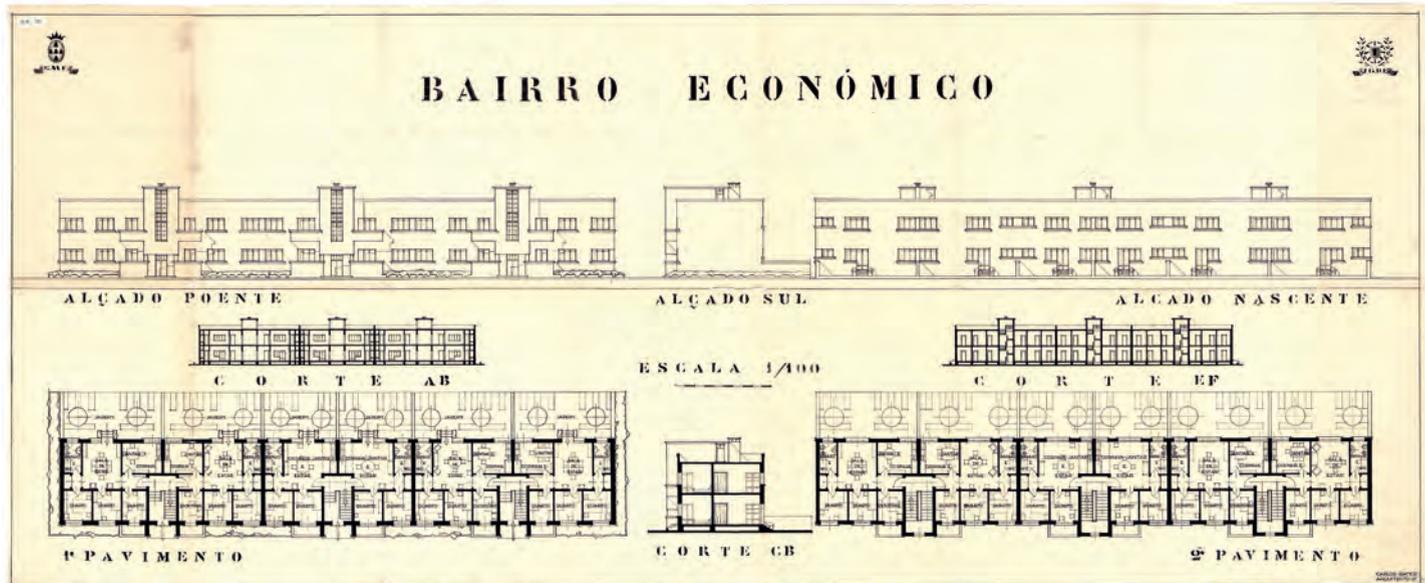
FIG. 14 «Bairro Municipal Presidente Carmona», Lisboa, 1928 (Repartição Técnica Municipal, 1927). CML/AML. Eduardo Portugal

referido Decreto n.º 16 055. Embora haja posteriormente a intenção de experimentar no mesmo bairro outras tipologias habitacionais, a primeira fase será levantada com módulos de dois pisos, cada um com quatro frações distribuídas em esquerdo/direito servidas por escada partilhada colocada sobre o alçado da rua. De acordo com a Lei de 1928, os municípios deveriam também assegurar a construção de ruas e de infraestruturas caso não intervissem na construção das casas económicas. Terá sido neste âmbito que o município de Lisboa dinamizou, já em 1930, projetos de loteamento e infraestruturização de terrenos com a finalidade de aliciar a promoção privada na construção de casas económicas e, simultaneamente, urbanizar zonas degradadas. É o caso do «Bairro Económico

de Santos-o-Novo», indicado no Decreto n.º 17998, de 25 de fevereiro, ou da urbanização entre a Rua da Penha de França e a Avenida General Roçadas. No mesmo espírito da pretensão estariam a abertura dos «arruamentos destinados a habitações económicas» entre a Estrada de Queluz e a Estrada da Ajuda, com desenhos datados de julho de 1928.

