



AS CASAS NÃO SÃO COISAS QUE SE DESENHEM SEM POLÍTICAS URBANAS
CONTRIBUIÇÕES DA FORMA URBANA E ARQUITECTÓNICA PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE NOVA GERAÇÃO

Page | 287

Sara Silva Lopes^a e Teresa Marat-Mendes^b

^a Iscte-IUL, DINÂMIA'CET, Lisboa, Portugal. E-mail: sasls@iscte-iul.pt

^b Iscte-IUL, DINÂMIA'CET, Lisboa, Portugal. E-mail: teresa.marat-mendes@iscte-iul.pt

RESUMO

1. INTRODUÇÃO

A habitação e consequentemente o seu habitat residencial constituem-se como questões complexas, multidimensionais, multifactoriais e pluriescalares. A sua garantia é basilar para assegurar os direitos fundamentais humanos – e constitucionais no caso português – sendo competência dos Estados a definição de políticas públicas adequadas à provisão de habitação e habitat residencial adequado. São também elementos importantes no desenvolvimento de qualquer sociedade, sendo que estes moldam as cidades e as formas como as pessoas vivem nelas.

Para que o direito à habitação e ao habitat residencial (cidade) se concretize é necessário que as políticas públicas habitacionais se articulem com outras áreas, como por exemplo, o desenho da forma urbana e arquitectónica, que tem sido menos abordado comparado com a inclusão de outras áreas, e.g. sociologia, a geografia e a economia (Coelho, 2011; Monroy, et al., 2020).

Este resumo pretende apontar para a necessidade de integração da dimensão espacial nas actuais políticas públicas de nova geração (políticas urbanas e habitacionais). E nesse sentido, propõe-se a realização de uma análise da forma urbana e arquitectónica da habitação de provisão pública e do habitat residencial, contruída durante o período Democrático (1974 até ao momento presente), no território da Área Metropolitana de Lisboa⁹.

Metodologicamente propõe-se uma análise da forma urbana e arquitectónica, com recurso à investigação da morfologia urbana e da qualificação urbana e arquitectónica residencial tanto da habitação, como do habitat.

Para essa análise, baseamo-nos na morfologia urbana, segundo Moudan (1997) e nos critérios propostos por Coelho (1994: III) na sua tese de doutoramento, intitulada “Análise e avaliação da qualidade arquitectónica residencial”. Critérios esses que incluem o estudo de: i) relacionamento (Acessibilidade e comunicabilidade); ii) espacialidade (espaciosidade; capacidade e funcionalidade); iii) conforto (convivialidade e privacidade fecha parênteses; de participação (adaptabilidade e apropriação) e iv) aspecto (atractividade, domesticidade e integração). Estes critérios apresentam segundo um conjunto preliminar de indicadores que são organizados segundo os principais níveis físicos residenciais – área residencial/ vizinhança alargada (conjunto

⁹ Este resumo alargado integra uma investigação de doutoramento em curso (2022-2026), intitulada ‘Habitação em Democracia: Perspectiva tipo-morfológica e sócio-espacial das políticas de habitação no território metropolitano de Lisboa’ [FCT, DFA/BD/5568/2021].



habitacional), vizinhança próxima (bairro), edifício, habitação e compartimentos habitacionais (esfera doméstica). E permitirão apreciar um dado espaço habitacional e habitat residencial, bem como a sua qualidade específica.

A análise de cada critério será ilustrada com recurso a investigação empírica com casos de estudo que explanará os factores e as qualidades dos conjuntos residenciais.

Page | 288

Os casos de estudo dos conjuntos residenciais serão selecionados segundo as políticas de habitação de provisão pública promovidas durante o período Democrático, e.g., Serviço Ambulatório de Apoio Local (SAAL-1974) (1974), Plano de Intervenção a Médio e Longo Prazo (PIMP-1987), Programa Especial de Realojamento (PER-1993), Programa de Financiamento para Acesso à Habitação (PROHABITA-2004) e Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (1º Direito-2018) e segundo a sua diversidade de desenho urbano e arquitectónico, bem como a experimentação tipológica das formas físicas e sociais do habitar.

Selecionaram-se os seguintes conjuntos residenciais: i) “Luta do Povo”, Penheirinhos, Setúbal, projectado pelos arquitectos Helena Krieger e Julião Sarmiento (SAAL); ii) “Matriz H” Chelas, Lisboa, projectado pelo arquitecto Raul Ceregeiro (PIMP); iii) “Dr. Francisco Sá Carneiro” Laveiras, Oeiras, projectado pelos arquitectos Nuno Teotónio Pereira e Pedro Botelho (PER); iv) “Povos”, Vila Franca de Xira (programa PROHABITA); e v) Projeto Habitacional de Almada Poente, Pragal, Almada – território do Plano Integrado¹⁰ –, projectado pelo FFH, Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) e Câmara Municipal de Almada (CMA) (1º Direito).

