

4.6 - As práticas urbanísticas vigentes no período de 1930-1960

4.6.1 - Introdução

É em finais de 1938 que se iniciam as primeiras tentativas e estudos para um Plano Geral de Urbanização¹ para a cidade do Porto, tendo então o Governo publicado legislação específica nesse sentido², obrigando que o referido plano fosse realizado até Dezembro de 1939.

A falta de plantas actualizadas, bem como de informação sobre a cidade e as divergências havidas entre os urbanistas responsáveis pelo plano (Marcello Piacentini - 1938/40 e Giovanni Muzio - 1940/43) e o Gabinete de Urbanização da Cidade³, fizeram com que os trabalhos do plano se arrastassem durante vários anos⁴.

Outro factor importante para a questão do planeamento municipal foi a criação do Comissariado do Desemprego, em 1932⁵, ao qual incumbia a gestão do Fundo de Desemprego⁶. As suas receitas⁷ iriam financiar as obras a elaborar pelas autarquias, nomeadamente infra-estruturas viárias, zonas industriais e promoção de habitação social, permitindo, assim, dar trabalho aos desempregados.

Por volta de 1940 intensifica-se, na cidade, as restrições à construção privada através dum zonamento esquemático e começa-se a aplicar o direito de expropriação por

¹ Refira-se que a preocupação pelo planeamento futuro da cidade tinha já sido anteriormente expresso por CAMPOS, Ezequiel de, em 1932, no seu estudo, *Prólogo ao Plano da Cidade do Porto*. Porto: Empresa Industrial Gráfica do Porto, 1932.

² DL 28995, de 14 de Setembro de 1938. Refira-se, contudo que, tinha já sido criado com o Decreto Lei 24802, de 21/12/1934, o quadro legal para o planeamento urbano municipal, obrigando os municípios a elaborar os seus respectivos planos permitindo-lhes, para tal, a apropriação do solo necessário à urbanização.

³ Ver a este propósito GARRETT, A. Almeida - *História da evolução dos planos Gerais de Urbanização da Cidade do Porto*. Boletim. Porto: Faculdade de Engenharia da Univ. do Porto, CECUP, nº 14, 1974, p. 9-28 e p. 42-63.

⁴ Em 1947, surge-nos o Anteplano de Urbanização, aprovado em 1951 e em 1952 o plano é concretizado na figura de Plano Regular da Cidade do Porto.

⁵ Atitude que resultou do facto de o desemprego ter aumentado substancialmente após a Grande Depressão de 1929, cujos efeitos se fazem sentir na Europa sensivelmente a partir de 1931.

⁶ DL nº 21699 de 19 de Setembro de 1932.

⁷ Receitas estas que resultaram do facto de os trabalhadores passarem a descontar parte do seu salário para o Fundo de Desemprego.

utilidade pública⁸. Em 1944 a Câmara proíbe a abertura de arruamentos por particulares e o controle do solo reforça-se com uma política activa de sistematização de novas expansões residenciais⁹.

Em 1944 o Governo criou um organismo que passa a centralizar os diversos serviços estatais que intervêm na questão da urbanização - a Direcção Geral dos Serviços de Urbanização, com 4 direcções regionais e 20 direcções externas, com vista a implementar a elaboração dos planos gerais de urbanização que passam a ser obrigatórios para as sedes concelhias com mais de 2 500 habitantes (DL 33921 de 5 de Setembro de 1944). Estes planos controlariam as transformações de uso do solo, definindo os usos possíveis.

Para a sua concretização, os municípios passaram a ter em 1948 um novo instrumento de política de solos, a Lei 2030.

É no quadro desta nova legislação¹⁰, que se desenvolve a 2ª fase do processo de elaboração do Plano de Urbanização da cidade, concretizado em 1952 no "Plano Regulador", sendo este aprovado em 1954.