O debate sobre o problema da habitação foi-se tecendo ancorado nas preocupações sobre as tipologias habitacionais mais adequadas, nos melhores modos de promoção e financiamento e, indubitavelmente, no grau de compromisso do Estado. Essa discussão, que oscilava entre o doutrinário e o técnico, seria rematada em 1933 com a promulgação da conhecida Lei das Casas Económicas do Estado Novo. Nos anos que a antecedem, o poder municipal dinamizou um conjunto de propostas que importa identificar, cruzando-as com o Decreto n.º 21697, de 30 de setembro de 1932, consagrado aos «Melhoramentos Urbanos» que a Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais conduzia embora se confiasse a «técnicos estranhos aos seus serviços o estudo e projecto das obras» (*Diário do Governo*, 1932, p. 1973). Dos conjuntos encontrados neste breve intervalo nota-se, por um lado, uma arquitetura conservadora que expressa processos construtivos locais (como é exemplo o «Projecto das Casas Económicas do Bairro da Câmara» no lugar da Arcela, Guimarães, 1931, também dominado de «Leão XIII»), ou mimetiza elementos arquitetónicos regionais (como é exemplo o bairro operário proposto pelo arquiteto Amílcar Pinto para, com o mercado municipal, integrar os melhoramentos da zona sudoeste de Ponte de Lima)²² ou, ainda, que usa simplificações cândidas de elementos arquitetónicos de raiz clássica (como é exemplo o anacrónico projeto de casas económicas promovido pelo município de Vila Nova de Gaia, em 1931, que não terá ultrapassado a fase de projeto-tipo). Por outro lado, observa-se o nascimento de novas soluções por via do debate internacional desencadeado em torno do programa ideológico e formal do *Esprit Nouveau* e da *Bauhaus*. O Bairro Municipal de Olhão e do Funchal, o Bairro Municipal de Viana do Castelo e o Bairro Municipal de Cascais configuram esse novo estádio no desenho da casa operária, que será imediatamente interrompido em 1933, com a reabertura do tema da «Casa Portuguesa» como modelo para afirmação de um «estilo nacional». Ao contrário da maioria dos exemplos reportados até aqui, passamos a estar na presença de obra autoral, neste caso, respetivamente, de Carlos Ramos (1897-1969), Rogério de Azevedo (1898-1983) e Jorge Segurado (1898-1990). No tempo em que a encomenda foi efetuada, os três arquitetos estão em fase de afirmação profissional, num período particular de militância alinhada com a abstração volumétrica defendida pelo Movimento Moderno. Embora a natureza das soluções construídas em Portugal estivesse longe da nova praxis arquitetónica e urbanística estimulada pela política de alojamento social da República de Weimar, ou das HBM francesas, observam-se alguns laivos de uma modernidade com aprofundamentos distintos.

²² O projeto será divulgado no n.º 5 da revista *A Arquitectura Portuguesa*, de maio de 1930.



Com data admissível de 1929, o «Projecto dum Bairro Económico» para Olhão propunha 24 casas geminadas térreas com pátio interior organizadas ao longo de uma rua privada que funcionava como eixo de simetria da composição em planta. A disposição dos volumes e a hierarquização dos espaços comuns parece introduzir no conjunto um sentido de ordem e autorregulação de natureza panóptica. Confirma-se também uma preocupação em normalizar elementos construtivos vernaculares locais remetendo o desígnio modernista da proposta para a arquitetura popular (Agarez, 2016, pp. 149-164). A maquete do bairro que figurará em 1930 no I Salão dos Independentes²³ representa uma nova arquitetura que, numa estratégia de propaganda a favor do Moderno em Portugal²⁴, modera a sua condição vanguardista estabelecendo afinidades com o ambiente árabe e cubista da vila algarvia. Este interesse de contextualização será eliminado no bloco habitacional desenvolvido em 1931 no âmbito do Plano de Melhoramentos do Funchal. O edifício apresenta uma composição volumétrica que faz uso da escada para pontuar no alçado as entradas, num complexo jogo de sombras, ao qual eram ainda associados os volumes das varandas. Tratou-se de uma proposta que explicitava através da sua forma o acesso vertical múltiplo — solução tipológica muitas vezes censurada por se afastar do ideal unifamiliar e fortemente conotada com as práticas socialistas. Neste caso particular, Carlos Ramos foi inequívoco quanto ao uso de um léxico formal em sintonia com os postulados funcionalistas saídos do CIAM (Congresso Internacional da Arquitetura Moderna) de Frankfurt, determinados pelos temas do «espaço mínimo», da «luz», do «ar» e do «espaço livre» — «Die Wohnung für das Existenzminimum»²⁵. O mesmo posicionamento não pode ser lido na proposta de moradias em banda que, em simultâneo, fez para um segundo bairro na

FIG. 15 «Bairro Económico — modelo 2», Funchal, n. c. (arquiteto Carlos Ramos, 1931). SIPA/APCCR

²³ Primeira de duas exposições realizadas na Sociedade Nacional de Belas-Artes (Lisboa), cujo fim visava a divulgação de obras modernas em diversas áreas, nomeadamente em arquitetura. In José Augusto-França, *História da Arte em Portugal: O Modernismo*. Lisboa: Editorial Presença, 2004, p. 59.