Como resultados e conclusões este resumo tenciona destacar as principais aferições e culminar com considerações finais sobre as oportunidades para integrar as dimensões urbanas, arquitectónicas e sociais nas políticas públicas de nova geração.

Por fim, este resumo está estruturado em quatro secções. A primeira, introduz o debate teórico sobre os temas, define os objectivos, descreve a metodologia utilizada e expõe a estrutura do resumo. A segunda, apresenta resumidamente o contexto da questão da habitação e o habitat residencial no contexto europeu, descreve o problema habitacional em Portugal, através de estudos fundamentais (SNA, 1948; Guerra, 1994) e expõe a promoção do habitat residencial como complemento à habitação, também através de estudos fundamentais (CIAM, 1953; Martins, 1996; UN, 1976, 1996, 2016). A terceira, expõe a importância do papel do desenho urbano e arquitectónico, tanto na formação das cidades como na contribuição para melhores políticas públicas habitacionais. E a quarta destaca os principais resultados e conclusões que pretendem ser alcançadas para integrar as dimensões urbanas, arquitectónicas e sociais nas políticas públicas de nova geração.

2. A QUESTÃO DA HABITAÇÃO E DO HABITAT RESIDENCIAL

No contexto Europeu, a história da habitação e o habitat residencial remete ao período da revolução industrial do século XIX, em que os tecidos urbanos sofreram um rápido crescimento de urbanização e uma emergência nas novas formas de habitação. Já século XX, estes foram alvo de severas alterações, influenciadas por factores demográficos, económicos e culturais. Na era do pós-guerras mundiais, os países europeus enfrentaram uma grave escassez habitacional e

¹⁰ “Empreendimentos públicos de grande envergadura [para] a concepção urbana do espaço enquadrada por princípios de integração social, ambiental e de complementaridade territorial. (...) Com efeito, não se pretendia apenas construir casas, mas, sobretudo, criar um território urbano que oferecesse muito mais funções que a residencial, envolvendo acessibilidades, equipamentos e ambiente” (Portal da Habitação, 2019).



desordenamento urbano, tendo muitos dos governos implementado para a resolução deste problema, a construção de conjuntos residenciais de grande-escala e em larga escala.

No caso do território português, em matéria de grandes conjuntos residenciais, não existia qualquer correlação nem influência com os modelos contemporâneos desenvolvidos na Europa. A questão da habitação, como outros pilares sociais, estava atrasada em relação aos territórios industriais europeus. Só nas décadas de 1940 e 1960, se reproduziram os modelos de grandes conjuntos residenciais do início do século XX na Europa, em Alvalade e Olivais respectivamente.

2.1 O problema da habitação em Portugal

No relatório da “comissão executiva, teses, conclusões e votos, do 1º Congresso Nacional de Arquitectura”, realizado em Maio e Junho de 1948 e promovido pelo Sindicato Nacional dos Arquitectos com patrocínio do Governo, vários foram os profissionais a apresentar teses para o problema português da habitação (Tema II) (SNA, 1948). Destas teses destacamos os pontos essenciais, bem como as conclusões que surgiram.

Os temas mais frisados e levantados como parte do problema da habitação foram: i) a falta de alojamento, bem como a qualidade dos mesmos; ii) a necessidade de planos de urbanização e a falta de terrenos a preços adequados; iii) a falta de habitação adequada e a compatibilização das modalidades de habitação com as características dos agregados familiares e nível social; iv) a seriação dos tipos de habitação e a racionalização da habitação aliada com a racionalização da urbanização; v) a não adaptação dos conceitos de urbanismo actuais com a resolução e readaptação do homem com o meio ambiente e vi) ver o problema da habitação não como uma questão integral, mas apenas como uma questão apenas arquitectónica.

