

PROGRAMAS PÚBLICOS DE HABITAÇÃO A CONSTRUIR ESPAÇO URBANO QUALIFICADO:

dois casos de estudo na transição do século XX para o XXI, entre São Paulo e Lisboa

EIXO TEMÁTICO 02 – Processos de Produção do Espaço Urbano

GOBBI SANTOS, Alessandra

Doutora em Arquitetura, Teoria e Prática de Projeto | Professora, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC)
alessandragobbi@unisc.br

FARIAS, Hugo L.

Doutor em Arquitetura | Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design (CIAUD), Professor Catedrático, Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa (FAUL)
hfarias@fa.ulisboa.pt

RESUMO

O presente artigo aborda o tema da construção de espaço público e de cidade de qualidade, a partir de programas públicos de habitação de interesse social. Para isso, investiga dois programas específicos, com enquadramentos temporais semelhantes e contextos sociais, urbanos e geográficos distintos, embora ambos do mundo lusófono e partilhando, por essa razão, de caracterizações socioculturais e disciplinares passíveis de leitura cruzada e comparação: a Política Municipal de Urbanização de Favelas sob coordenação de Elisabete França, programa desenvolvido na cidade de São Paulo, entre 2005 e 2012; e o Programa Especial de Realojamento (PER), desenvolvido em Portugal (estudado aqui com enfoque na cidade de Lisboa), entre os anos de 1993 e 2009. O artigo procura enquadrar, contextualizar e caracterizar cada um dos programas e, para cada um, seleciona um caso de estudo que se descreve, lê e analisa. Procede-se depois a uma leitura cruzada, de programas e casos de estudo, sintetizando-se as convergências e divergências entre programas e conjuntos habitacionais. Conclui-se que apesar de se tratar de contextos muito distintos, os programas os casos de estudo partilham uma ambição comum: recusar o modelo do "conjunto habitacional genérico" e construir cidade e espaço público de qualidade a partir da habitação social.

Palavras-chave: Programas Públicos de Habitação Social; Espaço Público Qualificado; São Paulo, Brasil; Lisboa, Portugal; análise de casos de estudo.

PENSAR FORA DO EIXO

ABSTRACT

This article addresses the theme of building public quality public space and quality cities through public social housing programs. To this end, it investigates two specific programs with similar temporal frameworks but distinct social, urban, and geographical contexts, although both are from the Portuguese-speaking world and therefore share sociocultural and disciplinary characteristics that allow for cross-reading and comparison: the Municipal Policy for the Urbanization of Slums coordinated by Elisabete França, a program developed in the city of São Paulo between 2005 and 2012; and the Special Resettlement Program (PER), developed in Portugal (studied here focusing on the city of Lisbon) between 1993 and 2009. The article seeks to frame, contextualize, and characterize each program and, for each, selects a case study that is described, read, and analyzed. A cross-reading of programs and case studies is then carried out, synthesizing the convergences and divergences between programs and housing complexes. It can be concluded that, despite being very different contexts, the programs and case studies share a common ambition: to reject the "generic housing complex" model and build quality city and public space based on social housing.

Keywords: Public Social Housing Programs; Quality Public Space; São Paulo, Brazil; Lisbon, Portugal; case study analysis.

RESUMEN

Este artículo aborda el tema de la construcción de espacios públicos y ciudades de calidad a través de programas de vivienda social pública. Para ello, investiga dos programas específicos con marcos temporales similares, pero con contextos sociales, urbanos y geográficos distintos, aunque ambos pertenecen al mundo de habla portuguesa y, por lo tanto, comparten características socioculturales y disciplinares que permiten la lectura cruzada y la comparación: la Política Municipal para la Urbanización de Barrios Marginales coordinada por Elisabete França, un programa desarrollado en la ciudad de São Paulo entre 2005 y 2012; y el Programa Especial de Reasentamiento (PER), desarrollado en Portugal (estudiado aquí centrándose en la ciudad de Lisboa) entre 1993 y 2009. El artículo busca enmarcar, contextualizar y caracterizar cada programa y, para cada uno, selecciona un estudio de caso que se describe, lee y analiza. Posteriormente, se realiza una lectura cruzada de los programas y los estudios de caso, sintetizando las convergencias y divergencias entre los programas y los complejos de vivienda. Se puede concluir que, a pesar de tratarse de contextos muy diferentes, los programas y los estudios de caso comparten una ambición común: rechazar el modelo de "complejo de viviendas genérico" y construir ciudades y espacios públicos de calidad basados en la vivienda social.

Palabras clave: Programas Públicos de Vivienda Social; Espacio Público de Calidad; São Paulo, Brasil; Lisboa, Portugal; análisis de estudio de caso.

PENSAR FORA DO EIXO

INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda o tema da construção de espaço público e de cidade de qualidade, a partir de programas públicos de habitação de interesse social. Para isso, investiga dois programas específicos, com enquadramentos temporais semelhantes e contextos sociais, urbanos e geográficos distintos, embora ambos do mundo lusófono e partilhando, por essa razão, de caracterizações socioculturais e disciplinares passíveis de leitura cruzada e comparação: a Política Municipal de Urbanização de Favelas sob coordenação de Elisabete França, programa desenvolvido na cidade de São Paulo, entre 2005 e 2012; e o Programa Especial de Realojamento (PER), desenvolvido em Portugal (estudado aqui com enfoque na cidade de Lisboa), entre os anos de 1993 e 2009.

O artigo procura enquadrar, contextualizar e caracterizar cada um dos programas e, para cada um, seleciona um caso de estudo que se descreve, lê e analisa. Procede-se depois a uma leitura cruzada, de programas e estudos de caso, sintetizando-se as convergências e divergências entre programas e conjuntos habitacionais. Conclui-se que apesar de se tratar de contextos muito distintos, os programas os casos de estudo partilham uma ambição comum: recusar o modelo do "conjunto habitacional genérico" e construir cidade e espaço público de qualidade a partir da habitação social.