Este Plano faz um zonamento da cidade (fig. 27), individualizando a área central de implantação do comércio e serviços; as áreas industriais de Ramalde¹¹, de Lordelo, de Campanhã, Freixo e Contumil; as zonas residenciais específicas, Foz Nova, Marechal Gomes da Costa, Antunes Guimarães, Campo Alegre, Amial e Antas e as zonas verdes e rurais da área periférica da cidade¹². No interior dos quarteirões, são também estabelecidas zonas verdes de defesa de construções, a bem da salubridade urbana¹³.

⁸ No caso da cidade do Porto as expropriações, numa primeira fase, até 1943, já atingiam cerca de 1/6 da área concelhia, sendo o preço médio de compra de 8\$00/m². (ver GARRETT, Almeida - *História da evolução dos Planos de Urbanização da Cidade do Porto*. Porto: CECUP, n° 14, 1974,p. 87).

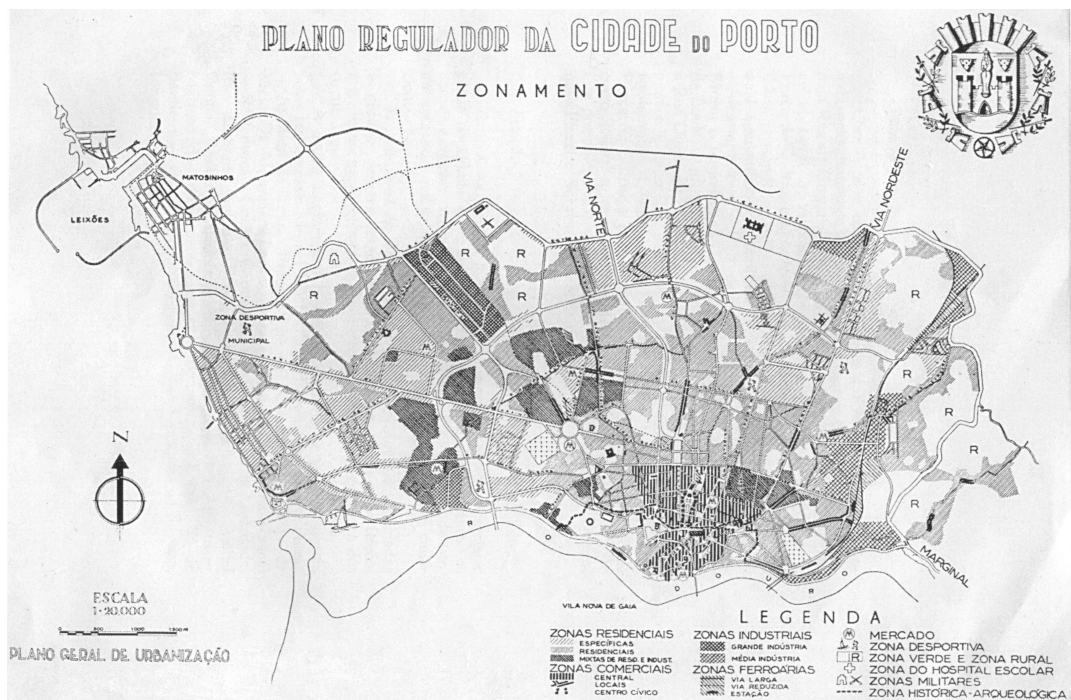
⁹ REZENDE, Miguel, op. cit. p. 224.

¹⁰ Que inclui também a nova lei de expropriação por utilidade pública (Lei n° 2018 de 14 de Julho de 1946, regulamentada pelo D.L. n° 35831, de 27 de Agosto de 1946), que, por sua vez, introduz disposições que valorizam os interesses dos proprietários fundiários.

¹¹ Esta totalmente nova e planeada pelo município.

¹² Nestas áreas a permissão de construção é condicionada, não implicando a instalação por parte da Câmara de esgotos, água e electricidade (*Regulamento do Plano Regulador da cidade do Porto*. Porto: Separata do Boletim Municipal n° 1036, de 18 de Fevereiro de 1956, p. 9)

¹³ Contrariando assim o aparecimento de novas *ilhas*.



Fonte: GARRETT, A. de Almeida - *Plano Regulador da Cidade do Porto*. Porto: Câmara Municipal. Separata da *Civitas*, Vol. VIII, nº 2, 1952, s/p.

