

BAIRROS ECONÓMICOS DO PORTO: A CASA COMO ARMA POLÍTICA

PAULO ALMEIDA*

A cidade do Porto pode ser percebida como um mosaico de todas as políticas habitacionais em Portugal, desde o crescimento das actividades industriais, no século XIX. O programa de casas económicas, lançado em 1933, a base de todas as iniciativas habitacionais do período autoritário, teve uma expressão importante na cidade, nas suas componentes sociais, político-ideológicas e urbanísticas. Os 12 bairros construídos no Porto, num período de três décadas, resultam num testemunho material político-ideológico, que serviu de mote a uma reconfiguração do tecido social urbano, relevante também pelos mecanismos de acesso à propriedade privada pelas classes mais solventes, subvertendo os mecanismos de oferta e procura habitacional, e pela definição e alargamento de camadas de apoiantes do regime.

1. PROBLEMÁTICA HABITACIONAL E CASAS ECONÓMICAS

A questão habitacional é temática recorrente desde a caracterização da cidade da revolução industrial. Em Portugal, o crescimento das populações urbanas, desde o século XIX, está relacionado com a transferência de mão-de-obra do campo para a cidade, verificável nos resultados dos saldos fisiológicos, que são sempre muito baixos, associados a altas taxas de natalidade e mortalidade. Por outro lado, as migrações são factores determinantes na ocupação do território, pela passagem do exercício da actividade do sector primário para os sectores secundário e terciário (SALGUEIRO, 1992). Essas mudanças desenvolvem expectativas na população migrante, reflectidas na necessidade de habitação. No caso português, o Liberalismo do século XIX e o Republicanismo do início do século XX proporcionaram a criação de novas classes de

* Jornalista. Investigador do CITCEM – Centro de Investigação Transdisciplinar «Cultura, Espaço e Memória».

funcionários administrativos, a que se veio juntar uma classe média urbana associada à actividade industrial e comercial.

A necessidade habitacional, entendida na formulação proposta por CARDOSO (1996: 107-121), reporta-se à avaliação por parte das famílias da habitação futura ou actual, sendo determinada pela procura, que resulta do preço da casa e do rendimento das famílias, e pela oferta, que resulta da capacidade do mercado em responder às necessidades. Esta equação é visível na cidade do Porto, na segunda metade do século XIX e inícios do século XX, quando a população acorre à cidade em grande número, ocupando o território conforme as suas necessidades, de acordo com a procura possível e a oferta disponível. Conceptualizando a crise de habitação, CARDOSO (1996) refere que a habitação adequada é, simplesmente, o tipo, qualidade e quantidade de habitação que cada família pode pagar, já que a procura define qual a sua adequação, identificando assim um equilíbrio macro-económico, que resulta de um equilíbrio micro-económico, traduzido na ocupação do alojamento que a família pode pagar a cada momento. Este equilíbrio é quebrado quando o Estado intervém, o que pode ocorrer por imposições político-ideológicas, conforme sucedeu em grande parte durante o século XX, com o regime autoritário, que implementou um programa de acesso à propriedade privada em moradia unifamiliar, prosseguindo a oferta, a seguir à II Guerra Mundial, com uma disparidade de soluções com implicativos na redistribuição do tecido social urbano, gerando expectativas nas necessidades habitacionais, a que não será alheia, também, a intensa propaganda da máquina do Estado, que exibiu a habitação como «a grande obra do Estado Novo».

No caso do Porto, a intervenção estatal parece ser determinada, não tanto pela urgência de uma resposta ao problema habitacional – entendido como foco de insalubridade, parque habitacional degradado, escassez de oferta compatível face aos salários praticados e sobreocupação dos alojamentos –, mas pelos fundamentos do Estado autoritário, que passa a controlar todos os sectores da sociedade, tomando a política habitacional como um dos elementos da operacionalização do Estado corporativo, a partir de 1933¹. Esta política de controlo social traduz-se na criação de uma máquina administrativa reguladora de produção habitacional, geradora de normativos de toda a ordem e alcance, marcando a intervenção pública sistemática

¹ ROSAS (1995: 337), sobre a natureza económica e social do Estado Novo nos anos 30, enquanto «expressão de um sistema de compromisso estruturado e arbitrado pelo regime como a sua própria razão de ser», designa-o por «tríplice equilíbrio social», consistindo na contextualização/desarticulação do movimento operário e sindical; na articulação complexa e equilibrante entre os interesses contraditórios dos vários sectores das classes dominantes; e na composição dos interesses do conjunto dos grupos sociais dominantes, «como os das classes intermédias da produção ou dos serviços, em ordem a evitar ou moderar os efeitos de um desenvolvimento acelerado, ou sequer espontâneo, na liquidação/proletarização das «classes médias», importante lastro estabilizador do regime».

no sector da habitação, importante na redefinição do espaço urbano. FARIA (2009: 62), recorrendo a Manuel Castells, indica que o espaço é sempre uma conjuntura histórica que resulta da relação específica entre as instâncias económica, político-jurídica e ideológica, e uma população específica, cujo sentido resulta daqueles processos expressos no território.

A habitação, como produto da necessidade, reflecte-se territorialmente em espaços distintos, muitas vezes segregativos do ponto de vista social. Sendo o alojamento uma necessidade básica insubstituível, SALGUEIRO (1992: 353-354) refere que a função residencial é a única em que existe de facto segregação espacial, a tendência para a organização do espaço em áreas de grande homogeneidade interna e forte disparidade entre elas, não só em termos de diferença, mas também de hierarquia. A tendência observada nas cidades contemporâneas pressupõe a desconcentração e descompactação das aglomerações, pela procura das populações de instalações unifamiliares nas coroas suburbanas e periurbanas das cidades, libertando os centros urbanos para os escritórios, os serviços e o comércio, igualmente característica do Porto, enquanto cidade pós-industrial. A implantação dos 12 bairros económicos no Porto, a partir de 1935, prolongando-se por três décadas, em fases distintas, imita esta tendência, isolando famílias nucleares na periferia semi-rural da cidade, distribuídas categorialmente conforme o seu vencimento, mais elevado que o das classes populares e operariado. Estas «pequenas aldeias», que são os bairros de casas económicas, reproduzem, até à década de 1950, a ordem proposta e imaginada pelo regime, cujos desvios morais e políticos seriam acautelados pelos fiscais colocados em cada agrupamento².