1 PERCURSO METODOLÓGICO E CRITÉRIOS DE ANÁLISE

A pesquisa adota abordagem qualitativa, histórico-comparativa, baseada em revisão bibliográfica e documental sobre as políticas de habitação social e urbanização de assentamentos precários em São Paulo e Lisboa. foram caracterizados a política municipal de urbanização de favelas e o programa especial de realojamento, respetivamente, considerando seus marcos institucionais, objetivos e instrumentos de implementação.

Selecionaram-se intencionalmente os casos da Urbanização de Heliópolis, Gleba A, e do Bairro Sargento Abílio, por evidenciarem distintas articulações entre habitação, desenho urbano e espaço público. A análise mobiliza documentação gráfica e fotográfica, dados institucionais, publicações especializadas e leitura morfológica dos conjuntos. A comparação organiza-se em quatro dimensões: inserção urbana; morfologia e tipologia habitacional; conformação e permeabilidade dos espaços públicos; e imagem, materialidade e expressão arquitetônica. A leitura cruzada busca

identificar convergências, divergências e tensões entre os programas e suas soluções projetuais, sem equiparar diretamente os contextos nacionais.

2 O CASO DE ESTUDO BRASILEIRO: POLÍTICA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS SOB COORDENAÇÃO DE ELISABETE FRANÇA EM SÃO PAULO, 2005-2012

2.1 Breve descrição do programa

A atuação da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo (SEHAB) entre 2005 e 2012, sob a coordenação de Elisabete França, insere-se no ciclo de reformulação da política urbana brasileira iniciado com a Constituição Federal de 1988, consolidado com o Estatuto da Cidade (2001) e com a criação do Ministério das Cidades (2003). De acordo com Bonduki (2017), esse período representou a retomada de princípios da reforma urbana interrompidos em 1964, recolocando o direito à moradia e a função social da cidade no centro do debate público.

Do ponto de vista historiográfico, a experiência paulistana integra uma inflexão gradual na produção do espaço urbano brasileiro, iniciada em meados dos anos 1980. As ações voltadas às favelas incorporadas pela gestão Mário Covas (1983–1985) foram aprofundadas na gestão Luiza Erundina (1989–1992), com a atuação da HABI e a consolidação da urbanização de favelas como alternativa às remoções e à produção habitacional periférica. Nos anos 2000, essa trajetória reforça estratégias de intervenção na cidade existente, deslocando a urbanização de favelas de uma política social compensatória para uma política urbana estruturante. Nesse processo, Héctor Vigliecca destacou-se entre os arquitetos que contribuíram para renovar as concepções de habitação social já durante a gestão Erundina, valorizando a inserção urbana dos conjuntos, os espaços coletivos e a interlocução com as condições concretas dos assentamentos populares.

Entre 2005 e 2012 foram desenvolvidos projetos de reurbanização em 22 áreas da cidade, muitos deles viabilizados por meio do concurso público Renova São Paulo. As intervenções resultaram na produção de 11.043 unidades habitacionais, articuladas à implantação de infraestrutura, redesenho viário, qualificação de espaços públicos e reorganização morfológica dos assentamentos.

A diretriz central consistiu em reconhecer a chamada “cidade informal” como parte constitutiva do processo histórico de urbanização paulistano, recusando a lógica de erradicação e substituição integral. Tal perspectiva dialoga com o entendimento do espaço urbano como produto de

PENSAR FORA DO EIXO

contradições sociais e políticas – categoria fundamental para o debate sobre os processos de produção do espaço. A intervenção não se restringia apenas à edificação de moradias, mas implicava reconfigurar relações territoriais, centralidades locais e padrões de inserção urbana.

Assim, a política conduzida pela SEHAB no período 2005-2012 pode ser interpretada, no âmbito da história da cidade e do urbanismo, como uma experiência que desloca o eixo tradicional da política habitacional brasileira, da expansão periférica para a intervenção na cidade consolidada, configurando um momento relevante no debate sobre os processos contemporâneos de produção do espaço urbano no Brasil.

A partir da década de 2010, a experiência da SEHAB passou a ser objeto de reavaliações críticas no campo do urbanismo brasileiro, sobretudo à luz dos desdobramentos das políticas habitacionais posteriores, como o programa Minha Casa Minha Vida. Parte da literatura recente reconhece o caráter inovador da gestão ao deslocar o foco da produção habitacional para a requalificação da cidade existente, integrando habitação, infraestrutura e espaço público (BONDUKI, 2017; FIX; ARANTES, 2021).

Nesse sentido, os projetos desenvolvidos em São Paulo são frequentemente citados como referência internacional em urbanização de assentamentos precários, sobretudo pela valorização do projeto urbano e pela articulação entre escalas territoriais e arquitetônicas. Por outro lado, análises mais críticas apontam limites importantes, como a dificuldade de consolidação de políticas de longo prazo, a dependência de recursos conjunturais, vinculados a ciclos político-institucionais, e a descontinuidade institucional após 2013, o que comprometeu a manutenção e replicabilidade das estratégias adotadas (ROLNIK, 2019; MARICATO, 2020).

Além disso, questiona-se até que ponto os conjuntos produzidos conseguiram sustentar, no tempo, a qualidade urbana inicialmente proposta, especialmente diante de pressões fundiárias, mudanças de gestão e fragilidades na gestão pós-ocupação. Ainda assim, há relativo consenso entre especialistas de que a experiência paulistana constitui um momento singular de inflexão na política habitacional brasileira, ao articular projeto urbano, inclusão social e reconhecimento da cidade informal como parte estruturante da metrópole contemporânea.

Nesse sentido, a experiência da SEHAB pode ser compreendida não apenas como política pública, mas como processo de produção do espaço urbano atravessado por tensões entre diferentes agentes, interesses e escalas de atuação. A urbanização de favelas, ao mesmo tempo em que

PENSAR FORA DO EIXO

qualifica o território e amplia o acesso à infraestrutura e à moradia, implica processos de reordenação espacial que podem tensionar dinâmicas sociais preexistentes. Assim, mais do que um modelo consolidado, trata-se de uma experiência situada, que evidencia as contradições inerentes à produção contemporânea do espaço urbano nas periferias metropolitanas.