Fig. 27 - Plano Regulador - Zonamento Proposto

Com o forte incremento da construção de bairros sociais a partir de 1956, fomentada pelo Plano de Melhoramentos Camarário¹⁴, foi alterada a filosofia do Plano Regulador¹⁵, tornando necessária a sua revisão pelo Gabinete de Urbanização da Câmara Municipal, sob a responsabilidade do arquitecto Robert Auzelle¹⁶.

Um dos aspectos a realçar é o facto do Plano de Melhoramentos ter permitido a alteração de uso do solo, ou seja, a sua edificação e, consequentemente, a sua valorização em áreas onde esta se encontrava interdita pelo Plano Regulador.

¹⁴ D.L. nº 40616, de 28 de Maio de 1956.

¹⁵ Concretamente estes bairros, como veremos mais à frente irão implantar-se nas áreas verdes e rurais que tinham sido definidas pelo Plano Regulador, as designadas "Zonas de Reserva", em que se limitava o fraccionamento da propriedade, o volume do espaço edificado e a densidade populacional.

¹⁶ Plano Director da cidade do Porto de 1962 e aprovado em 1964.

4.6.2. - A Política Habitacional do Estado Novo¹⁷ seus reflexos na cidade do Porto

As medidas que tinham sido tomadas pela República quanto ao arrendamento urbano penalizaram os interesses dos proprietários imobiliários e tiveram, por isso, consequências negativas na construção civil e na conservação dos edifícios, facto que, aliado a um período de forte êxodo rural para os principais centros urbanos, se traduziu numa ruptura entre a oferta e a procura habitacional.

Durante o período da ditadura militar (1926-1932), anterior à implantação do Estado Novo, optou-se por um modelo político liberal, o que se reflectiu na sua perspectiva sobre a habitação, procedendo-se também a uma reforma da contribuição predial em 1928¹⁸.

Como forma de compensar os proprietários penalizados pela actualização da contribuição predial foi permitida a actualização das rendas de casa e a livre contratação de novos arrendamentos dentro de certas condições¹⁹, ao mesmo tempo que se criou um instrumento financeiro - o Fundo Nacional de Construção e Rendas Económicas, para suprir as consequências sociais da liberalização do mercado de arrendamento (quadro 31).

Com o aumento populacional, provocado pelo constante afluxo de população à cidade, dá-se um desequilíbrio entre a oferta e procura habitacional, o que leva ao aparecimento de bairros de barracas²⁰, à sublocação e ao acentuar da degradação das condições de habitabilidade de vários prédios, particularmente dos mais antigos.

¹⁷ As reflexões que estiveram na base desta parte do trabalho tiveram como referência entre outros: MATOS, Fátima L. de - *Os Bairros Sociais no Espaço Urbano do Porto: 1901-1956*, Análise Social. Vol XXIX, nº 127, (1994-3º), p.677-695; SILVA, Carlos Nunes - *Mercado e Políticas Públicas em Portugal: A Questão da Habitação na Primeira Metade do Século XX*, idem ib., p. 655-676; do mesmo autor - *Política Urbana em Lisboa-1926-1974*. Lisboa: Livros Horizonte, 1994; GROS, Marielle C. - *O Alojamento Social sob o Fascismo*. Porto: Afrontamento, 1982.

¹⁸ Decreto nº 15289, de 30 de Março de 1928 e Decreto nº 18738 de 9 de Agosto de 1930.

¹⁹ Só podiam utilizar este regime livre, os proprietários dos prédios construídos sem subsídio do Fundo Nacional de Construção e Rendas Económicas (Decreto nº 15289, de 30 de Março de 1928).

²⁰ Um dos bairros de barracas mais antigos que se conhecem para a cidade do Porto é o *bairro de Xangai*, que se localizava ao fundo da Av. da Boavista, próximo à Rotunda do Castelo do Queijo, cuja população foi transferida para o Bairro de Aldoar, ocupado em 1966/67, e construído no âmbito da 2ª fase do Plano de Melhoramentos.