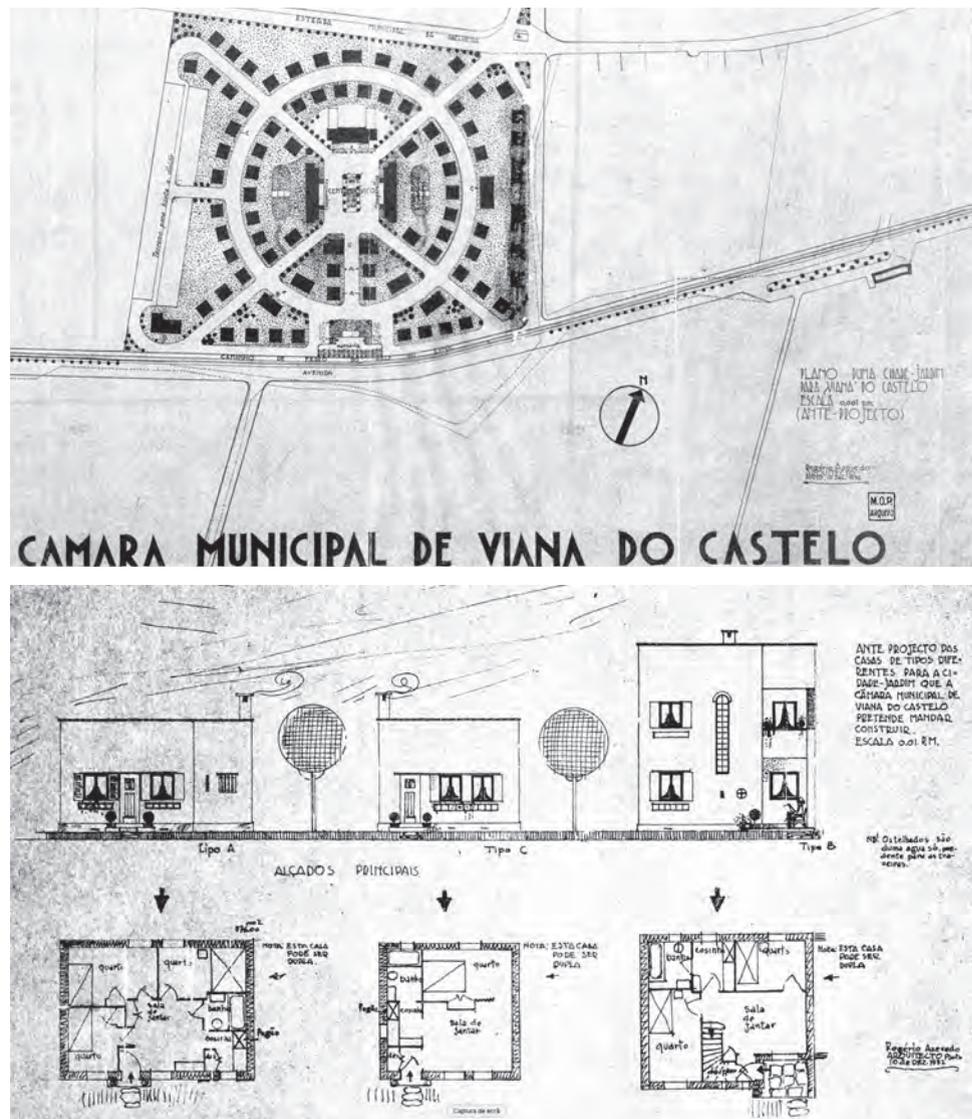
²⁴ Cottinelli Telmo utilizaria também esta comparação para justificar a sua proposta «Casa de 9 compartimentos, para o sul do país», como «belos modelos de arquitetura moderna subordinada a um sentimento regional». In *A Arquitectura Portuguesa*, ano xxvi, n.ºs 8 e 9, agosto e setembro de 1933, p. 71.

²⁵ «A habitação para as condições de vida mínima» — tema do 2.º Congresso do CIAM realizado em Frankfurt no ano de 1929.

capital madeirense, ao apresentar uma versão alternativa em «estilo regionalista», socorrendo-se de elementos decorativos e construtivos ligados à tradição local. Este episódio dá-nos toda a ambivalência do frágil sentido de moderno na arquitetura portuguesa da época: «conceito polémico em 1915, integrado em 1930, ultrapassado 10 anos depois, e jamais claramente definido», vacilando entre moda e modo de ser²⁶.

A obra de Rogério de Azevedo para Viana do Castelo consistia num «plano de uma cidade-jardim a situar entre a Estrada Municipal da Abelheira e o caminho-de-ferro do Vale do Lima». Embora 1932 seja a data do plano, o município foi autorizado a contrair um empréstimo para a execução do bairro através do Decreto n.º 22380, de 1 de abril de 1933. No seu artigo 2.º, o Governo remete a permissão para o já referido decreto dos «Melhoramentos Urbanos», figura

FIG. 16 a) «Plano de uma cidade-jardim para Viana do Castelo», Viana do Castelo, n. c. (arquiteto Rogério de Azevedo, 1932). CMVC/AMVC b) «Anteprojetado das casas de tipos diferentes», Viana do Castelo, n. c. (arquiteto Rogério de Azevedo, 1932). SGME/BAHE