Os bairros económicos do Porto, entretanto envolvidos por uma malha urbana muito díspar, mas onde se mantém predominantemente a função habitacional, revelam uma posição hierárquica importante, enquanto lugar urbano: conjuntos habitacionais de implantação ortogonal compostos por moradias unifamiliares em propriedade privada, todas com quintal e jardim, testemunho de um programa político-ideológico. As famílias nucleares ali colocadas originalmente foram delimitadas conforme os seus rendimentos, condição essencial para ocupação do espaço, oriundas, em larga maioria, do sector terciário, reproduzindo conjuntos de classes sociais. PEREIRA (1994, 1997) identifica classes sociais, recorrendo a Pierre Bourdieu e Ferreira de

² No Porto, como nos restantes agrupamentos edificados no país, os bairros económicos encontravam-se isolados dos centros urbanos e das principais vias, aos quais se acedia por uma ou duas ruas; quase todos os agrupamentos continham uma escola primária e espaços verdes de usufruto comum; alguns tinham capelas ou igrejas nas proximidades e também lojas de produtos de primeira necessidade; a ocupação de habitações por elementos estranhos ao agregado familiar tinha que ser comunicada ao fiscal e aprovada superiormente; os fiscais e respectivas famílias foram os primeiros habitantes dos bairros de casas económicas no Porto.

Almeida, como a posição ocupada num espaço de relações, pela análise da condição e posição dos agentes, mas também pela importância das relações de produção que possibilitam diferentes tipos de capital, que por sua vez definem condições de existência distintas umas das outras e semelhantes no interior de cada lugar, o que lhes confere homogeneidade interna. A figura da classe é relevante na caracterização social dos agrupamentos, uma vez identificados como conjuntos homogêneos isolados no tecido urbano, mas que projectam também uma heterogeneidade externa, salientada nos conjuntos de casas distribuídas aos chefes de família, funcionários públicos ou sócios efectivos dos sindicatos nacionais, diferenciados conforme a sua qualidade e tipologia, reproduzindo um ordenamento social.

A promulgação da Constituição de 1933, que elege a família e a propriedade como factores de conservação da ordem social, moral e política, permite então o lançamento de um programa habitacional destinado às classes sociais mais solventes, aquelas que se comprometem a pagar as rendas resolúveis pelo período estipulado, de 20 ou 25 anos, acompanhado de uma máquina burocrática distributiva e fiscalizadora, que visa alargar e controlar a sua massa de apoiantes, que ROSAS (1995: 415-416) identificou como «numerosa legião urbana de funcionários públicos, autárquicos e corporativos, empregados de escritório, caixeiros, profissionais liberais, etc.», a opinião pública possível num país com elevados índices de analfabetismo e condicionado pela censura.

O governo, no entanto, veicula a imagem de realização de um programa habitacional para as classes populares e trabalhadoras, economicamente mais débeis³. Entre 1910 e 1940 a população da cidade do Porto passou de cerca de 194 mil para 262 mil habitantes, registando uma enorme concentração populacional no centro histórico e na sua periferia, nas vielas populares, junto às fábricas, e nas «ilhas» instaladas nas traseiras das casas burguesas ou nos terrenos baldios, becos e escarpas. Na viragem dos séculos XIX e XX, cerca de um terço da população da cidade habitava nestas «ilhas de pobreza» (PEREIRA, 1995), um panorama que só veio a ser alterado no final da década de 1950, quando essa massa populacional foi instalada na periferia da cidade em prédios de baixa qualidade, em regime de arrendamento, reproduzindo e materializando no espaço (do alojamento e da cidade) a sua classificação hierarquizada segundo a importância social que a doutrina corporativista do Estado Novo lhes reconhecia (GROS, 1994). Não será por acaso que os bairros em blocos do Plano de Melhoramentos (1956-1966) são edificados ao lado dos bairros de casas económicas.

³ A fixação de rendas por classes e tipos de casas e, mais tarde, a definição de tabelas salariais, define claramente o universo de beneficiários do programa, que se situa acima das remunerações das classes populares. ROSAS (1995: 415-416) reportando-se aos anos da guerra, refere que «Salazar compreendia bem a necessidade de neutralizar este amplo sector intermédio como condição essencial da estabilidade do regime».

2. AS CASAS ECONÓMICAS NO PORTO

As precárias condições habitacionais da cidade do Porto no início do século XX originam um despertar das elites para determinados estratos e condições sociais, sobretudo depois do cordão sanitário proposto por Ricardo Jorge, em 1899. Já no final de Oitocentos, o discurso político sobre as «ilhas» faz uma colagem de degradação moral ao espaço físico e ao favorecimento da expansão das ideias revolucionárias (PEREIRA, 1995), ainda que os projectos de lei de incentivo à construção de casas económicas, apresentados na câmara dos deputados, entre 1883 e 1908, não tenham sido sequer discutidos.

A Câmara do Porto e alguns particulares avançam com as primeiras construções de cariz social, que se revelam insuficientes face às necessidades⁴. Durante a República, em 1918, surge o primeiro quadro legislativo de incentivo à construção de casas económicas, prolongado depois pela ditadura militar, em 1928. Em ambos os momentos, o Estado criava condições vantajosas para os privados investirem em habitação social, designadamente isenções fiscais, facilidades de crédito «e outros favores às entidades construtoras das habitações baratas»⁵.