Das principais conclusões destacamos as que incidem sobre o tema do problema habitacional: i) “a habitação deve ter como fim primacial a defesa da família e, tal como deverá conceber-se em função da vida familiar unicamente”; ii) “A casa colectiva como melhor solução para as múltiplas necessidades da população”; iii) “Os bairros a construir pelo Estado deverão fazer-se unicamente em moldes de urbanização moderna e deverão destinar-se em primeiro lugar aos moradores de «ilhas» e «bairros de lata»”; iv) “Revisão dos métodos usados na construção habitacional, adoptando-se ainda que a título experimental, o princípio da Construção e altura”; v) “Que tanto nas edificações como nos planos de Urbanização sejam seguidos os princípios orientadores expressos na Carta de Atenas”; vi) “Racionalize -se a habitação dando-lhe os requisitos impostos pela vida higiénica e pelo nível cultural dos moradores” e vii) “Racionalize a urbanização dos aglomerados populacionais, abolindo, embora gradualmente, fórmulas antiquadas de traçados urbanos: ruas, corredores, pátios fechados, extensos blocos monotonamente repetidos”. (SNA, 1948: 289 e 290).

Apesar da diferença temporal de 40 anos, entre o Congresso de 1948 e o artigo que Isabel Guerra (1994) escreve na revista *Sociedade e Território* n.º 20, intitulado “As pessoas não são Coisas que se Ponham em Gavetas”, é possível denotar o agravamento estrutural do problema da habitação e da crise das cidades

O atraso no desenvolvimento habitacional e territorial levou a um extremo caso de carência habitacional no território português, que foi corroborado, pela autora, através dos «bairros degradados». Esta criticou estes bairros sociais da perspectiva do “fracasso das propostas sócio-arquitectónicas dos anos 60 e 70, o tipo Chelas ou «plano integrado»” (Guerra: 284). Este fracasso apontado, não era apenas do modelo arquitectónico, mas das soluções urbanísticas em si e da desintegração de todas as esferas do social.

Quando este artigo foi escrito, iniciavam-se os primeiros anos do programa PER. Mas, enquanto que no contexto europeu a maioria dos países lançava programas de requalificação social e urbana



dos bairros degradados, com o intuito promover o desenvolvimento urbano, em Portugal continuavam-se a ver os problemas de carência habitacional tal como olhava para as auto-estradas, ou seja, como um problema meramente financeiro e de estruturas.

Apesar de Guerra (1994) não se referir directamente à importância da questão do habitat residencial, esta deixou claro que os programas de realojamento não eram enquadrados nas políticas urbanas e não incluíam o conhecimento e a participação dos residentes e principais interessados.

2.2 A promoção do habitat residencial como complemento à habitação

O problema da habitação destacado no 1º Congresso de 1948 já tinha algumas referências, ainda que não directamente, ao conceito de habitat, particularmente do que diz respeito à questão da relação entre a habitação e urbanismo enquanto resolução dos problemas.

É efectivamente, em 1953, que o conceito de habitat ficou definido, quando o CIAM IX redigiu “*La Charte de L’Habitat*” (A Carta do Habitat, em português). Este foi um documento que buscou instituir os princípios e as directrizes já estabelecidas para o planeamento urbano e a arquitectura moderna, com foco na melhoria das condições habitacionais e na criação de ambientes urbanos saudáveis e equilibrados. A Carta do Habitat enfatizava a importância de ter em consideração as necessidades humanas, a escala humana, a função social da arquitectura e a integração entre habitação, as actividades humanas e espaços verdes. Além disso, defendia a participação activa dos habitantes no processo de planeamento urbano e o respeito pela cultura e identidade local (CIAM, 1953).

Em 1960, o Sindicato Nacional dos Arquitectos Portugueses (SNA) debruçou-se sobre a relação entre habitação e habitat, realizando estudos de habitabilidade e integração de conjuntos residenciais urbanos, no seu primeiro Colóquio intitulado “Aspectos sociais na concepção do habitat” (SNA, 1960).

Dentro deste tema do habitat os relatórios das UN foram documentos importantes, que analisam a situação dos assentamentos humanos. Estes forneceram não só uma visão abrangente dos desafios enfrentados pelas cidades e populações, como, propuseram medidas para melhorar a qualidade de vida nas cidades.

O primeiro relatório da UN sobre o habitat, intitulado “*Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements*”, resultou da conferência de Vancouver realizada entre 31 de Maio e 11 de Junho de 1976. Esse relatório reconheceu a importância dos assentamentos humanos e seu papel no desenvolvimento económico e social. Destacou a necessidade de abordar questões como a urbanização desgovernada, a pobreza urbana, a falta de serviços básicos e a deterioração ambiental.

Vinte anos depois, realizou-se a segunda conferência da UN sobre o Habitat II - Cimeira da Cidade, realizada em Istambul entre 3 e 14 de Junho de 1996. O relatório resultante focou em questões emergentes relacionadas ao habitat urbano, e.g. a rápida urbanização, a globalização, a pobreza urbana, a segregação sócio-espacial e a governança urbana. Além disso, destacou a importância da igualdade de género e da participação das mulheres no planeamento urbano.