²⁶ Sobre o moderno, Augusto-França afirmou: «[...] entre nós, 'moderno' hesitou sempre entre uma maneira de ser (modo) e uma maneira de fazer (moda), relativas ambas ao que é actual, de agora, ou de há pouco [...] Por conseguinte, há que atender na maneira como foi assumido no 'modernismo' português, nas suas várias fases e pelos seus diversos proponentes e utentes.» In José Augusto-França, *O Modernismo na Arte Portuguesa*. Lisboa: Bertrand Editora, 1991 [1979], p. 93.

jurídica recém-criada que permitia, fora dos grandes centros, a implementação de planos de urbanismo, entre outros. O Estado mostrava o seu «empenho de contribuir e animar todas as iniciativas, guiando-as em obediência a um plano geral» (*Diário do Governo*, 1932, p. 1973) que garantisse a boa orientação das obras e a sua eficácia. Segundo a lei, para o ano económico de 1932-1933, o Ministro das Obras Públicas e Comunicações podia autorizar que fossem executados melhoramentos de reconhecida relevância, independentemente da existência de um plano. Por esta via, terá sido lançada a empreitada dos arruamentos e redes de saneamento e abastecimento de água, restando a construção dos edifícios que acabará por não se consumir devido à apropriação, após 1933, da pequena estrutura urbana pelo Programa das Casas Económicas que aí introduzirá, numa perspectiva ruralista, um conjunto de moradias chãs. Se o tema do «bairro-jardim» era usado por Salazar pela sua automática ligação ao tema da casa bucólica isolada com horta, verifica-se que a proposta de Rogério de Azevedo era desviante sobretudo porque não contemplava de uma forma clara o fracionamento associado à propriedade privada. Da análise ao anteprojecto, verifica-se que a solução não expressa delimitações de lotes, não hierarquiza logradouros e jardins; antes, propõe uma vasta faixa de «terreno para horta a dividir» na zona poente e integra campos e parques de jogos no seio dos quarteirões. O pequeno aglomerado era constituído por casas isoladas, escola, creche e dois conjuntos para cooperativas de habitação. Os equipamentos e os dois blocos habitacionais organizavam o denominado «centro cívico» colocado no ponto focal, e auferem-lhe um carácter urbano oposto ao dos anéis periféricos onde se implantam casas unifamiliares com generosos jardins. Através dos desenhos do anteprojecto das moradias é visível algum cuidado em tomar uma matriz espacial e morfológica suficientemente flexível para formar tipologias até quatro quartos, possíveis de serem agregadas em banda. O uso de envidraçados simples e colocação de telhado de uma água voltada para as traseiras, com conseqüente formação de vasta área de parede cega no alçado frontal. Para além do recurso a estes dispositivos formais, a solução evidencia um desenho do espaço interior distinto daquela que era à data a prática corrente. Por exemplo, se nos determos sobre os compartimentos associados ao banho e à cozinha, sobressai uma racionalidade na disposição e dimensão de espaços, e uma complexificação funcional, a que não será alheia a provável introdução de equipamentos domésticos modernos.

Inaugurado em março de 1933 pelo Ministro do Interior, o Bairro Operário Conde de Monte Real foi projetado em 1932 pelo arquiteto Jorge Segurado para a Câmara Municipal de Cascais²⁷. A solução parte de uma malha retangular onde se dispõem fileiras de habitações reproduzidas paralelamente, numa ordem que sugere a do plano da Siedlung Dammerstock, de Walter Gropius (1883-1969), construída em 1928, e que Jorge Segurado terá visitado em 1931.

.....
 27 Em 1931 a Comissão Administrativa mandou elaborar à Secção de Engenharia da Câmara Municipal de Cascais o projeto de um bairro para pobres. Terá decorrido a iniciativa do contributo de 150 000\$ pelo benemérito conde de Monte Real «para que se iniciasse a construção de um bairro para pescadores», conforme notícia de 10 de dezembro de 1931 no n.º 80 do *Jornal de Cascaes*. A primeira fase do bairro, cofinanciado em um quarto do valor pelo município, era constituída por 16 casas de uma a seis divisões cada, erguidas num terreno camarário em Alvide.