Quadro 31 - Formas de intervenção do Estado na habitação durante a Ditadura Militar (1926-1932)

Tipos de intervenção	Medidas definidas para a habitação social	Medidas para a iniciativa privada
Normativa	Definição de programas de habitação social	Revisão/criação de regulamentos municipais de construção
Fiscal	Isenção de sisa Isenção do imposto de sucessão na primeira transmissão Isenção da contribuição predial Isenção de qualquer taxa municipal durante dez anos Isenção de licença municipal para obras de conservação	Isenção de contribuição predial para os prédios construídos e ampliados até Dezembro de 1931 Redução da sisa de 12% para 1% na primeira transacção
Financeira	Empréstimo com taxa de juro bonificado e prazo de amortização alargado. Concessão de subsídios não reembolsáveis às Câmaras Municipais.	Facilidades de empréstimos mediante hipoteca.
Política de solos	Facilidades na aquisição de solo urbanizável Cedências a baixo preço	
Arrendamento urbano	Renda social nos bairros municipais	Possibilidade de rendas livres e despejo imediato (Dec. nº 15289, de 29 de Março de 1928) Actualização das rendas congeladas pela República.
Urbanização e construção	Construção das infra estruturas das urbanizações de habitação social. Maiores facilidades e rapidez na aprovação dos projectos Assistência técnica	Subsídio aos inquilinos (não implementado)

Fonte: Adaptado de SILVA, Carlos Nunes - *A habitação na primeira metade do século XX. Análise Social*. Vol. XXIX, nº 127 (3º 1994), p. 661

Com o Estado Novo²¹ vai-se assistir a uma maior intervenção do Estado na promoção habitacional. Até ao início dos anos 50 a promoção de habitação social do Estado Novo caracterizava-se pelos seguintes vectores:

- o habitat social teria que ser, necessariamente, a moradia individual, como forma de conservação da ordem social e moral, como aliás se podia ler no Artgº 14º da Constituição de 1933 - "*Em ordem à defesa da família pertence ao Estado e autarquias locais: favorecer a constituição de lares independentes e em condições de salubridade...*", ou ainda, no Artgº 4º do DL 16005 de 22/10/1928 "*os bairros ou grupos de casas económicas serão por via de regra constituídos por casas isoladas para uma família.*", baseando-se, aliás, no modelo britânico da "cidade-jardim";

²¹ O advento do Estado Novo surge com a Constituição Política de 1933, que marca o fim do período da ditadura militar.

- a defesa da instituição familiar aliada a uma óptica natalista, indissociável dos objectivos colonizadores do poder;

- a existência de diferentes categorias de casas económicas, que permitia uma hierarquização social bem marcada na estrutura urbana. No caso do Porto podemos exemplificar esta hierarquia relativamente aos Bairros de Gomes da Costa e Costa Cabral, localizados em áreas da cidade socialmente privilegiadas, respectivamente área da Foz e Antas e os Bairros da Azenha e do Ilhéu, situados em áreas da cidade socialmente mais pobres, o que se reflecte nas características construtivas dos respectivos bairros.

Assim, os programas de habitação social do Estado Novo vão fazer a apologia da habitação individual, em oposição aos imóveis colectivos, já comuns em outros países europeus²², que eram considerados como um perigo para a ordem social e contrário à maneira de ser do povo português²³.

Vejamos, então, as diferentes directrizes que se verificam nessa mesma linha política.

A partir de 1933, com o D.L. 23052 de 23 de Setembro, o Estado terá uma intervenção directa na construção de casas económicas que foram sendo construídas um pouco por todo o país.

As casas económicas serão promovidas pelo Estado em colaboração com as Câmaras Municipais, os Corpos Administrativos e os Organismos Corporativos. Para tal, foram criados os Serviços de Construção de Casas Económicas junto do Ministério das Obras Públicas e a Repartição das Casas Económicas, no Instituto Nacional do Trabalho e Previdência.

A intervenção do Estado neste programa habitacional consistiu, fundamentalmente, na concessão de facilidades na aquisição de terrenos, isenção de impostos e empréstimos com taxas de juro baixas, amortizáveis a longo prazo.