Com a implementação do Estado Novo, em 1933, a resposta à preocupação estatal com o «problema habitacional» iniciada na República prossegue de forma sistemática, com uma variedade de soluções que começa por privilegiar a renda resolúvel e o acesso à propriedade privada em moradia unifamiliar, determinando um movimento de colonização das periferias das principais cidades do país, com relevância nas políticas urbanísticas e no referencial arquitectónico. Este movimento foi importante na definição de camadas de apoiantes do regime, pelas características do programa de casas económicas, que propunha uma segregação espacial, interna e externa, como, ainda, pela adopção de um referencial arquitectónico que, apesar de situar os seus cânones no final do século XIX, marcou toda a arquitectura residencial

⁴ Pagos à semana ou ao dia, os salários em Portugal, no início do século XX, são baixos, não permitindo o aluguer de casas com melhores condições. Por sua vez, as rendas das casas nas «ilhas» são ainda mais elevadas que o aluguer de camas, quartos ou salas nos «prédios esguios» do centro histórico. Ver, a este respeito, PEREIRA (1995: 45-78). Os bairros construídos antes de 1918, com algumas centenas de casas espalhadas pela periferia do núcleo central da cidade, quase todos de iniciativa camarária, são claramente insuficientes para a população do Porto que, em 1920, já superava os 200 mil habitantes.

⁵ Preâmbulo do Decreto n.º 16.055, de 12 de Outubro de 1928, que retoma o programa habitacional lançado em 1918, de promoção e construção de casas económicas a cargo de particulares, empresas, câmaras municipais e instituições de Previdência. O Estado só teria papel activo nos casos de cooperativas de funcionários públicos. Foi, contudo, o principal impulsionador dos programas, com a construção dos bairros do Arco do Cego, Ajuda e Arrábida, ainda em 1918-1919, dado o desinteresse dos privados. O «problema habitacional», insalubridade, degradação, escassez de oferta compatível e sobrelotação dos alojamentos, foi sucessivamente entendido como causa de «descontentamento e de miséria dos mais infelizes» (1918) e origem de «grandes males sociais» (1928).

privada, mesmo além da década de 1950⁶. Ao nível do urbanismo, o lançamento dos Planos Gerais de Urbanização, em 1934, levou à criação de uma paisagem urbana que identifica e se identifica com o regime autoritário, para os quais contribuíram os bairros económicos, como agrupamentos residenciais desenhados, implantados e distribuídos pelo governo.

A publicação do Decreto-lei n.º 23.052, de 23 de Setembro de 1933, altera todo o paradigma de promoção de habitação de cariz social, com o Estado a assumir todos os processos de urbanização, construção, distribuição e manutenção das habitações. No Porto, foram construídas 2.378 casas, entre 1935 e 1965⁷. Todas as vivendas são geminadas em grupos de duas, quatro, ou em banda, em grupos de seis a dez moradias; todas têm quintal nas traseiras e um jardim (ou logradouro) frontal. As técnicas de construção não diferiram muito ao longo das três décadas da execução do programa no Porto: construções em alvenaria e alvenaria mista (pedra e tijolo maciço), telhados de duas a quatro águas com beirais, armação em madeira e telha Marselha, paredes interiores rebocadas ou estucadas, tectos em estuque e caixilharia em madeira, por vezes revestida a granito, possibilitando uma identificação visual muito precisa⁸.

A legislação de 1933 prevê a construção, por bairro, de casas das classes A e B, cada uma com três tipos de disposição interior, coincidentes com o número de quartos, agrupadas por áreas distintas, em conjuntos de 100 a 50 moradias, para a primeira classe, que só tem um piso, e de 50 a 25, para a segunda, com dois pisos e, por vezes, cave. As realizações no Porto não respeitam este rácio, registando-se uma predominância das casas de classe A e, em alguns casos, realizações insuficientes na classe B, face ao número mínimo previsto. Em 1943, o legislador eleva a qualidade das habitações, designando mais duas classes de casas, C e D, «destinadas à classe

⁶ O regime autoritário apropriou-se do ideário da «casa portuguesa», proposto por Raul Lino, no início do século XX, num processo de «tradição inventada», de gosto pelo ruralismo e saudosismo, para justificar a moradia unifamiliar nas políticas habitacionais, por oposição aos prédios plurifamiliares, designados por «falanstérios». Lino, mais tarde, colaborou directamente com o Ministério das Obras Públicas que era responsável pelos projectos e construções dos bairros económicos.

⁷ O primeiro bairro de casas económicas no país foi construído no Porto, o Bairro do Ilhéu, entre 1934 e 1935. O agrupamento de 54 casas da classe A, tipos 1 a 3, serviu de bandeira como exemplo a seguir, pela sua alegada qualidade e rapidez de execução, por contraste com os bairros lisboetas da República, Ajuda e Arco do Cego, concluídos naqueles dois anos.

⁸ O último bairro de casas económicas construído no Porto, o do Viso (1965), difere de todos os outros por incluir prédios até quatro andares para as classes inferiores, «a», A e B, embora as técnicas de construção sejam as mesmas, alvenaria e alvenaria mista, com telhados de duas águas em telha Marselha. Nestes blocos já não existem quintais e jardins, apenas fileiras de garagens ou arrumos, nas extremidades do bairro. Ainda assim, o Bairro do Viso inclui moradias das classes superiores, C e D, com quintais e jardins, evidenciando a segregação espacial interna do agrupamento. A construção das casas, de acordo com o decreto-lei de 1933, deveria empregar mão-de-obra e materiais locais.

média», e deixa de dar importância à proporção de casas a construir, definindo apenas que a área média dos agrupamentos deverá repartir-se em 60 por cento para construções e 40 por cento para arruamentos, edificações de interesse geral e espaços livres⁹. Posteriormente, o quadro legal vai definindo áreas maiores para a implantação de cada moradia.

Cada tipo de casa compreendia um a três quartos, que deveriam ser distribuídos conforme o sexo dos filhos do casal contemplado¹⁰. As casas da classe B, construídas entre 1938 e 1948, já tinham duas salas e um *hall* e algumas dispunham de cave, sem acesso independente. Com o Bairro de Marechal Gomes da Costa, distribuído entre 1950 e 1951, o primeiro no Porto com as novas classes de casas, C e D, a regra parece ser o aumento da qualidade das habitações e das áreas de implantação de cada vivenda; só se construíram casas do tipo 2 e 3, notando-se que a numeração já não corresponde ao número de quartos¹¹.