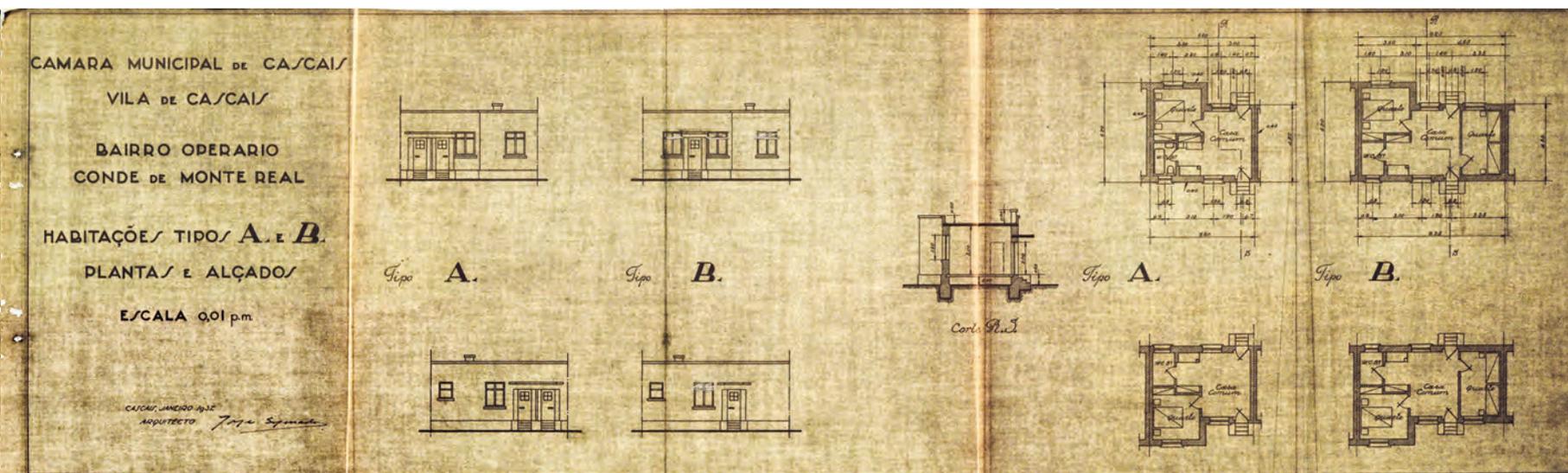


FIG. 17 «Bairro Operário Conde de Monte Real», Cascais, 1930 (arquiteto Jorge Segurado, 1930). CMC/AMC

Se plenamente cumprido, o projeto daria origem a 133 fogos do tipo A, 123 do tipo B, uma escola, parques infantis, uma biblioteca e uma sede de cooperativa. Estas duas tipologias correspondiam a casas unifamiliares agrupadas em banda, com um ou dois quartos, tendo um núcleo distributivo formado pela «casa comum», à qual era agregada uma pequena zona de cozinhar e um quarto de banho. Testemunham as fotografias da época três grupos de quatro casas com a mesma exposição solar, hortas na retaguarda tenuemente divididas entre si por sebes baixas. Os volumes com cobertura plana apresentam um tom cromático escuro que contrasta com o delicado desenho das caixilharias executadas com delgados perfis de aço. Estas particularidades que cunhavam o caráter modernista do bairro serão posteriormente alteradas para compatibilização com o reportório formal do Estado Novo, nomeadamente telhados com beiral, janelas de pequena dimensão com duas folhas em tons claros. No relatório de obras e melhoramentos apresentado pelo então presidente da Comissão Administrativa da Câmara, António Rodrigues Cardoso, o arquiteto foi elogiado nos seguintes termos: «Consciente do seu valor, que é grande, não transige nunca com os seus hábitos do passado que neste concelho eram regra em assuntos de estética. Meteu na ordem aquilo que andava arredado, pondo cada qual no seu lugar: os mestres-de-obras, os amadores de projectos e os criadores de estilos.»²⁸

Esta nova respiração que escapa à linguagem figurativa herdada de Oitocentos decorreu de alguma experimentação no desenho do espaço doméstico operário no enalço da nova prática veiculada pelo movimento funcionalista europeu. À parte o facto de se fundarem maioritariamente no unifamiliar, estas últimas propostas afastavam-se daquilo que viria a ser o modelo implementado pelo Estado Novo para a arquitetura das Casas Económicas de 1933.

²⁸ Citação a partir de José d'Encarnação, *Recantos de Cascais*. Lisboa: Edições Colibri, 2007, p. 24.



FIG. 18 «Bairro Municipal de Cascais», Cascais, 1933 (arquiteto Jorge Segurado, 1933). ANTT/EPJS

Casas económicas republicanas

Casas para operários ou operários para as casas? — Face ao problema do crescimento demográfico e da crise económica, esta interrogação encerra um dilema cujas premissas permitem medir o pulsar das decisões sobre a questão social da habitação no rescaldo da Primeira Guerra. Na maioria dos países europeus a confrontação bélica causou um devaste físico do território que obrigou, entre outras urgências, ao restabelecimento dos equilíbrios sociais pela facilitação de casa aos desalojados e aos soldados. À parte o repatriamento dos efetivos do Corpo Expedicionário Português, a maior influência da Guerra em Portugal foi relativa à escassez de bens e o desequilíbrio das contas públicas. Os militares que soçobram às frentes de batalha regressaram às suas vilas e aldeias de origem e pouco devem ter contribuído para a crise de emprego que o Ministério do Trabalho tentou resolver a partir de 1919. Tão-pouco essa massa de homens e suas famílias tiveram um reconhecimento do Estado suficiente para recompensar com casas o risco de vida e valentia colocada a favor da Pátria.