Fruto deste evento, a Associação dos Arquitectos Portugueses criou um comité nacional, desde o 1º trimestre de 1995, como forma a poder participar institucionalmente no debate, bem como assegurar a preparação dos trabalhos para participar na conferência internacional (Martins, 1996). A preparação destes trabalhos envolvia a realização de um relatório nacional que apresentava sumariamente os fundamentos constitucionais das políticas de desenvolvimento urbano e habitação, onde esboçava referências históricas sobre a universalidade da cidade portuguesa. Para



além disso, apresentava também a evolução da situação actual, onde se descreviam os processos de urbanização e se enquadravam os aspectos económicos, sociais e demográficos e apresentavam as acções futuras na área da política regional do ordenamento do território no domínio social e no sector da habitação (Martins, 1996: 12 e 13). Como resultado desta conferência da agenda do habitat a nível nacional ficou de ser elaborar o Plano Nacional de Acção, a longo prazo, que se constituía como uma oportunidade e sobretudo um pretexto para se reflectir e debater os problemas da cidade e da habitação de forma integrada (Martins, 1996: 14).

Relativamente à mais recente conferência sobre “*Housing and Sustainable Urban Development: Habitat III*”, que se realizou em Quito entre 17 e 20 de Outubro de 2016, resultou um relatório que abordou os desafios contemporâneos enfrentados pelas cidades e comunidades, e.g. a urbanização acelerada, a mudança climática, a desigualdade, a falta de habitação adequada, a segregação urbana e a falta de acesso a serviços básicos. O relatório também destacou a importância da implementação da Nova Agenda Urbana como um compromisso global para tornar as cidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis.

3. O DESENHO DA FORMA URBANA E ARQUITECTÓNICA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O desenho da forma urbana e arquitectónica desempenham um papel central na constituição das formas físicas das cidades, bem como das suas habitações. Um debate chave nas áreas da arquitectura e do planeamento urbano é a tensão entre a uniformidade e a diversidade dos desenhos das cidades e das habitações. Se por um lado, a uniformização pode levar a uma economia de desenhos e à estandardização, levando a que as habitações sejam mais acessíveis e eficientes. Por outro, a diversidade pode promover uma integração social e um sentido de pertença ao lugar.

Os projectos de habitação de promoção pública foram geralmente criticados pela sua uniformidade, falta de envolvimento da comunidade e falha na abordagem aos problemas sociais. Nas décadas de 70 e 80 do século XX, existiu uma mudança de direcção no sentido de abordagem, para promover a participação no desenvolvimento das habitações e do habitat residencial, com grande ênfase no envolvimento da comunidade e o uso de desenhos e métodos de construção inovadores.

A forma urbana e arquitectónica, para Léger (2001), é mais do que apenas a disposição física dos edifícios numa malha urbana. Esta deve englobar a organização espacial, as infraestruturas, a paisagem e as relações sociais que se desenvolvem nesse contexto. O sociólogo enfatiza o impacto significativo que os espaços das cidades têm na qualidade de vida das pessoas e na criação de comunidades coesas e destaca a importância de projetar espaços urbanos que promovam a interação social e a convivência. Por fim, argumenta que a dispersão urbana e o predomínio de áreas exclusivamente dedicadas a funções específicas, como residenciais, comerciais ou industriais, podem levar ao isolamento e à fragmentação da comunidade e defende a criação de bairros mistos, nos quais as pessoas possam viver, trabalhar e descansar no mesmo espaço, promovendo assim a diversidade e a vitalidade urbana.

O desenho da forma urbana e arquitectónica influencia diretamente a qualidade de vida dos cidadãos. Um tecido urbano bem desenhado, com espaços públicos aprazíveis, ruas seguras, áreas verdes acessíveis e edifícios funcionais e esteticamente agradáveis, contribuem para o bem-estar físico e psicológico das pessoas.

Nesse sentido, para garantir o direito à habitação e à cidade, à qualidade de vida, à coesão social, à sustentabilidade ambiental e económica e à identidade do local é fundamental integrar o desenho da forma urbana e arquitectónica nas políticas públicas. Ao considerar esses aspectos, os Governos podem criar cidades mais sustentáveis, habitáveis, inclusivas e agradáveis para todos os cidadãos.



4. PRINCIPAIS RESULTADOS E CONCLUSÕES

Como resultados e conclusões este resumo tenciona destacar as principais aferições e culminar com considerações finais sobre as oportunidades para integrar as dimensões urbanas, arquitectónicas e sociais nas políticas públicas de nova geração.