²² Caso dos HLM (Habitations à Loyer Módérés) e HBM (Habitations à Bon Marché) franceses. A produção de alojamentos sociais em França atinge os 40 000 em 1929, tendo depois decaído para os 5000 em 1939. Em Inglaterra realizam-se cerca de 180 000 alojamentos sociais no mesmo período (SOULIGNAC, Françoise - *La banlieue parisienne*, 1993, p.65)

²³ Uma análise bastante pormenorizada destes e outros aspectos da Política habitacional do Estado Novo, é-nos dada por: GONÇALVES, Fernando - *A Mitologia da Habitação Social - o caso Português. Cidade Campo Cadernos de Habitação e Território* Lisboa. nº 1, 1976, p 21-83; GROS, Marielle C. - *O Alojamento Social sob o Fascismo*. 1982; para o caso específico de Lisboa ver ainda: SILVA; Carlos Nunes - *Planeamento Municipal e a organização do espaço em Lisboa : 1926-1974*. Lisboa, CEG/INIC, 1987 e também do mesmo autor - *Política Urbana em Lisboa - 1926-1974*. 1994.

A partir de 1938 (D.L. 28912 de 1938) o Estado irá progressivamente limitar a sua intervenção na construção de casas económicas, introduzindo as modalidades necessárias para captar a participação do capital privado, das instituições de previdência social e organismos corporativos.

No Porto constroem-se doze Bairros de Casas Económicas²⁴, entre 1935 e 1965, totalizando 2 378 alojamentos (quadro 32 e ver supra fig. 17).

As tipologias habitacionais eram as casas individuais, com jardim e quintal²⁵, como são exemplos, o bairro de Paranhos, Condominhas, Amial, Azenha, Costa Cabral, entre outros, cuja organização obedece a uma malha ortogonal onde se dispõem as casas individuais geminadas de um ou dois pisos. A própria toponímia das ruas com nome de flores, de vilas e de rios, para além da forma arquitectónica, fazem lembrar o meio rural.

A qualidade das casas e a sua tipologia variava conforme a classe económica dos potenciais ocupantes, o que no fundo obedecia a uma estratégia de segregação espacial das diferentes classes, patente ainda no nível diferenciado das rendas praticadas (quadro 32).

Quadro 32 - Bairros de Casas Económicas construídos no Porto

Bairro	Freguesia	Data de Atribuição	Nº de Habitações	Rendas (valor máx. e mín. em \$)
Ilhéu	Campanhã	1935	54	85\$00 /110\$00
Condominhas	Lordelo do Ouro	1937	102	90\$00/110\$00
Amial (1ª fase)	Paranhos	1938	304	71\$00/222\$00
Azenha	Paranhos	1939	114	69\$00/246\$00
Paranhos	Paranhos	1939	180	85\$00/318\$00
Ramalde	Ramalde	1939	148	85\$00/277\$00
Costa Cabral	Campanhã	1940	240	105\$00/291\$00
S.Roque da Lameira	Campanhã	1942	234	102\$00/289\$00
Gomes da Costa	Lordelo do Ouro	1950	186	390\$00/811\$00
António Aroso	Aldoar	1958	226	310\$00/1480\$00
Vilarinha	Ramalde	1958	202	310\$00/1480\$00
Amial (2ª fase)	Paranhos	1958	94	310\$00/1330\$00
Viso	Ramalde	1965	294	220\$00/1520\$00

Fonte: Adaptado de, GROS, Marielle - *O Alojamento Social sob o Fascismo*, p. 163 ,177, 178,179, 180, 181 e 182.

Analisando mais pormenorizadamente estes números, verificamos que o ritmo de construção foi muito irregular, salientando-se os anos de 1939 e 1958, com o maior número de habitações construídas.

²⁴ Decreto Lei nº 23052, de 23 de Setembro de 1933, que define o Programa de Casas Económicas.

²⁵ O único bairro que não obedece a esta tipologia é o do Viso, sendo constituído por imóveis colectivos.