Neste período, a Administração Pública preocupou-se em resolver o acesso à habitação ao maior número de cidadãos no quadro geral do humanismo republicano e nas suas estratégias de dominação porque se compreendeu que o tema da habitação era já um instrumento poderoso no jogo político e de controlo social. Como se pôde verificar, isto foi tentado com estratégias diversas, ora confirmando a renovação da habitação para as classes pobres como resposta à urgência sani-

tária e de higiene pública das populações, ora encarando a construção de bairros como forma de resolver a crise do emprego do operariado da construção civil, ora afirmando a habitação digna como um direito fundamental que a República devia garantir. Com a gradual estabilização política, recuperação económica e o equilíbrio financeiro iniciado a partir do golpe militar de 1926, o estatuto da habitação será afirmado numa continuidade ideológica que culminará com a grande operação de uniformização das casas económicas de 1933, já no quadro da Constituição do Estado Novo, ponto de não retorno no pensamento político sobre a habitação social.

No período em análise, no debate crítico sobre a arquitetura doméstica, era recorrente o problema da «casa portuguesa». A questão vinha sendo discutida na abertura do século, mas coincide com o ano de 1918 a publicação bem-sucedida de Raul Lino com o título *A Nossa Casa: Apontamentos sobre o Bom Gosto na Construção das Casas Simples*. A proposta integrava-se num movimento alargado de refundação nacionalista a partir da seriação de marcadores etnográficos essenciais, observados para serem agregados às exigências sociais e técnicas modernas. Desta leitura do significado de tradição redundou uma simplificação de linguagem que encontrava na integração em obra nova de elementos arquitetónicos vernaculares regionais a sua fundamentação. Em contraponto, verificava-se uma produção eclética de matriz clássica por via da formação na academia parisiense, mas contaminada por um utilitarismo fortemente ajustado ao programa e às inovações técnicas. As formas arquitetónicas dos bairros construídos pelo Estado, saídas das mãos de arquitetos que haviam frequentado a *École des Beaux-arts*, distanciam-se das formas bucólicas internacionais predominantes nas *garden-cities* que se apresentavam como modelo urbano. Por exemplo, a arquitetura mais monumental do Bairro do Arco do Cego ou da Ajuda, em Lisboa, distingue-se das soluções portuenses mais próximas do «modelo culturalista», para utilizar a conhecida categorização de Françoise Choay. Observando as chaminés, o apoio das floreiras, os beirados ou o entrançado dos balcões na arquitetura do bairro republicano de Sidónio Pais no Porto, percebe-se os primeiros sinais de uma arquitetura que usa elementos uniformizados que radicam na diversidade de soluções técnicas da cultura construtiva ancestral. Trata-se de um recurso que magnifica a cultura popular pitoresca e desenha a «Casa Pilar da Nação» (Ramos, 2015, p. 73).

Esta mescla de posicionamentos, que oscilam entre o tradicional, o híbrido e o moderno, está muito presente nos derradeiros meses antes do anúncio oficial do Programa das Casas Económicas. De facto, em 1932, o Ministro das Obras Públicas, engenheiro Duarte Pacheco (1900-1943), havia constituído uma comissão formada pelo arquiteto Porfírio Pardal Monteiro (1897-1957) e os engenheiros António Emídio Abrantes (1888-1970) e Álvaro da Fontoura (1891-1975)²⁹ para elaborar as bases técnicas das Casas Económicas e, simultaneamente, fornecer

²⁹ Na carta são unicamente referidos os apelidos pelo que os nomes indicados decorrem de uma hipótese de leitura.

um projeto-tipo de uma casa independente. Do relatório enviado ao Ministro constata-se que não teriam sido incluídos desenhos da casa-modelo para evitar constrangimentos. Foi esta a razão pela qual Pardal Monteiro se dirigiu a Duarte Pacheco, em carta datada de dezembro de 1932, com o propósito de defender o seu ponto de vista moderno e insistir na solução que havia desenvolvido:

«Das fachadas não direi senão que devem ser a tradução exacta e lógica do interior e rigorosamente subordinadas ao que este impuser, sem quaisquer outras preocupações de ordem estética que não sejam a de boas proporções, alegria, simplicidade e honesta na sua composição. Todos os arrebiques pretensiosos e amaneirados [...] devem ser rigorosamente banidos e até proibidos, sem o que cairíamos na repetição dos bairros dos subúrbios de Lisboa e até mesmo em que uma errada e prejudicial noção de patriotismo e de nacionalismo e uma ainda mais falsa noção de beleza se ostentam sem que até hoje se tenha feito o seu indispensável saneamento.» (Monteiro, 2012, anexo.)