2.2 Habitação e espaço público como prioridades: metodologia de trabalho impressa pela Sehab (2005-2012)

Conforme Elisabete França (2012), em entrevista concedida a revista Monolito, o trabalho desenvolvido pela Sehab tem atraído a atenção de alunos, professores e profissionais de arquitetura e urbanismo, principalmente dos Estados Unidos da América e da Europa, que vêm à cidade de São Paulo para conhecer o que está sendo feito. E acentua: “A Sehab fez parcerias com universidades como Colúmbia e Harvard, nos EUA, e ETH na Suíça. O caso paulistano já integrou publicações, exposições e eventos sobre o tema”. (FRANÇA, 2012).

A esse respeito, Stefano Boeri (2012)¹, cita que os projetos realizados pela Sehab, entre os anos de 2005 a 2012, relatam uma incrível trajetória pelos loteamentos ilegais, cortiços e áreas de mananciais que expressam um trabalho cotidiano, feito de pequenos passos, testando, mas, sobretudo compreendendo a vocação do lugar, convencidos de que o entendimento da complexidade e da riqueza de um território é o primeiro passo para uma ação política correta.

Nesse universo, conforme Elisabete França, o sucesso do desempenho dos trabalhos realizados pela Sehab, no período acima referido, deve-se a dois principais fatores: um orçamento mais robusto e uma metodologia de trabalho que, entre outros itens, valoriza a atuação dos arquitetos e urbanistas. Esta combinação de dinheiro e técnica, que é o que deseja todo o gestor, como uma das maneiras para alcançar êxito, foi articulada e administrada de modo que, em sete anos houve um aumento de doze vezes as verbas da Secretaria.

Tal incremento nestas quantias foi em virtude de participações estaduais e federais, via convênios com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) - órgão estadual de habitação social, Caixa Econômica Federal e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Ainda, contribuiu com o montante o Fundo Municipal de Saneamento e das Operações Urbanas,

¹ Curador do projeto “São Paulo *Calling*” que objetivou comparar as políticas desenvolvidas pela prefeitura de São Paulo com outras implantadas em diversas metrópoles. Stefano Boeri, ex editor das revistas italianas *Domus* e *Habitare*, trabalha na Secretaria da Cultura de Milão.

PENSAR FORA DO EIXO

instrumentos urbanísticos que permitem aumentar o coeficiente construtivo em algumas áreas mediante o pagamento de taxas que são revertidas, em parte, para a habitação social.

Nessa conjuntura, considerando que, de forma geral, os recursos da Sehab são distribuídos – grosso modo – em 10% para intervenções em loteamentos irregulares, 40% para urbanização de favelas e 50% para áreas de mananciais, sendo esta última categoria equivalente à metade da verba total, uma das estratégias de Elisabete França foi organizar as intervenções urbanas a partir do desenho dos rios, e não por divisões geográficas artificiais.

Essa estratégia mostrou-se eficaz também em função da experiência prévia de Elisabete França em intervenções em áreas de mananciais, especialmente a partir de sua atuação no Programa Guarapiranga, iniciado em 1993. Nesse contexto, buscou-se desenvolver um método de enfrentamento das problemáticas ambientais associado à urbanização de favelas, articulando infraestrutura de saneamento, recuperação ambiental e qualificação do espaço urbano. Tal experiência contribuiu para consolidar uma abordagem integrada, na qual a gestão dos recursos hídricos passa a orientar o desenho urbano e as estratégias de intervenção em territórios vulneráveis.

Em relação à valorização da atuação dos arquitetos e urbanistas, fez parte da estratégia de trabalho de Elisabete, a contratação de experientes arquitetos, tendo até 50 equipes de arquitetos trabalhando para a secretaria. Para democratizar e aligeirar as contratações foram abertos concursos, batizados de Renova SP², para 22 áreas da cidade. “Trata-se do mais ambicioso certame de arquitetura já realizado no Brasil, com contratos de até sete milhões de reais” declarou Elisabete, em entrevista à Revista Monolito (2012).

Assim, através desta política de urbanização que estabelece as prioridades de intervenções pelo grau de vulnerabilidade social, isto é, áreas em situação de risco, devido a desabamentos e erosão e áreas inclusas em zonas de proteção ambiental, a metodologia de trabalho impressa pela Sehab decorreu, entre os anos de 2005 a 2012, tanto no projeto urbano, como na produção habitacional, sob a visão e a sensibilidade dos arquitetos e urbanistas para com as matérias do campo humano, atentos e preocupados com a integridade das intervenções.

² A metodologia do concurso “Renova São Paulo” baseava-se, além da inovadora forma de separar as áreas por bacias hidrográficas, no trabalho dos arquitetos em duas frentes: uma gleba específica, de grande monta, para que fosse observado o domínio urbanístico sobre o tema, e três prédios de habitação social, para analisar a sensibilidade arquitetônica da equipe.

2.3 CASO DE ESTUDO BRASILEIRO: URBANIZAÇÃO DE HELIÓPOLIS GLEBA A, SÃO PAULO – VIGLIECCA & ASSOCIADOS (2005)

Figura 1. Urbanização de Heliópolis Gleba A: Fotografia aérea de implantação do conjunto.



Fonte: Google Earth, editada pelos Autores.

2.3.1 Breve descrição do programa

O projeto para a Gleba A da favela de Heliópolis, em São Paulo, surge como uma alternativa crítica às ações habitacionais isoladas promovidas historicamente por instituições públicas em São Paulo e no Brasil como um todo. O desafio central do projeto foi atuar em um território marcado por uma ocupação do solo densa e autoconstruída, característica da moradia de grande parte da população pobre, que gera uma cidade produzida precariamente, porém com reconhecida densidade social e vitalidade. Inserido na maior favela de São Paulo – um território de aproximadamente 100 mil habitantes e cerca de 11 milhões de m² – o estudo de caso revela uma alternativa à "cidade genérica", ao propor a construção da cidade a partir das condições reais do lugar. (KOOLHAAS, 2004)

O projeto de Vigliecca & Associados propôs uma intervenção que reconhece as dinâmicas e estruturas pré-existentes. A intenção não foi apagar a história do local, mas sim introduzir uma estrutura habitacional nova que dialogue com os tecidos formal e informal, criando novas possibilidades urbanas. Parte-se do entendimento de que a habitação de interesse social não se

PENSAR FORA DO EIXO

reduz a questões quantitativas ou tecnológicas, mas à inserção efetiva na trama urbana, articulando-se à rede de vias, infraestrutura e transporte. O projeto buscou, portanto, superar a simples solução formal, enfrentando a complexidade do território para construir cidade a partir da realidade existente.