Com a publicação da Lei n.º 2.007, de 7 de Maio de 1945, numa tentativa para voltar a incentivar os privados na construção de habitação social, torna-se possível a construção de prédios até três andares, em regime de arrendamento que ao fim de cinco anos poderia ser convertido em renda resolúvel. Estas edificações, designadas por «casas de renda económica», de 1ª e 2ª classe, revelam o carácter exclusivista em que se transformou o programa de casas económicas, ao fixar as rendas das moradias de 1ª classe ao mesmo nível das casas das classes C e D¹².

Até à década de 1950, a única oferta habitacional do Estado consistiu na construção de vivendas, um plano oneroso que exigia vastos terrenos que só podiam ser

⁹ Regras descritas no Decreto-lei n.º 33.278, de 24 de Novembro de 1943. Em 1956, com o Decreto-lei n.º 40.552, de 12 de Março, surgem as casas de classe «a», «especialmente destinada a abranger as famílias de modestos rendimentos», reconhecendo o governo que «as classes de casas económicas», previstas em 1933 e 1943, «não permitem a atribuição dessas moradias às famílias de mais modestos recursos – precisamente aquelas que mais interessa proteger, através duma esclarecida política de habitação».

¹⁰ Ponto 1.º do art.º 12º do Decreto-lei n.º 23.052, de 23 de Setembro de 1933: «Em cada classe de moradias haverá três tipos diferentes: um especialmente destinado a casais sem filhos; outro a casais com filhos pouco numerosos de um sexo, e ainda outro a casais com filhos dos dois sexos ou com filhos muito numerosos de um só sexo». As casas do tipo 4 e superior foram inscritas no quadro legal em 1954, embora alguns bairros do Porto já tinham adoptado esta disposição antes da sua publicação em lei.

¹¹ As casas do tipo 1 deixaram de ser construídas a partir do Bairro de Marechal Gomes da Costa, substituído por casas das classes B, C e D. Enquanto no Porto, entre 1942 e 1958, só se construiu este bairro, em Lisboa surgiram quatro, todos eles relevantes no número de classes superiores: Encarnação (1945, classes A, B e C), Vale Escuro (1952, B e C), Restelo (1954, C e D) e Santa Cruz de Benfca (1958, B, C e D).

¹² As casas de renda económica de 1ª classe eram distribuídas com rendas de 500\$00 para moradia independente e 400\$00 em «casa de vários fogos»; nesta altura, as casas económicas da classe C, em propriedade resolúvel, eram distribuídas com rendas entre 300\$00 e 380\$00, e as da classe D com rendas entre 420\$00 e 500\$00.

encontrados nas periferias das cidades¹³. Até 1945, em todo o país, são construídas quase 3 mil casas económicas, correspondendo a 19 bairros; no Porto são construídas 1376 casas, correspondendo a oito bairros. No mesmo período, por iniciativa da Câmara do Porto, ainda que com autorização do governo, são construídos três bairros, totalizando apenas 407 habitações, entregues em regime de arrendamento. Um volume de oferta insuficiente tendo em conta a população alvo, que são as classes populares. Com a exceção do Bloco Saldanha, os outros dois, Rebordões e Corujeira, são constituídos por vivendas geminadas ou em banda com quintal¹⁴.

O que distingue os empreendimentos das casas económicas de todos os programas habitacionais lançados pelo Estado, até 1974, é a renda resolúvel proposta na legislação de 1933. A renda resolúvel vai ao encontro dos valores morais e políticos que o novo regime preconizou na Constituição, a família como «fundamento de toda a ordem política», cabendo ao Estado «favorecer a constituição de lares independentes e em condições de salubridade, e a instituição do casal de família»¹⁵, ou seja, favorecendo o acesso à propriedade privada e independente. Nos empreendimentos em regime de arrendamento, construídos pela Câmara do Porto e distribuídos pelo Ministério do Interior, as famílias não podem instituir o casal de família, mesmo habitando moradias geminadas de dois andares. O município mostra-se sensível à situação de sobrecupação do centro e à realidade das «ilhas», e mesmo à especulação arrendatária, mas a preocupação do regime, fortemente centralista, mostrou-se adversa a outras soluções. A experiência do Bloco Saldanha, «outro sistema baseado numa

¹³ Ao longo de todo o período de implantação dos bairros do Porto, governo e município queixam-se dos elevados custos dos terrenos, embora disponham de mecanismos de expropriação que raramente são usados, o que evidencia o propósito de não afrontar proprietários urbanos. Alguns dos bairros do Porto foram parcialmente implantados em terrenos do Estado.

¹⁴ A construção do Bloco Saldanha, dois prédios em propriedade horizontal, de quatro andares, para arrendamento, entre 1939 e 1941, foi uma exceção em toda a política habitacional do Estado Novo. Os blocos habitacionais para arrendamento só começaram a ser construídos na década seguinte, mas nenhum foi edificado no centro da cidade. O Bairro de Habitações Populares de Rebordões, edificado entre 1941 e 1944, renomeado de S. João de Deus, em 1950, e sucessivamente alargado, em blocos, até 1977, é constituído por 144 habitações em vivendas geminadas de dois andares, para duas a quatro famílias, com quintal. O Bairro da Corujeira, renomeado de S. Vicente de Paulo, inaugurado em 1949, é constituído por 148 habitações em vivendas de dois andares em banda, em grupos de quatro a doze casas, com quintal e jardim. Este bairro foi parcialmente demolido, em meados da década de 2000. Estes dois bairros são construídos ao abrigo do «programa de casas desmontáveis» que, no Porto, não tiveram as mesmas características que os construídos em Lisboa, casas de fibrocimento e madeira.