A proposta, minuciosamente descrita, contraria aquilo que viria a ser no ano seguinte o modelo implementado pelo Estado Novo. A partir de então assiste-se à estabilização de um desenho ideal da casa barata que segue à risca um receituário validado pelo poder. Passa a vigorar uma normalização da forma para a reprodução de um tipo de casa que persegue um ideal rural pela combinação da horta com formas chãs (Ramos, Gonçalves, Silva, 2014, pp. 60-67). A «casa de família» que António Salazar ambiciona para o País dará corpo aos aspetos pitorescos das casas simples vernaculares tomados como sinais genuínos de uma portugalidade que se quer regenerar. A questão da casa surgirá assim na agenda da política nacionalista como representação suprema dos valores tradicionais e, simultaneamente, como instrumento de controlo social. É um desígnio que remonta ao século XIX, entra pela República e se funda num debate abrangente produzido ao redor do problema do apuramento de uma identidade coletiva nacional e da escolha dos seus símbolos.

Referências bibliográficas

- Actas das Sessões da Câmara Municipal de Lisboa*. Ano de 1918, 1940. Lisboa: Oficinas Gráficas da CML.
- Actas das Sessões da Comissão Executiva*, 1920. Lisboa: Imprensa Municipal.
- Actas das Sessões da Comissão Executiva*, 1926. Lisboa: Imprensa Municipal.
- Actas das Sessões da Comissão Executiva*, 1927. Lisboa: Imprensa Municipal.
- AGAREZ, Ricardo, 2016. *Algarve Building. Modernism, Regionalism and Architecture in the South of Portugal, 1925-1965*. New York: Routledge.
- AUGUSTO-FRANÇA, José, 1991 (1979). *O Modernismo na Arte Portuguesa*. Lisboa: Bertrand Editora.

BARRETO, Rogério Ramiro da Silva, 2003. «Viana do Castelo — Pensar/fazer cidade. O processo urbanístico na segunda metade do século XX». Dissertação de Mestrado em Planeamento Urbano e Regional. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

BAPTISTA, Luís Vicente, 1999. *Cidade e Habitação Social. O Estado Novo e o Programa das Casas Económicas em Lisboa*. Oeiras: Celta Editora.

CARVALHO, Lino de, 1908. «A habitação», in *Anuario da Sociedade dos Architectos Portuguezes*. Lisboa: Typographia do Commercio, ano IV, pp. 25-29.

—, 1908. «Casas baratas — Representação ao Governo», in *Anuario dos Architectos Portuguezes*. Lisboa: Typographia do Commercio, ano IV, pp. 17-18.

Diário da Câmara dos Deputados, 1916. Lisboa: Imprensa Nacional, sessão n.º 87, de 12 de maio.

Diário da Câmara dos Deputados, 1917. Lisboa: Imprensa Nacional, sessão n.º 127, de 23 de agosto.

Diário da Câmara dos Deputados, 1919. Lisboa: Imprensa Nacional, sessão n.º 69, de 27 de outubro.

Diário da Câmara dos Deputados, 1920. Lisboa: Imprensa Nacional, sessão n.º 92, de 2 de junho.

Diário da Câmara dos Deputados, 1921. Lisboa: Imprensa Nacional, sessão n.º 59, de 11 de maio.

Diário da Câmara dos Deputados, 1924. Lisboa: Imprensa Nacional, sessão n.º 144, de 13 de agosto.

Diário da Câmara dos Senhores Deputados, 1890. Lisboa: Imprensa Nacional, sessão n.º 10, de 6 de maio.

Diário da Câmara dos Senhores Deputados, 1901. Lisboa: Imprensa Nacional, sessão n.º 30, de 7 de março.

Diário da Câmara dos Senhores Deputados, 1905. Lisboa: Imprensa Nacional, sessão n.º 19, de 22 de agosto.

Diário da Câmara dos Senhores Deputados, 1908. Lisboa: Imprensa Nacional, sessão n.º 15, de 23 de maio.

Diário da Câmara dos Senhores Deputados, 1909. Lisboa: Imprensa Nacional, sessão n.º 36, de 27 de julho.

Diário da Câmara dos Senhores Deputados, 1914. Lisboa: Imprensa Nacional, sessão extraordinária n.º 7-A, de 29 de julho.

Diário do Senado, 1912. Lisboa: Imprensa Nacional, sessão n.º 24, de 17 de janeiro.

Diário do Senado, 1922. Lisboa: Imprensa Nacional, sessão n.º 28, de 26 de abril.

A Ilustração Portuguesa, 1918. Lisboa: O Século, n.º 641.

JORGE, Ricardo, 1885. *Higiene Social: Applicada à Nação Portuguesa*. Porto: Imprensa Civilização.

LEAL, Ernesto Castro, 2008. *Partidos e Programas. O Campo Partidário Republicano Português: 1910-1926*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

MARTINS, Conceição Andrade, 1997. «Trabalho e condições de vida em Portugal (1850-1913)», in *Análise Social*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, n.º 142, pp. 482-535.

MATTA, Caeiro da, 1909. *Habitações Populares*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

MONTEIRO, João Pardal, 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.

MONTENEGRO, Augusto Pinto de Miranda, 1907. *Cadastro Sanitário*. Lisboa: Typografia Universal.