Quanto à localização destes bairros, eles vão localizar-se nas freguesias da periferia exterior da cidade, constituindo, juntamente com o Hospital de S. João, a primeira ocupação feita a partir de investimentos públicos, de um espaço que se encontrava praticamente livre de construções, como já salientamos acima (ver supra fig. 17).

Refira-se, ainda, que estes bairros se encontravam relativamente próximos das indústrias transformadoras que se concentravam numa mancha centro-nascente e que incluía as freguesias de Cedofeita, Ramalde, Massarelos, Santo Ildefonso, Bonfim e Campanhã, registando esta última, uma crescente industrialização, consequência da proximidade do caminho-de-ferro que facilitava o escoamento de produtos e chegada de matérias-primas.

Outro factor a salientar é o facto de estas áreas se encontrarem bem servidas em termos de transportes públicos, cuja rede se ia expandindo, progressivamente, segundo os eixos radiais que atravessavam estas freguesias²⁶.

As casas económicas eram atribuídas em regime de propriedade resolúvel e amortizadas, em prestações mensais, durante 20 anos (240 prestações mensais).

As casas eram distribuídas por concurso aos chefes de família (com idades entre os 21 e os 40 anos) que estivessem compreendidos numa das seguintes categorias:

- empregados, operários ou outros assalariados que fossem sócios dos Sindicatos Nacionais;
- funcionários do Estado, civis e militares, dos corpos e corporações administrativas e operários dos respectivos quadros permanentes.

Relativamente às características dos edifícios, verifica-se que os primeiros bairros são constituídos por construções baratas, categorias A e B (Decreto - Lei nº 23052 de 23 de Setembro de 1933), correspondendo aos rendimentos mais baixos e a determinados custos-limites de construção, casos dos Bairros do Ilhéu, Condominhas, Azenha, Amial, Ramalde, Paranhos. Os bairros de Gomes da Costa, Vilarinha e António Aroso, apresentam casas de categorias mais altas (C e D)²⁷, ocupados por estratos sociais mais altos, de entre os que eram admitidos a concurso.

²⁶ A partir de 1948, a rede de carros eléctricos vai sendo substituída, progressivamente, pelo autocarro e troleicarro, após a criação em 1946 do Serviço de Transportes Colectivos do Porto (S.T.C.P.), a quem passa a competir a gestão da rede de transportes públicos da cidade.

²⁷ Definidas pelo D.L. 33 278 de 24 de Novembro de 1943.

Durante este período, que se prolonga até meados dos anos 60, a intervenção do Estado vai ter um carácter bastante fragmentado, dispersando esforços e recursos financeiros por vários programas²⁸.

Para além destes bairros construídos pelo Estado, a partir de 1930 e até ao Plano de Melhoramentos de 1956, a Câmara Municipal irá iniciar algumas medidas que irão ter reflexos directos nas *ilhas*, procurando melhorar as condições de habitabilidade das populações aí residentes, ou ainda, resolver o problema habitacional dos que chegam à cidade.

Essas medidas são várias, destacando-se o Inquérito promovido por Almeida Garrett em 1929²⁹ e completado pelo Inquérito da Delegação Geral de Saúde do Porto entre 1929 e 1933³⁰. O relatório de Azeredo Antas e Manuel Monterroso, salienta as condições degradantes em que vivia a população das *ilhas*³¹. Nas 7 768 habitações visitadas, 2 317 casas não recebiam sol em qualquer das suas faces abertas, apenas 42 possuíam esgotos, havendo em média uma retrete para 5,1 casas. Perante estas condições habitacionais, previa ser necessário construir 16 000 habitações³² e apontava

²⁸ GROS, Marielle apresenta uma lista de quinze principais fórmulas possíveis de habitação económica, as quais se dirigem a clientelas específicas. GROS, Marielle - op. cit., p. 139-140. Ver também quanto às características dos principais programas lançados pelo Estado Novo - Carlos Nunes Silva - *A Habitação na Primeira metade do séculos XX...* p.664 (quadro 4), p.665 (quadro 5), p.666 (quadro 6) e p.667 (quadro 7).