¹⁵ Art.º 12º e Art.º 14º da Constituição Política da República Portuguesa, 1933. O «casal de família» foi instituído durante a República e regulamentado em 1930. Depois de instituído o casal de família, que sucede por sentença judicial, a propriedade não pode ser hipotecada, penhorada ou arrestada. As casas económicas, constituídas casal de família, depois de amortizadas, não podem ser alienadas, apenas transmitidas por via sucessória. Este regime foi revogado em 1975, mas só foi abolido definitivamente, para quem o tinha instituído, em 1982.

concepção diferente»¹⁶ só voltou a ser equacionada com a construção do Bairro de Condominhas, em 1955.

3. SEGREGAÇÃO E CONTROLO SOCIAL

O decreto-lei n.º 23.052, de 23 de Setembro de 1933, impõe regras precisas na construção, distribuição e manutenção das casas económicas. A iniciativa de construção pertence ao governo, «em colaboração com as câmaras municipais, corporações administrativas e organismos corporativos» (Art.º 1º). As casas serão distribuídas em regime de propriedade resolúvel aos «chefes de família, empregados, operários ou outros assalariados, membros dos Sindicatos nacionais, funcionários públicos, civis e militares, e operários dos quadros permanentes de serviços do Estado e das câmaras municipais, que se responsabilizem pelo pagamento de determinado número de prestações mensais nas condições estabelecidas neste decreto» (Art.º 2º). Os dois artigos definem os propósitos do Estado, identificando com precisão o universo a considerar, os chefes de família com emprego, que se comprometem a pagar as 240 prestações (20 anos) que vigoram para a amortização. Devendo, tal como o seu agregado, «comportar-se como bons cumpridores dos seus deveres familiares e sociais, com perfeita moralidade e respeito de todos os preceitos de sanidade e higiene, sob pena de rescisão do contrato»¹⁷.

No Porto, as casas são maioritariamente distribuídas a funcionários públicos da Administração Central, Forças Armadas e polícias, e aos assalariados inscritos nos sindicatos do sector terciário, sobretudo empregados de escritório, banca, seguros, caixeiros¹⁸. A propaganda do Estado Novo, aliada à informação veiculada na imprensa e secundada pelos discursos oficiais, continuou, no entanto, até à década de 1950, a promover a política das casas económicas como um programa habitacional para «pobres e remediados», para «humildes trabalhadores», para as «famílias menos abastadas», originando uma procura e uma expectativa elevadas, o que permitiu à

¹⁶ Preâmbulo do Decreto-lei n.º 28.912, de 12 de Agosto de 1938, diploma que define os propósitos do Estado com a política de casas económicas e que lança o «programa de casas desmontáveis». O Bloco Saldanha foi alvo de polémica nacional, chegando a ter o seu financiamento em risco, dado tratar-se de um projecto contrário à política das casas económicas. No Porto, a construção de blocos habitacionais no mesmo local das «ilhas» que pretendia erradicar nunca mais se repetiu.

¹⁷ Cláusula 11º do contrato para a posse de moradias económicas, publicado no Decreto-lei n.º 24.468 de 6 de Setembro de 1934. A sua violação foi frequentemente invocada nas rescisões de contratos.

¹⁸ O sector terciário, no Porto, é o mais representativo na década de 1940; a actividade profissional com maior número de efectivos é Comércio e Serviços, com 10,4% de efectivos, logo seguido dos empregados nas Indústrias Têxteis e Vestuário, com 8,6% [Instituto Nacional de Estatística (1945) – *VIII Recenseamento Geral da População 1940*, vol. XIV, Distrito do Porto. Lisboa: Sociedade Tipográfica.].

Subsecretaria de Estado das Corporações e Previdência Social escolher os contemplados que poderiam oferecer maiores garantias de fidelidade e defesa do regime.

No âmbito da implementação do regime corporativo, a distribuição de casas revela a estratégia de beneficiar um amplo sector intermédio, como condição para a sua estabilidade. É este «sector intermédio», mais ou menos letrado, moderador da radicalidade política e social, tendencialmente conservador, o principal beneficiado com a «grande obra do Estado Novo», levado para as periferias rurais das cidades, com o horizonte da propriedade privada, num duplo mecanismo de afastamento da agitação do centro citadino e de colonização e expansão urbana. Antes de pretender ser uma resposta ao problema habitacional de escassez de habitação barata e salubre que possibilite um reordenamento da cidade e uma melhoria das condições de vida de um largo sector populacional, onde se encontram os operários e as classes populares, a casa económica revela-se também como uma recompensa ou um favor do regime para a sua principal base de apoiantes, que reside nas classes possidentes, nos funcionários públicos, nos sectores conservadores e antidemocráticos, permitindo igualmente a ascensão socioeconómica e política de famílias escolhidas.

A consulta do Arquivo do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana¹⁹, que conserva os ficheiros individualizados das famílias contempladas com casas económicas no Porto, entre 1935 e 1965, confirma a ideia de distribuição de casas por um conjunto vasto de declarados defensores do regime. As famílias contempladas com uma moradia têm ligações fortes à cidade e distrito²⁰, pertencendo maioritariamente às classes dominantes, ligadas ao funcionalismo público e sector dos serviços, com profissões liberais integradas na máquina do Estado, como médicos, professores e engenheiros, ou empregadas nas grandes empresas protegidas pelo Estado Novo, banca, seguros, dispendo de rendimentos mais elevados que o operariado e pequeno comércio, evidenciando por vezes, nas profissões menos especializadas, filiações expressas à Legião Portuguesa e Mocidade Portuguesa.

¹⁹ O Arquivo IHRU, da tutela do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, é constituído por ficheiros individualizados de cada família contemplada com uma casa económica, reunindo informação desde o momento da candidatura até à posse plena. Foi organizado pelos fiscais dos bairros em 1943, por ordem das comissões de fiscalização dos bairros económicos, organismos com sede na câmara municipal, criados no mesmo ano. Os ficheiros pertenceram à tutela da Subsecretaria de Estado das Corporações e Previdência Social, Ministério das Corporações a partir de 1950, e passaram para o ministério das Obras Públicas, Fundo de Fomento da Habitação, em 1972. Fisicamente, estiveram nos postos fiscais de cada bairro, tendo transitado para a Direcção Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais, em 1974, sendo integrados no IHRU, em 2005.