O trecho analisado corresponde a um conjunto de edifícios lineares implantados ao longo da margem de um curso d'água. A implantação organiza-se como uma sequência de blocos contínuos que acompanham o traçado sinuoso do canal, configurando uma borda construída entre o tecido urbano consolidado e a faixa hídrica. Conta com cento e quinze (115) unidades habitacionais, distribuídas por quatro (4) edifícios de habitação coletiva. É composto por blocos de média altura, predominantemente com 4 a 5 pavimentos, organizados a partir de acessos verticais pontuais. As unidades habitacionais, distribuídas ao longo das lâminas, apresentam tipologias de 2 dormitórios.

A estratégia projetual aproxima-se da noção de cidade como construção contínua, na qual o projeto arquitetônico participa diretamente da conformação do tecido urbano. Nesse sentido, dialoga com a leitura de Nuno Portas (1969), para quem a cidade pode ser compreendida como uma construção contínua, na qual a articulação entre forma construída e espaço público é indissociável. Ao mesmo tempo, evidencia, à luz de Philippe Panerai 2006 [1999], a importância da morfologia urbana e da continuidade do tecido como elementos estruturadores, ao reforçar o alinhamento e a definição de frente urbana contínua e mais formal à via. No entanto, ao operar como elemento de reordenação da margem, o projeto também tensiona a relação entre qualificação espacial e preservação da diversidade morfológica e social do tecido preexistente.

Nesse contexto, a presença do córrego e sua canalização não apenas impõem condicionantes físicos à intervenção, mas também estruturam a lógica do projeto, articulando infraestrutura ambiental e desenho urbano na constituição de uma nova borda ativa. Tal abordagem aproxima-se ainda da noção de uma arquitetura solidária e urbanamente ativa, ao buscar integrar o novo conjunto à estrutura existente e qualificar a relação entre os diferentes setores do território.

2.3.2 Leitura e análise

Morfologia e Tipologia: a lâmina como instrumento de desenho urbano

A morfologia do projeto rompe com a tradição do conjunto habitacional isolado para adotar a estratégia da justaposição do tecido urbano. O edifício laminar não é tratado como um objeto

PENSAR FORA DO EIXO

autônomo, mas como um elemento de desenho urbano que mimetiza a dimensão da quadra e reforça o alinhamento do sistema viário. A tipologia destaca-se pela dupla exposição, estabelecendo uma hierarquia clara: uma face "formal" que estrutura a via pública e uma face "informal" e porosa voltada para o interior do quarteirão.

Figura 2. Urbanização de Heliópolis Gleba A: Fotografia aérea e implantação do conjunto.



Fonte: VIGLIECCA, 2014.

A tipologia escolhida configura-se em 'pente', estruturada por uma lâmina longitudinal que articula os blocos habitacionais transversais (de aproximadamente 20m x 20m). Essa morfologia estabelece um diálogo harmonioso com o entorno, enquanto a marcação vertical das caixas de escada confere ritmo à fachada, quebrando a monotonia da extensa horizontalidade.

Inserção Urbana e Qualidade do Espaço Público: a Interface da alteridade

A inserção urbana na Gleba A fundamenta-se no reconhecimento da cidade "feita" pelo sobretrabalho e pela autoconstrução. O projeto utiliza o espaço público e coletivo como elemento de articulação entre a nova estrutura habitacional e o tecido preexistente. Nas quadras a sudeste, através da "abertura da quadra", o térreo é pontualmente liberado por pilotis, eliminando a barreira física entre o pátio interno e a rua. Essa permeabilidade prolonga o domínio público para o interior da quadra, configurando o transformando o projeto como um sistema aberto.

PENSAR FORA DO EIXO

Figura 3. Relação entre o conjunto e o entorno construído: Fotografia do conjunto ocupado



Fonte: VIGLIECCA, 2014.

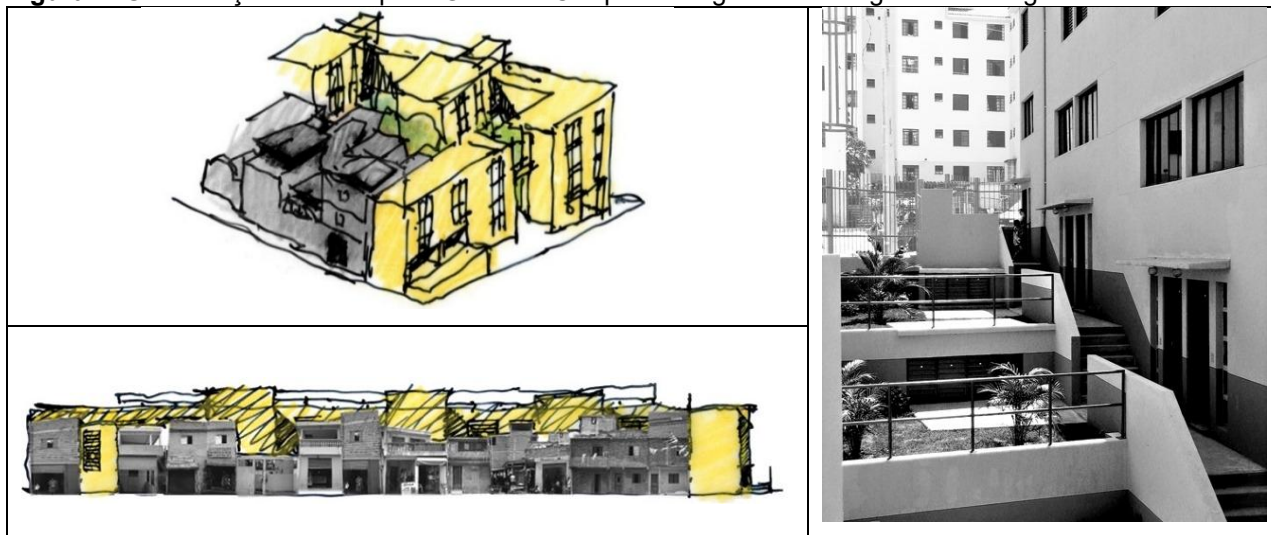
A qualidade do espaço público é elevada pela integração da infraestrutura ambiental: a canalização do córrego é acompanhada pela continuidade de percursos e áreas livres. Elementos de circulação vertical e passarelas elevadas funcionam como dispositivos de conexão e observação, contribuindo para a vigilância informal dos espaços – em diálogo com a noção de “olhos na rua” –, ao mesmo tempo em que articulam os fluxos entre as cotas alta e baixa do terreno. (JACOBS, 1961)