²⁹ GARRETT, Almeida (Inspector de Saúde do Porto) - *Relatório de 29 de Outubro de 1929*, citado por ANTAS, Azeredo; MONTERROSO, Manuel, p. 20-26.

³⁰ ANTAS, Azeredo; MONTERROSO, Manuel - *A Salubridade Habitacional no Porto (1929-1933)*. 1934.

³¹ Foram inventariadas, como já referimos atrás, 1 301 *ilhas*, com 14 676 alojamentos, que alojavam, aproximadamente 50 mil pessoas, correspondendo a cerca de 23% da população da cidade.

³² Este relatório previa a demolição de 7 261 casas, permitindo realizar obras de beneficiação das restantes e implicando o realojamento de cerca de 30 000 pessoas. É neste contexto que, por iniciativa da companhia de seguros "A Mundial" é feito um convite ao técnico francês P. Stéphankevitch, para elaborar um projecto de construção de 3 000 casas, para realojar a população que iria ser desalojada, caso se pusessem em prática as recomendações do referido relatório. Este projecto, caso tivesse sido realizado, o que de facto não aconteceu, constituiria o mais ambicioso plano para resolver o problema da falta de habitação económica da cidade, conduzindo ao aparecimento de uma autêntica "cidade operária", localizada na área de Ramalde, onde existia uma grande quantidade de terrenos, bem servidos pela rede de eléctricos e pela linha de caminho-de-ferro que ligava a estação da Trindade à Senhora da Hora, para além de alguns terrenos serem propriedade da Câmara (onde mais tarde, esta realiza, na sequência do Plano de Melhoramentos a construção de alguns bairros). Este projecto previa, também, a construção de

já para a construção de imóveis colectivos, cuja localização deveria manter-se na proximidade das áreas de *ilhas* a demolir. Estas propostas eram completamente opostas às preconizadas pelo Estado e aos interesses dos especuladores urbanos³³.

Em 1936 Monteiro de Andrade³⁴, refere-se ao grave problema habitacional da cidade e aponta para a necessidade do Município intervir directamente neste domínio. Ele estimava que seria necessário construir 20 000 habitações em 12 anos, sendo a solução mais barata e mais rápida a construção plurifamiliar (contrariamente ao que estava estipulado no D.L. 23052).

Em 25 de Junho de 1936, o então Presidente da Câmara Municipal do Porto, Mendes Correia, manda proceder a um Inquérito Geral às *ilhas*, o qual será realizado em 1939, e à elaboração de um plano com medidas práticas a adoptar pelo Município para melhorar as condições de alojamento das classes insolventes da cidade. Manifesta-se, assim, uma vontade expressa da Câmara Municipal em resolver directamente os problemas habitacionais da cidade, sobretudo o escândalo das *ilhas*.

Segundo este Inquérito, o número de *ilhas* então existentes eram de 1 153, com um total de 13 594 casas e 45 243 habitantes, destacando-se, particularmente, as freguesias do Bonfim, Cedofeita, Sto. Ildefonso e Paranhos, com o maior número de casas em *ilhas* (quadro 33).

estabelecimentos comerciais e serviços públicos (igreja, escola primária, posto de primeiros socorros, banhos públicos, correios, lavabos, esquadra de polícia e estação de bombeiros). O autor do projecto recomendava que para o seu financiamento fosse constituída uma parceria, entre a Câmara e um grupo privado que entraria com o capital, por via de um empréstimo concedido à Câmara, cuja amortização seria feita em 18 anos. Terá sido devido a este facto que o projecto falhou, pois para além do país estar, nesta altura, a sofrer alterações políticas importantes com a instalação do Estado Novo, a Câmara Municipal, encontrava-se muito endividada, devido a um conjunto de empréstimos que tinha contraído, como, por exemplo, os para a realização das obras de saneamento, para a construção do Mercado do Bolhão, para a construção do novo edifício camarário e para a municipalização dos serviços de abastecimento de água, gás e electricidade (CORDEIRO, José Manuel Lopes - *O "projecto Stéphankévich" de construção de 3000 casas económicas no Porto na década de 1930* . Comunicação apresentada no Colóquio "As ilhas, as Colónias Operárias e os Bairros de Casas Económicas". Câmara Municipal do Porto: Teatro Rivoli 7 de Julho de 2000 e publicado no Jornal Público de 23 de Julho de 2000 (Caderno Local) com o título *O Plano do Senhor Stéphankévitch*, p. 56).