²⁰ Em dissertação realizada (ALMEIDA, 2010) foi possível estudar com alguma profundidade os bairros portuenses de Costa Cabral (1942) e Marechal Gomes da Costa (1950); quanto à origem do chefe de família contemplado, respectivamente, 71,3% e 56,3% são naturais do distrito do Porto; quanto à morada anterior, respectivamente, 83,6% e 79,5% indicam uma rua do Porto.

A análise dos processos possibilita uma leitura de maior alcance, que vai além da mera simpatia pelo regime ou da condição económica favorável. A atribuição de casas económicas em regime de renda resolúvel pelas famílias beneficiadas revela um enorme conjunto de favorecimentos pessoais, em que os imóveis são entregues a pedido de várias hierarquias do Estado ou conforme as simpatias pessoais para com os agentes que procedem à sua distribuição. A defesa dessas famílias prolonga-se durante o período de amortização da habitação, quando revelam comportamentos susceptíveis de levar à rescisão do contrato firmado com o Estado²¹.

Ainda assim, as famílias beneficiadas com casas económicas estão sujeitas aos mecanismos de controlo e fiscalização, que visam assegurar o cumprimento das obrigações contratuais, mas também a boa conduta moral e política. Os bairros económicos, embora revelem uma estratificação social interna, uma disposição de classes de casas por áreas distintas, uma separação entre as casas mais modestas e as de maior qualidade, como vimos, asseguram também uma certa homogeneidade promovida pela acção dos equipamentos sociais que acompanham os conjuntos habitacionais, escolas, capelas, centros sociais e recreativos, de saúde, clubes ou mesmo estabelecimentos comerciais. Os bairros de casas económicas evidenciam o ideal proposto pelo regime autoritário, manifestando-se como pequenas aldeias isoladas na cidade, idealmente com uma vivência própria, em que os chefes de família são trabalhadores, as mulheres cuidam do lar e dos filhos e as crianças vão à escola no bairro, todo um conjunto harmonioso vigiado pelos fiscais instalados em cada agrupamento²².

O programa de casas económicas revela-se um fracasso na medida em que não solucionou o designado «problema habitacional», milhares de famílias vivendo em situação precária. A cidade do Porto, especialmente, é um sintoma dessa falha, com as «ilhas» e a sobreocupação do centro histórico permanecendo muito para além da década de 1950, mesmo com a implementação do Plano de Melhoramentos.

Por outro lado, a sustentabilidade do programa, preconizada e defendida pelo regime desde o seu início, nunca é alcançada, pois as rendas resolúveis, liquidadas em valores constantes, calculados a partir da data da entrega das casas, sofrem uma desvalorização acelerada com o aumento do custo de vida, enquanto os salários

²¹ A distribuição de casas estava centrada no chefe da Secção de Casas Económicas, director-geral da Previdência e Habitações Económicas, desde 1948, organismos que integravam o Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, sendo os despachos homologados pelo Subsecretário/Ministro das Corporações e Previdência Social. No caso dos sócios dos sindicatos nacionais, as escolhas eram efectuadas pelos dirigentes sindicais mas tinham que ser aprovadas pela tutela.

²² Nos dois bairros referidos, como em outros da cidade, pontualmente foram distribuídas casas a mulheres chefe de família, com filhos, viúvas ou divorciadas, nunca na condição de solteiras.

registam uma forte valorização, sobretudo os dos funcionários públicos, a partir da década de 1950, embaratecendo a sua aquisição²³.

A casa económica foi sempre tida como um investimento rentável para os empreendedores (o Estado), através das prestações mensais, mas a verdade é que esta rentabilidade foi sempre artificial, ora suportada pelas câmaras municipais, obrigadas a sustentar parte do programa; ora suportada pela própria administração central, que ia disponibilizando verbas sempre que necessário. Os agentes do Estado, no entanto, queixam-se frequentemente da falta de iniciativa particular num programa que exige capitais avultados, vastos terrenos de implantação para um modelo de moradias unifamiliares, que visa, como afirmou o chefe de governo, em 1933, favorecer a propriedade privada e a herança²⁴. A opção pelas rendas resolúveis, constantes, seria motivo razoável para afastar os investidores particulares. O aumento do custo vida e a progressiva valorização salarial tornou os empreendimentos habitacionais altamente vantajosos para quem conseguiu aceder a uma casa, sobretudo funcionários públicos. E isso será mais notado nos empreendimentos de maior qualidade, nos bairros construídos entre 1942 e 1950.

O governo conhecia perfeitamente a situação. Uma das possibilidades concedidas aos moradores é a amortização antecipada da moradia, quando estes «provem estar habilitados a fazê-lo sem prejuízo do equilíbrio da vida económica e social do respectivo agregado familiar»²⁵. As amortizações antecipadas são suspensas, «por ordem superior», a partir de 1954. Em resposta ao pedido de um morador do Bairro de Casas Económicas de Marechal Gomes da Costa para adquirir a casa de uma só vez, a Direcção-Geral da Previdência e Habitações Económicas produz um relatório interno dirigido ao Ministro das Corporações. Nele pode ler-se que

A experiência demonstra que, na generalidade dos casos, a amortização antecipada das moradias é requerida por moradores-adquirentes que pretendem mudar de residência com carácter definitivo ou deixar de habitar a moradia de modo regular e efectivo, mormente nos casos em que o decurso do tempo, com a inevitável desvalorização da moeda, tenha provocado uma desvalorização no valor real das prestações para amortização das moradias²⁶

²³ Os ordenados dos funcionários públicos foram aumentados para o dobro a partir de 1 de Janeiro de 1955. Os salários estavam congelados desde 1935, embora sujeitos a suplementos diferenciados desde 1948 e 1953 (Decreto-lei n.º 39.842, de 7 de Outubro de 1954). A valorização salarial é também notada pela ausência de atrasos na liquidação das rendas, sobretudo nas atribuições aos sócios dos sindicatos nacionais, à medida que se aproxima o termo do período de amortização.