Imagem e Expressão do Conjunto Habitacional: a estética da integração real

A expressão plástica do conjunto recusa o estigma do "conjunto habitacional popular" para buscar uma imagem de dignidade urbana e permanência. A imagem é construída pela repetição rítmica e racional das lâminas, contraposta à complexidade formal do tecido preexistente do entorno. A monotonia visual de um edifício longo é subvertida pela marcação tectônica das caixas de escada e pelos pórticos de acesso, que funcionam como marcos de transição e conferem uma escala monumental, porém acolhedora, ao conjunto.

PENSAR FORA DO EIXO

Figura 4. Urbanização de Heliópolis Gleba A: Croquis de Vigliecca e fotografia da imagem exterior.



Fonte: VIGLIECCA, 2014.

Conforme evidenciado nos croquis analíticos de Vigliecca, a arquitetura atua como uma costura urbana. Os volumes brancos e ortogonais não tentam camuflar-se, mas sim estabelecer um contraponto com a massa de alvenaria aparente da favela. A expressão final é a de uma intervenção ancorada na dimensão do real, onde a sobriedade formal das lâminas oferece um suporte neutro e qualificado para a exuberância da vida social de Heliópolis, reafirmando o papel do projeto como indutor de novas espacialidades.

3 O CASO DE ESTUDO PORTUGUÊS: PROGRAMA ESPECIAL DE REALOJAMENTO (PER), EM LISBOA, 1993-2009

3.1 Breve descrição do programa

Instituído pelo Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de maio, o Programa Especial de Realojamento (PER) configurou-se como um marco estruturante das políticas públicas de habitação social em Portugal. A sua génese radicou na necessidade premente de erradicar os núcleos de habitação precária e degradada – vulgarmente designados por "barracas", em Portugal – que proliferavam nas Áreas Metropolitanas das duas maiores cidades portuguesas: de Lisboa (AML) e do Porto (AMP). O programa visava não apenas a provisão de habitação condigna e definitiva, mas também a promoção da inserção social das populações através da oferta de unidades habitacionais a custos controlados.

Operacionalizado num contexto de elevada relevância sociopolítica, o PER assentou num modelo de cooperação institucional entre a administração central e o poder local. A sua execução metodológica compreendeu o recenseamento das famílias residentes, a subsequente demolição

PENSAR FORA DO EIXO

das estruturas insalubres e a edificação de novos parques habitacionais ou, em alternativa, a aquisição de imóveis no mercado livre. O impacto quantitativo desta medida foi expressivo, contabilizando o realojamento de mais de 33 mil famílias na AML, o que representou uma melhoria substancial nas condições de habitabilidade e de acesso a infraestruturas de saneamento básico.

Os dados quantitativos do Programa Especial de Realojamento (PER) refletem a magnitude de uma das maiores operações de reordenamento urbano em Portugal. No que concerne ao número de família realojadas, a Área Metropolitana de Lisboa foi o principal foco da intervenção, abrangendo o realojamento de mais de 33.000 famílias.

Nesta cidade, o programa resultou na construção de 9.135 novos fogos municipais, distribuídos por 42 empreendimentos que deram origem a 36 novos bairros. O volume de investimento, apenas considerando o concelho de Lisboa, ascendeu a cerca de 600 milhões de euros. A operação envolveu 28 municípios nas duas áreas metropolitanas. Contudo, em 2017, oito destes municípios (como Amadora, Almada e Loures) ainda possuíam processos pendentes, com cerca de 2.800 famílias a aguardar conclusão do plano. Estes números demonstram que, embora o PER tenha erradicado a maioria dos núcleos de barracas, a sua conclusão integral enfrentou desafios administrativos e financeiros que prolongaram o programa por várias décadas.

Não obstante o sucesso na eliminação física do alojamento precário, a análise sociológica contemporânea aponta algumas lacunas críticas no legado do programa. A estratégia de realojamento – embora sempre baseada em princípios de inserção física e social com a cidade pré-existente – foi ainda assim marcada por soluções que resultaram na criação de "guetos" periféricos, caracterizados por uma deficiente integração urbana, falta de equipamentos sociais e precariedade de transportes públicos.

Estas dinâmicas de exclusão espacial acabaram por reproduzir e cristalizar vulnerabilidades sociais em novos territórios. Por conseguinte, os desafios de coesão social remanescentes do PER continuam a informar o debate público, servindo de base à formulação de novos paradigmas de regeneração urbana e reabilitação habitacional na atualidade.

Trinta anos após o lançamento do programa, a prioridade municipal transitou da construção massiva para a reabilitação. Em 2023, foi anunciado um pacote de investimento de 85 milhões de euros focado especificamente na requalificação dos bairros municipais existentes. Atualmente, as necessidades habitacionais remanescentes ou novas são integradas em instrumentos como a Carta Municipal de Habitação, que prevê investimentos na ordem dos 900 milhões de euros para diversas modalidades de apoio.