Como principais aferições pretendemos, através dos casos de estudo, ilustrar: (i) os ‘tipos-ideais’ de habitação e de habitat residencial, que retratam os fenómenos urbanos e arquitectónicos das políticas habitacionais de provisão pública, (ii) a experimentação tipológica das formas físicas e sociais de habitar e (iii) contribuir para a mudança de paradigma perante a acção de ‘fazer cidade’, através da habitação.

Page | 292

Como considerações finais pretendemos refletir sobre os debates chave, referidos anteriormente, e discutir possíveis sugestões de integrações da dimensão espacial nas políticas públicas habitacionais de nova geração.

Palavras-chave: *Habitação, Habitat, Políticas Públicas, Forma urbana, Forma Arquitectónica.*



Figura 1: “Luta do Povo”, Pinheirinhos, Setúbal (SAAL), à esquerda e “Matriz H”, Chelas, Lisboa (PIMP), à direita (fonte: elaborada pelos autores).



Figura 2: “Dr. Francisco Sá Carneiro”, Laveiras, Oeiras (PER), à esquerda e “Povos”, Vila Franca de Xira (PROHABITA), à direita (fonte: elaborada pelos autores e Câmara Municipal de Vila Franca de Xira).



Figura 3: Território do Plano Habitacional de Almada Poente, Pragal, Almada (fonte: Ministério da Infraestruturas e Habitação e IHRU, 2019).

Este trabalho foi financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) com o número 2021/5568/BD.

**REFERÊNCIAS**

- Antunes, G. (2018) Políticas de habitação: 200 anos (Caleidoscópio, Lisboa).
- CIAM IX (1953) “Aix-en-Provence (France) 19-26 July 1953. CIAM IX: discussing the charter of habitat”, <http://www.team10online.org/team10/meetings/1953-Aix.htm>
- Coelho, A. (1994) Análise e avaliação da qualidade arquitectónica residencial, Tese de doutoramento não publicada, LNEC/ Faculdade de Arquitectura do Porto, Porto.
- Coelho, A. (2011) Do passado ao futuro da Habitação de Interesse Social I, Infohabitar, Ano VII, n.º 347, <http://repositorio.lnec>
- Guerra, I. (1994) “As pessoas não são Coisas que se Ponham em Gavetas”, em Gato, M. & Guibentif, P (ed.) (2022) Entre Transições: Retrospectivas – Transversalidades – Perspectivas. (DINÂMIA’CTE, Iscte-IUL, Lisboa) 284-296.
- Lameira G. & Rocha L. (ed.) (2019) Mapa Da Habitação: Guia para uma terminologia específica em arquitectura habitacional apoiada pelo Estado em Portugal [1910-1974] (Faculdade De Arquitectura Da Universidade Do Porto, Porto).
- Léger J.-M. (2001) “Modos de Habitar e Arquitectura: As Respostas Francesas”, CIDADES, Comunidades e Territórios, Dez. 2001, n.º 3, 41-52, <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/3378>
- Ministério da Infraestruturas e Habitação e IHRU (2019) Para uma nova geração de políticas de habitação: Instrumentos de Política de Habitação em Almada Projeto Habitacional de Almada Poente e Programa 1.º Direito (Câmara Municipal de Almada, Almada).
- Monroy, A.M., Gars, J., Matsumoto, T., Crook, J., Ahrend, R. e Schumann, A. (2020) Housing policies for sustainable and inclusive cities: How national governments can deliver affordable housing and compact urban development (OECD Regional Development Working Papers 2020/03).
- Moudon, A. V. (1997) Urban morphology as an emerging, Urban Morphology, v. 1, n. 1, 3-10, <https://www.urbanform.org/pdf/moudon1997.pdf>
- Portal da Habitação (2019) “Planos Integrados”, <https://www.portaldahabitacao.pt/planos-integrados>
- Sindicato Nacional dos Arquitectos (SNA) (1948) 1º Congresso Nacional de Arquitectura, Fac-Similada, Maio/Junho (Sindicato Nacional dos Arquitectos, Lisboa).
- Sindicato Nacional dos Arquitectos (SNA) (1960). “Aspectos Sociais na Concepção do Habitat”, Arquitectura, 3ª Série, nº 67.
- Martins, G. C. (1996) “Habitat 96 – II”, Arquitectos, Nº. 160/161, Junho e Julho” (Associação dos Arquitectos Portugueses, Lisboa).