PEREIRA, David Oliveira Ricardo, 2012. «As políticas sociais em Portugal (1910-1926)». Tese de Doutoramento. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.

PEREIRA, Paulo, 1999. *2000 Anos de Arte em Portugal*. Lisboa: Temas e Debates.

PIRES, Ana Paula, 2011. *Portugal na I Grande Guerra. A República e a Economia de Guerra*. Lisboa: Caleidoscópio.

RAMOS, Rui, 2001. *A Segunda Fundação*, José MATTOSO (coord.), *História de Portugal*. Lisboa: Editorial Estampa, vol. 6.

RAMOS, Rui Jorge Garcia, 2015. *Modernidade Inquieta. Arquitectura e Identidades em Construção: Desdobramento de Um Debate em Português*. Porto: Edições Afrontamento.

—, Eliseu GONÇALVES e Sérgio SILVA, 2014. «From the Late 19th Century House Question to Social Housing Programs in the 30s: The Nationalist Regulation of the Picturesque in Portugal», in *Docomomo Journal*. Lisboa: Docomomo International, n.º 51, pp. 60-67.

ROSAS, Fernando, e Maria Alice SAMARA, 2016. *Ministério do Trabalho — 100 Anos (1916-2016)*. Lisboa: Tinta da China Edições.

SANTA-RITA, Guilherme Augusto, 1891. *Habitação do Operário e Classes Menos Abastadas*. Lisboa: Typ. da «Gazeta de Portugal».

SILVA, Armando Malheiro da, 2006. *Sidónio e Sidonismo*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, vol. 2.

STEPHANKEVITCH, Paul, 1935. «Le Probleme des Habitations Economiques et le Cas de la Ville de Porto», in *Conferências da Liga Portuguesa de Profilaxia Social*. Porto: Imprensa Social, 2.ª série, pp. 10-29.

TARN, John Nelson, 1973. *Five per Cent Philanthropy. An Account of Housing in Urban Areas between 1840 and 1914*. Cambridge: Cambridge University Press.

TAVARES, Domingos, 2016. *António Correia da Silva. Arquitecto Municipal*. Porto: Dafne Editora.

TIAGO, Maria da Conceição, 1997. «O Bairro Social da Ajuda/Boa Hora. Um projecto da República Nova e uma realização do Estado Novo, 1918-1935». Dissertação de Mestrado em História Social Contemporânea. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

VALÉRIO, Nuno (coord.), 2001. *Estatísticas Históricas Portuguesas*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, vol. I.

Legislação

Decreto n.º 4137, de 25 de abril de 1918. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 87.

Decreto n.º 4440, de 21 de junho de 1918. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 136.

Decreto n.º 5397, de 14 de abril de 1919. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 77.

Decreto n.º 5481, de 30 de abril de 1919. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 90.

Decreto n.º 6155, de 11 de outubro de 1919. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 206.

Portaria n.º 3108, de 7 de março de 1922. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 46.

Lei n.º 1480, de 29 de outubro de 1923. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 228.

Decreto n.º 10132, de 27 de setembro de 1924. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 218.

Decreto n.º 11592, de 17 de abril de 1926. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 82.

Decreto n.º 16055, de 22 de outubro de 1928. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 243.

Decreto n.º 16085, de 29 de outubro de 1928. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 249.

Decreto n.º 21697, de 30 de setembro de 1932. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 230.

«As questões sociais, interessando principalmente as classes proletárias, são hoje de palpitante actualidade em todos os povos cultos. [...] Uma dessas questões e da maior importância é a que se destina a conseguir a construção em grande escala de casas económicas, com todas as possíveis condições de conforto, independência e higiene, destinadas principalmente nas grandes cidades aos que, por carência de recursos materiais, têm sido obrigados até agora a viver em residências infectas, sem luz nem ar, e por isso gravemente nocivas à saúde dos que as habitam.» (Decreto n.º 4137, 1918.)

Em 2018 completam-se os primeiros cem anos de políticas públicas de apoio à habitação em Portugal: o primeiro diploma que estabeleceu as condições de incentivo, pelo Estado, à construção de «casas económicas» foi publicado em 1918.

O tema da habitação apoiada mantém, hoje, toda a actualidade. Quando a intervenção dos Estados na mitigação de problemas dos cidadãos é questionada, a habitação persiste como problema incontornável no equilíbrio social contemporâneo.

Este livro é sobre o País, a sua sociedade e a sua cultura, nos últimos cem anos, não apenas sobre a arquitetura e as cidades portuguesas; mas as práticas arquitetónicas e urbanas, em conjugação com outros campos do conhecimento, permitem olhar para a habitação apoiada pelos poderes públicos de uma forma ao mesmo tempo ampla e específica, que discute temas elevados e complexos — o direito à habitação e a manipulação ideológica deste mesmo, os poderes local, regional e central, os modelos de organização do território e crescimento urbano — através de algo que fala e diz respeito a todos: a casa.