PENSAR FORA DO EIXO

Apesar do sucesso na erradicação dos grandes núcleos de barracas, o município ainda enfrenta o desafio de integrar plenamente estes territórios na malha urbana, combatendo fenômenos de isolamento e degradação do edificado através de outros programas complementares que, entretanto, foram criados.

3.2 CASO DE ESTUDO PORTUGUÊS: BAIRRO SARGENTO ABÍLIO, BENFICA, LISBOA – PAULO TORMENTA PINTO, ARQUITETO (2001)

Figura 5. Bairro Sargento Abílio: Fotografia aérea de implantação do conjunto.



Fonte: Google Earth, editada pelos Autores.

3.2.1 Breve descrição do programa

O Bairro Sargento Abílio é um bairro municipal de habitação de interesse social, localizado na freguesia de Benfica, na cidade de Lisboa. Esta zona da cidade é uma área residencial consolidada de Lisboa, o que lhe confere proximidade a serviços, transportes públicos e comércio. Atualmente, o bairro é gerido pela empresa Gebalis, empresa municipal, que é responsável pela sua gestão, reabilitação e manutenção.

PENSAR FORA DO EIXO

O projeto de Arquitetura foi desenvolvido pelo Arquiteto Paulo Tormenta Pinto³, no contexto do Departamento de Construção de Habitação (DCH) da Câmara Municipal de Lisboa (CML), entre 1999 e 2001, tendo sido a obra concluída nesse mesmo ano. O conjunto tem sido recorrentemente publicado em publicações disciplinares e acadêmicas como um dos exemplos de qualidade dentro da vasta produção do Programa PER, tendo recebido um prémio do Instituto Nacional da Habitação (INH, hoje extinto), em 2002.

Originalmente, o bairro destinou-se a realojar população oriunda de bairros com muito fracas condições de habitabilidade (bairros de lata, ou favelas), nomeadamente os bairros da Quinta da Condessa, da Quinta das Pedreiras, da Estrada da Luz e da Rua de Pedrouços. Conta com noventa e uma (91) unidades habitacionais, distribuídas por catorze (14) edifícios de habitação coletiva. Estes apresentam todos quatro pisos (pisso térreo + 3 pisos), sendo de tipologia esquerdo-direito, o tipo habitacional mais comum na cidade de Lisboa. Os apartamentos variam na sua dimensão e tipologia, havendo unidades com 1, 2, 3 e 4 quartos, que se procuraram adequar aos agregados familiares que os vieram ocupar e usar. A preocupação com a qualidade da iluminação natural e a ventilação cruzada dos espaços da habitação, foi também central à concepção do projeto.

A solução urbana é extremamente interessante, e é sem dúvida uma das razões para a atribuição do prémio: o conjunto foi desenhado a partir da definição e qualificação de um conjunto de três espaços públicos, cada um com a sua caracterização, e articulados por uma linha de água, que os unifica. Os edifícios, organizados morfologicamente em elementos lineares ou formando um quarteirão de forma quadrangular, dão forma a estes espaços, contribuindo para a sua qualificação através da qualidade do desenho das suas fachadas, assim como da sua cor e materialidade, que se pretendeu diversa e evitando a monotonia e repetição muitas vezes associadas a este tipo de conjunto habitacional.

3.2.2 Leitura e análise

Morfologia e tipologia

A morfologia do bairro resulta do alinhamento de três pequenos quarteirões (quadras) de desenho ortogonal, alinhados ao longo de um eixo aproximadamente norte-sul. Apenas o quarteirão central, de maior dimensão, é completo, formando um quadrado em planta; o quarteirão a norte decompõe-

³ Paulo Tormenta Pinto é um Arquiteto e Professor português. Nasceu em Lisboa em 1970, sendo atualmente Professor Catedrático de Arquitetura no ISCTE - Instituto Superior das Ciências do Trabalho e da Empresa, em Lisboa. O seu trabalho como Arquiteto tem sido largamente publicado e premiado, em particular o ligado à Arquitetura da Habitação.

PENSAR FORA DO EIXO

se em duas linhas de edifícios dispostos em nascente poente, e o quarteirão a sul é constituído apenas por um alinhamento de edifícios, correndo na direção norte-sul. Esta morfologia, simples, embora complexa, serve dois propósitos: articular os novos edifícios do bairro às pré-existências urbanas que o envolvem, garantindo frentes de rua contínua onde necessário, e abrindo espaço vazio qualificado onde importa; resolver a morfologia do terreno, um declive com alguma inclinação, que corre de poente para nascente.

Figura 6. Relação entre o conjunto e o entorno construído: Planta do piso tipo do conjunto.



Fonte: <https://gebalis.pt>; Prémio INH 2002.

Tipologicamente, todos os quarteirões são construídos a partir da agregação de edifícios semelhantes, de tipo esquerdo-direito, com 4 pisos de habitação. Os edifícios têm uma profundidade reduzida, de apenas 8,5 metros, o que, por um lado, os torna bastante elegantes na sua expressão; por outro, gera uma solução de apartamento pouco profundo e mais alongado, facilitando a agregação nas esquinas do quarteirão completa e gerando boas soluções de iluminação dos interiores e de ventilação cruzada dos espaços interiores da habitação.

Inserção urbana e qualidade do espaço público

A inserção urbana e a qualidade dos espaços públicos são dos aspetos mais interessantes do conjunto. De facto, o bairro é desenhado sobretudo a partir da cuidada articulação entre as novas quadras e o tecido pré-existente, resultando numa integração urbana de grande qualidade e continuidade. Para esta articulação contribui significativamente a opção de permitir circulação pedonal e automóvel periférica e, sobretudo vários atravessamentos pedonais pelo bairro: um central, que atravessa todo o conjunto, de sul para norte, “perfurando” os edifícios e construindo a sucessão dos espaços públicos principais; e vários, que correm nascente-poente, permitindo múltiplas possibilidades de percurso, por escadas e rampas, ao longo do declive da encosta.

PENSAR FORA DO EIXO

Figura 7. Atravessamentos pedonais, norte-sul e nascente poente.



Fonte: Os Autores, 2026.