²⁴ Discurso de António Salazar, na União Nacional, sobre os «Conceitos Económicos da nova Constituição», 16 de Março de 1933.

²⁵ Art.º 51º do Decreto-lei n.º 23.052, de 23 de Setembro de 1933.

²⁶ Arquivo IHRU, *Bairro de Marechal Gomes da Costa*, Moradia n.º 26. De notar ainda que a assinatura do contrato de aquisição da casa implica que ela não pode ser vendida ou alugada, apenas transmitida por via sucessória, mesmo após o período de amortização.

O regime sabia há muito que a opção pelas rendas constantes ao longo do período da amortização não permitiria obter o reembolso desejado dos capitais investidos, razão que estará certamente na origem do incremento das políticas de arrendamento e do recuo nas realizações dos empreendimentos em regime de renda resolúvel.

A questão económica do programa habitacional revela então outra dimensão das já referidas facetas de «recompensa» ou «benesse» para com determinados sectores populacionais, que também são os mais solventes. Sendo certo que operários, trabalhadores indiferenciados ou pequenos funcionários estão afastados do único programa habitacional de iniciativa estatal, por não terem capacidade financeira para pagar as rendas mensais, também é verdade que o regime garante o financiamento dos empreendimentos, mas não consegue promover a sua rentabilidade, mesmo que divulgue campanhas públicas defendendo ser esta a política correcta para resolver o problema habitacional do país.

O financiamento do programa estava a cargo do Fundo de Casas Económicas (Secção/Repartição de Casas Económicas), criado na Subsecretaria de Estado das Corporações e Previdência Social, sob tutela da Presidência do Conselho, dotado, em partes iguais, por verbas transferidas pelo Estado e pelos empréstimos das câmaras com forte tecido industrial, Porto e Lisboa, e depois também Coimbra e Almada²⁷. A Subsecretaria acordava as construções com o Ministério das Obras Públicas e Comunicações, em terrenos adquiridos e infra-estruturados pelos municípios, cabendo-lhe depois a tarefa, através do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, de lançar os concursos para distribuição das casas e garantir a fiscalização das famílias contempladas, nas suas obrigações morais e políticas, tal como na conservação e «embelezamento» dos agrupamentos.

O programa de casas económicas de 1933 integra-se na estratégia corporativista do Estado Novo ao definir o universo de candidatos às habitações entre funcionários públicos e sócios efectivos dos sindicatos nacionais, incentivando a sindicalização

²⁷ A construção de todos os bairros construídos em Portugal, ao abrigo do DL n.º 23.052, foi financiada pelo Fundo de Casas Económicas. Metade da dotação do Fundo foi obtida através de empréstimos contraídos pelas câmaras municipais referidas. O valor dos empréstimos era reembolsado pelo Fundo de Casas Económicas, mas com uma taxa de juro inferior à obtida junto da Caixa Geral de Depósitos, configurando um prejuízo para as câmaras, sendo que ainda eram obrigadas a despendar verbas não reembolsáveis pela compra de terrenos e obras de infra-estrutura. Há alguns casos de bairros que contaram com financiamento de organismos integrados na organização corporativa do regime. O financiamento do programa através dos capitais da Previdência estava previsto desde 1935 (Lei n.º 1.884, de 16 de Março), mas isso só veio a acontecer a partir da década de 1950, com participações que chegaram a ser superiores aos valores adiantados pelo Fundo de Casas Económicas. No entanto, no Porto, os capitais da Previdência só foram aplicados na construção dos bairros de Vilarinha (1958) e António Aroso (1958).

dos trabalhadores²⁸. As casas económicas abrangem também o Grémio dos Seguradores, ao integrar um sistema de seguros obrigatórios incluído nas rendas resolúveis a amortizar²⁹.

Para além das cidades financiadoras, as únicas onde se construíram casas de classe D, as casas económicas chegaram à periferia de cidades e vilas onde a actividade económica tinha alguma relevância nacional, como Braga, Guimarães, Viana do Castelo, S. João da Madeira, Vila Nova de Gaia, Covilhã, Portimão e também Bragança, Vila Viçosa, Entroncamento e Olhão.

O regime só alterou as regras de construção e distribuição de casas económicas em 1969, num momento de transição política, depois da queda de Salazar, integrando o Fundo de Casas Económicas no Fundo de Fomento da Habitação, abandonando definitivamente o programa em 1972, transferindo para o Ministério das Obras Públicas todas as competências que ainda se mantinham no Ministério das Corporações.

4. TESTEMUNHO POLÍTICO-IDEOLÓGICO – CONCLUSÃO

O programa de casas económicas, habitações unifamiliares em regime de renda resolúvel, tem a marca indissociável do autoritarismo corporativista, de feição paternalista, católica e tradicionalista, estendendo os seus braços à vida pública e privada, ao sector económico e social, preconizando uma sociedade estratificada, segregada por género, rendimento, actividade laboral, procurando a todo o custo conter e reprimir os descontentamentos e reacções que pudessem pôr em causa a ordem social.

O regime autoritário instalou-se na sequência de um período político e social conturbado que esteve na origem de uma consciência, um discurso e uma prática sobre as condições habitacionais das cidades e da população, que acabaram por ser apropriados como mecanismos de formação e alargamento de camadas de apoiantes,

²⁸ Gradualmente o universo de candidatos às casas económicas foi alargando, com a integração das ordens profissionais. Os sócios dos sindicatos deveriam ter as cotas em dia e a sua inscrição homologada pela direcção. Apesar da sindicalização ser obrigatória desde 1939, muitos candidatos deixavam de pagar cotas sindicais depois da atribuição da casa. Mesmo que eleitas pelos associados, as direcções sindicais tinham que ser homologadas pelo Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, configurando um controlo centralizado do meio laboral, até porque a Inspeção do Trabalho, tal como os tribunais de Trabalho, dependiam do INTP.