Os três espaços públicos principais, associados a cada um dos pequenos bairros, estão articulados por uma linha de água que se desenha, de forma axial, na linha central do percurso pedonal que existe entre eles, de sul para norte. Cada um dos espaços tem a sua caracterização própria, uma vez que o primeiro se define como uma praça triangular com um pavimento inclinado, descendo em direção aos edifícios habitacionais; o segundo, como um pátio quadrado, cercado de todos os lados pelo edificado, mas permitindo a continuidade espacial, por grandes escadas, para poente e para nascente; e o terceiro, como um espaço mais longitudinal, correndo na direção nascente-poente, e abrindo-se, assim às vistas para a envolvente urbana. Cada um deles, está associado a uma cor, como se explica de seguida.

Imagem e expressão do conjunto habitacional

Os edifícios mantêm uma grande coerência formal e compositiva entre si, garantindo desta forma uma imagem uma identidade própria. As fachadas dos edifícios que se voltam para o exterior do bairro caracterizam-se por um desenho muito claro e sóbrio: apresentam um embasamento em tijolo cerâmico aparente ao nível térreo, e todo o corpo da habitação é desenhado como um volume branco, puro, onde se abre sempre o mesmo vão, mas em posições variadas, gerando alguma animação na sua composição. Para o interior dos bairros, a opção é pela marcação horizontal de cada piso, com o prolongamento da laje para o exterior do volume construído; e, sobretudo, pela introdução da cor: o primeiro bairro é vermelho, o segundo azul e o terceiro verde, o que reforça a sua autonomia e identidade. Para a imagem dos edifícios contribui ainda a disposição dos vãos,

PENSAR FORA DO EIXO

onde se alternam janelas verticais com horizontais, e a introdução, no primeiro e terceiro quarteirão, de umas rampas suaves de acesso à entrada dos edifícios, que também constituem elementos de grande expressividade.

Figura 8. Imagem e expressão: os interiores de quarteirão vermelho, azul e verde.



Fonte: Os Autores, 2026.

Em síntese, a imagem dos edifícios procura conferir uma identidade clara, intencional e própria, procurando transcender a pobreza e monotonia que muitas vezes se associa a conjuntos de habitação de interesse social. Dentro de regras materiais e compositivas bem limitadas e definidas, como não pode evitar-se neste tipo de programas, consegue-se oferecer à cidade um conjunto de grande sobriedade, dignidade e qualidade, construindo um cenário onde se imagina poder desenvolver-se a vida da cidade.

4 RESULTADOS E SÍNTESE FINAL

4.1. Cruzamento de resultados entre os dois casos e contextos

A partir de uma leitura cruzada entre os dois casos de estudo, o de Heliópolis – Gleba A (São Paulo) e o do Bairro do Sargento Abílio (Lisboa), podemos estabelecer que, apesar de se tratar de contextos muito distintos, partilham uma ambição comum: recusar o modelo do "conjunto habitacional genérico" e construir cidade e espaço público de qualidade a partir da habitação social. A comparação revela convergências notáveis, mas também tensões e diferenças que iluminam os limites e possibilidades de cada abordagem. Entre as principais convergências, podemos encontrar:

PENSAR FORA DO EIXO

A quadra/quarteirão como unidade de desenho urbano

Ambos os projetos rejeitam o bloco isolado e recuperam a lógica do quarteirão como instrumento de estruturação urbana. Em Heliópolis, sobretudo a sudeste, as lâminas "fecham" a quadra e resgatam o vazio central como espaço coletivo. No Sargento Abílio, três quarteirões – um completo, dois fragmentados – articulam-se para definir uma sequência de espaços públicos. Nos dois casos, o perímetro edificado não é um fim em si, mas um meio para qualificar o que fica dentro e entre os edifícios.

Permeabilidade e atravessamento

Os dois projetos apostam na porosidade como estratégia de integração. Vigliecca liberta pontualmente o térreo com pilotis, prolongando o domínio público para o interior da quadra. Tormenta Pinto "perfura" os edifícios com passagens pedonais que atravessam todo o conjunto. Em ambos, a ideia de sistema aberto – onde o bairro não é enclave, mas extensão da cidade – é central.

Infraestrutura como elemento estruturador

A presença da água – seja pelo córrego canalizado em Heliópolis ou pela linha axial no Sargento Abílio – não ocorre por acaso. Em ambos os projetos, a infraestrutura ambiental estrutura a lógica projetual, conectando trajetos, estabelecendo eixos e trazendo clareza ao espaço. Nesses contextos, a gestão hídrica torna-se o guia do desenho urbano e das táticas de intervenção em áreas de vulnerabilidade.

Recusa do estigma visual

Há uma preocupação explícita com a dignidade da imagem. Em Heliópolis, a repetição rítmica das lâminas brancas oferece um "suporte neutro" que contrasta com a complexidade da favela, sem a negar. No Sargento Abílio, a sobriedade exterior (embasamento em tijolo, volumes brancos) combina-se com a introdução de cor nos pátios interiores, criando identidade sem cair na monotonia. Ambos recusam tanto o mimetismo populista quanto a indiferença tecnocrática.

Entre as principais divergências, podemos enumerar:

A questão do contexto

PENSAR FORA DO EIXO

Heliópolis é uma intervenção num organismo urbano vivo e em transformação permanente; o projeto de Vigliecca é, por definição, incompleto – um fragmento que dialoga com o todo envolvente. O Sargento Abílio, pelo contrário, é um conjunto completo, legível como unidade autónoma, ainda que bem integrado. Isto coloca questões diferentes: em São Paulo, o risco é a intervenção ser absorvida ou neutralizada pelo tecido informal; em Lisboa, o risco é o bairro funcionar como "ilha de qualidade" sem irradiar para a envolvente.

Formalidade vs. informalidade

Heliópolis opera na fronteira entre o formal e o informal – a dupla face das lâminas (uma "formal" para a rua, outra "porosa" para o interior) é a tradução arquitetónica dessa condição. O Sargento Abílio, inserido num contexto já formalizado, não enfrenta essa tensão: a sua estratégia é de continuidade, não de mediação entre mundos.

O legado dos programas

O PER, apesar das críticas à criação de "guetos periféricos", permitiu casos de sucesso como o Sargento Abílio precisamente porque a localização em Benfica – área central e bem servida – evitou o isolamento. O caso brasileiro, por sua vez, insere-se numa lógica de urbanização de favela que não desloca a população, mas intervém in situ. São filosofias distintas: uma realoja, outra reconstrói; mas ambas qualificam os lugares.

4.2 Síntese Conclusiva

Os dois projetos demonstram que a habitação social de qualidade é possível quando o desenho urbano precede e acompanha a solução morfológica e tipológica. Ambos recusam a lógica do "objeto arquitetónico isolado" para pensar a habitação como construção de espaço público e de cidade.

No entanto, a leitura cruzada também expõe os limites de cada abordagem: Heliópolis arrisca uma intervenção mais radical, mas enfrenta a dificuldade de operar num território cuja lógica de produção escapa ao controle do projeto. A "costura urbana" de Vigliecca é uma aposta – não uma garantia. O Bairro Sargento Abílio oferece uma solução mais controlada e legível, mas depende de condições que o PER nem sempre garantiu: localização central, escala reduzida, integração prévia do tecido envolvente.

PENSAR FORA DO EIXO

A comparação sugere que a qualidade da habitação social depende menos de soluções únicas ou de modelos tipológicos universais do que da capacidade de ler e responder às condições específicas de cada lugar. Depende ainda, e em grande medida de: a) Localização – a inserção em tecido urbano consolidado e bem servido é decisiva; b) Valorização do projeto – o desenho urbano e arquitetônico é condição de sucesso; e c) Gestão e manutenção pós-ocupação – a construção é apenas o início; a manutenção das edificações, do espaço público, e da vida social do bairro, determinam o seu destino.

E, ainda, e, sobretudo, d) Políticas públicas continuadas e duradouras, que garantam investimento na qualificação da habitação de interesse social e do espaço público da cidade – mesmo quando o projeto arquitetônico é de qualidade e robusto, ao nível do desenho e mesmo da execução, são sempre necessárias políticas de assistência social, que ajudem a comunidade a habitar, gerir, manter e cuidar do novo espaço; e políticas de estado consistentes e duradouras que entendam a habitação como um serviço contínuo, e não como um produto entregue pronto e acabado, no dia da cerimônia de inauguração.

REFERÊNCIAS

AVERMAETE, Tom. “Espaços comuns e participativos”. **Revista Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo, n. 258, p. 56, 2015.

BOERI, Stefano. “São Paulo Calling”. **Revista Monolito**. São Paulo, n. 7, p. 44–45, 2012.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: Lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

CACHADO, Rita Ávila. “O Programa Especial de Realojamento. Ambiente histórico, político e social”. In **Análise Social**, 206, XLVIII (1.o), 2013, ISSN online 2182-2999.

CRUZ, Teddy. “Favelas de São Paulo dividem experiências de urbanização com outros países”. **Revista Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo, n. 218, p. 52–53, 2012.

FRANÇA, Elisabete. “A guerrilheira urbana”. **Revista Monolito**. São Paulo, n. 7, p. 19–27, 2012.

FRANÇA, Elisabete. “Periferia no centro do debate”. **Revista Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo, n. 219, p. 64–67, 2012.

FRANÇA, Elisabete. “Habitação social na área central da cidade de São Paulo”. **Revista Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo, n. 282, p. 56–59, 2012.

FRANÇA, Elisabete. “Programas de urbanização de favelas e cidades inclusivas”. **Revista Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo, n. 244, p. 57–63, 2014.

PENSAR FORA DO EIXO

FRANCO, Fernando de Mello; BONDUKI, Nabil. “O legado do Plano Diretor de São Paulo”. **Revista Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo, n. 273, p. 50–53, 2016.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. Madrid: Península, 1973.

KOOLHAAS, Rem. “Generic City”. *In*: KOOLHAAS, Rem; MAU, Bruce. *S, M, L, XL*. New York: Monacelli Press, 1995.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Lisboa: Livraria Letra Livre, 2012.

MONTANER, Josep; MUXÍ, Zaida. “Arquitetura e política”. **Revista Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo, n. 245, p. 64–65, 2014.

PANERAI, Philippe. **Análise urbana**. Brasília: Editora UnB, 2006.

PANERAI, Philippe; CASTEX, Jean; DEPAULE, Jean-Charles. **Formas urbanas: a dissolução da quadra**. Porto Alegre: Bookman, 2013.

PINTO, Paulo Tormenta, “Prémio de Promoção Municipal/I.P.S.S. – Empreendimento de 91 fogos na Travessa Sargento Abílio, Benfica”. *In*: PRÉMIO INH 2002, Instituto Nacional da Habitação, Lisboa, 2002.

PINTO, Paulo Tormenta, “Laboratório da Habitação em Lisboa: 50 anos de contingências”. *In*: SEQUEIRA, Marta (editora), **Habitar Lisboa: Uma perspetiva arquitetónica contemporânea sobre uma crise contemporânea**. CCB, Dinâmia-CET-ISCTE. Monade Books. Lisboa, 2023.

PRÉMIO INH 2002, Instituto Nacional da Habitação, Lisboa, 2002.

PORTAS, Nuno. **A cidade como arquitetura: apontamentos de métodos e crítica**. Lisboa: Livros Horizonte, 2011.

RUBANO, L. Maria. “Morar junto: a dimensão urbana do habitar”. *In*: VIGLIECCA, Héctor. **O terceiro território: habitação coletiva e cidade**. São Paulo: Vigliecca & Associados, 2014.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. **Quando a rua vira casa: a apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro**. São Paulo: Projeto, 1985

SEQUEIRA, Marta (editora), **Habitar Lisboa: Uma perspetiva arquitetónica contemporânea sobre uma crise contemporânea**. CCB, Dinâmia-CET-ISCTE. Monade Books. Lisboa, 2023

VIGLIECCA, Héctor. **O terceiro território: habitação coletiva e a cidade**. São Paulo: Vigliecca & Associados, 2014.