²⁹ Seguros de vida, invalidez, desemprego e incêndio, contratualizados com o chefe de família a quem é atribuída casa. O chefe de família tem que se submeter a um rigoroso exame médico, indicado pelas seguradoras. No caso da morte do chefe de família, os herdeiros obtêm a propriedade da casa, sem mais encargos. Em caso de desemprego, as rendas são pagas pelo seguro, por períodos de seis meses consecutivos ou 12 meses no período de cinco anos, mas devem ser liquidadas pelo morador após o período de amortização. Os funcionários públicos, contudo, apesar de pagarem essa parcela incluída na renda resolúvel, não estão abrangidos pelo seguro de desemprego.

seguidores, simultaneamente colonizadores e praticantes de uma liturgia associada aos valores e práticas morais e políticas, comportamentais, defendidas ou impostas pelo autoritarismo. As casas económicas incluem-se na Constituição Política como o abrigo das famílias nucleares, que são o garante do sistema social, que compete ao Estado instituir e defender.

O programa de casas económicas denota uma política implementada nas cidades onde a concentração operária era mais relevante, em particular Porto e Lisboa, com realizações elevadas até aos últimos anos da II Guerra Mundial, com o propósito propagandístico de atribuir habitações salubres e baratas às classes menos solventes. Esse propósito não se cumpriu, porque os baixos salários praticados não permitiam a manutenção de casas pelos operários, afastando-os do universo de contemplados, mas também porque os agentes do Estado usaram a distribuição de casas como processo para premiar e controlar os seus apoiantes, parte deles funcionários públicos, obrigatoriamente suporte do regime. O que explica em grande parte a procura das casas económicas pelas famílias, e que caracteriza todo o programa, é o sistema de rendas resolúveis que, depois de amortizadas, concedem a posse do imóvel aos moradores. Não estamos perante as habitações de âmbito social em que as expectativas do morador não alcançam a posse da casa, apenas a necessidade básica insubstituível; as aspirações dos moradores das casas económicas são mais elevadas. A distribuição dos bairros no Porto possibilitou o crescimento da cidade, definindo espaços residenciais que se tornaram referência urbanística, com os agrupamentos conservando hoje a sua função original. A utilização de casas como formação e alargamento de camadas de apoiantes do regime autoritário, de recompensa pela fidelidade ou de regalias para alguns, não foi um processo evidente e, mesmo que identificado, dificilmente é reconhecido.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Paulo Rogério de Sá Pinto Marques (2010) – *Favor, Recompensa e Controlo Social: Os Bairros de Casas Económicas do Porto (1935-1965)*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Dissertação de Mestrado em História Contemporânea.
- BAPTISTA, Luís V. (1999) – *Cidade e Habitação Social – O Estado Novo e o Programa de Casas Económicas em Lisboa*. Oeiras: Celta Editora.
- CARDOSO, Abílio (1996) – *Do Desenvolvimento do Planeamento ao Planeamento do Desenvolvimento*. Porto: Edições Afrontamento.
- FARIA, Carlos Vieira (2009) – *As Cidades na Cidade – Movimentos Sociais Urbanos em Setúbal 1966-1995*. Lisboa: Esfera do Caos.
- FIGUEIREDO, Rute (2007) – *Arquitectura e Discurso Crítico em Portugal (1893-1918)*. Lisboa: Edições Colibri.
- GROS, Marielle Christine (1982) – *O Alojamento Social sob o Fascismo*. Porto: Afrontamento.

- GROS, Marielle Christine (1994) – *Pequena História do Alojamento Social em Portugal*. «Revista Sociedade e Território», n.º 20 (Maio), p. 80-90.
- LOBO, Margarida Sousa (1995) – *Planos de Urbanização – A Época de Duarte Pacheco*. Porto: Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto.
- MATOS, Fátima Loureiro (1994) – *Os Bairros Sociais no Espaço Urbano do Porto: 1901-1956*. «Revista do Instituto de Ciências Sociais – Análise Social», vol. XXIX; 127 (3º). Lisboa: Universidade de Lisboa, p. 677-695.
- PATRIARCA, Fátima (1995) – *A Questão Social no Salazarismo 1930-1947*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2 vols.
- PEREIRA, Gaspar Martins (1995) – *Famílias Portuenses na Viragem do Século (1880-1910)*. Porto: Afrontamento.
- PEREIRA, Virgílio Borges (1994) – *Os Índios e a Vida Selvagem – Modalidades de (re)Produção de Sociabilidades no Núcleo Antigo da Freguesia da Vitória*. «Revista da Faculdade de Letras – Sociologia», IV. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, p. 231-353.
- PEREIRA, Virgílio Borges (1997) – *(Dis)Posições Sociais num Campo Determinado Pela Indústria – Classes e Relações de Classe numa Freguesia Industrializada do Vale do Ave*. «Revista da Faculdade de Letras – Sociologia», VII. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, p. 53-127.
- PIMENTA, Manuel; FERREIRA, Leonor Vasconcelos e; FERREIRA José António (2001) – *Estudo Sócio-Económico da Habitação Social*. Porto: Câmara Municipal do Porto.
- ROSAS, Fernando, coord. (1994) – *O Estado Novo*. In MATTOSO, José, dir. – *História de Portugal*. Lisboa: Editorial Estampa, vol. VII.
- ROSAS, Fernando (1995) – *Portugal Entre a Paz e a Guerra 1939-1945*. Lisboa: Editorial Estampa.
- ROSAS, Fernando (1996) – *O Estado Novo nos Anos Trinta 1928-1938*. Lisboa: Editorial Estampa.
- SALGUEIRO, Teresa Barata (1992) – *A Cidade em Portugal. Uma Geografia Urbana*. Porto: Edições Afrontamento.
- SILVA, Carlos Nunes (1994) – *Mercado e políticas públicas em Portugal: A questão da habitação na primeira metade do século XX*. «Revista do Instituto de Ciências Sociais – Análise Social», vol. XXIX; 127 (3º). Lisboa: Universidade de Lisboa, p. 655-676.