³³ Lembremos que as *ilhas* se localizavam em áreas muito próximas do centro da cidade, área já nesta altura fortemente procurada para a implantação de outro tipo de investimentos imobiliários, concretamente o comércio e os serviços.

³⁴ ANDRADE, A. J. Monteiro de - *Casas Económicas*. Separata do Boletim de Higiene e Sanidade Municipais, nº 3, 1936.

Este inquérito foi muito exaustivo, registando o número de divisões, as áreas dos alojamentos, o tipo de construção, as condições de iluminação e ventilação, o abastecimento de água, o sistema de esgotos, as características dos agregados familiares e as rendas das casas, as quais, constituíam uma despesa, significativa, para as famílias. Na verdade, 48% das famílias inquiridas pagavam rendas que representavam entre 17% e 40% do seu rendimento.

Quadro 33 - Número de *ilhas* e número de casas em *ilha* inventariadas em 1939

Freguesias	Nº de <i>Ilhas</i>	Nº de Casas
Bonfim	350	3 939
Campanhã	108	1 162
Cedofeita	236	2 588
Foz do Douro	14	112
Lordelo do Ouro	28	325
Massarelos	32	703
Miragaia	17	236
Nevogilde	1	11
Paranhos	132	1 228
Ramalde	35	299
S. Nicolau	3	36
Sto Ildefonso	148	1 900
Sé	45	1 029
Vitória	4	26
Total	1 153	13 597

Fonte: CÂMARA MUNICIPAL DO PORTO - *Plano de Salubridade das Ilhas*. Porto, 1956, p. 6.

Comparando estes dados com a população residente em 1940, mais uma vez se destacam as freguesias do Bonfim, com 34% da sua população residindo em *ilhas*, Sto. Ildefonso com 23%, Massarelos com 22%, Cedofeita (18%), Campanhã (17%) e Sé (15%).

Como resultado deste inquérito, foram desencadeadas algumas medidas. A primeira foi a construção do Bloco Duque de Saldanha (1940), com um total de 115 habitações, constituindo o primeiro imóvel de habitação social plurifamiliar da cidade, localizado próximo das áreas de *ilhas* a demolir, permitindo o realojamento da população proveniente da demolição das *ilhas* da área de S. Victor.

Seguiu-se, depois, a construção dos Bairros incluídos dentro da tipologia definida pelo D.L. 23052 de 23 /09/1933 (ver supra fig. 17), casas para famílias pobres de:

- Rebordões -145 habitações unifamiliares, concluído em 1940;
- S. Vicente de Paulo - constituído por habitações unifamiliares, 1ª fase - 148 habitações concluídas em 1950; 2ª fase -18 habitações, concluídas em 1951; 3ª fase - 12 habitações, concluídas em 1952; 4ª fase - 20 habitações concluídas em 1954;

- Rainha D. Leonor ou das Sobreiras -1ª fase - 150 habitações unifamiliares concluídas em 1953; 2ª fase - 100 habitações, em imóveis colectivos, concluídas em 1955;

- S. João de Deus - constituído por casas unifamiliares, 1ª fase - 144 habitações, concluídas em 1944; 2ª fase - blocos plurifamiliares 152 habitações, concluídas em 1956;

- Condominhas - constituído por 26 habitações, concluídas em 1955;

- Pereiró - constituído por 64 habitações, concluídas em 1956.

Intensifica-se, assim, a progressiva ocupação das freguesias periféricas, processo, como vimos, iniciado com as casas económicas.

Entre 1940 e 1956, ou seja, até ao Plano de Melhoramentos, a Câmara construiu 1094 habitações novas, sendo ainda melhoradas 285 casas de *ilhas*, enquanto 360 foram demolidas. Nesta campanha de salubridade das *ilhas* foi adoptado o critério de demolir em cada agrupamento de casas, a 3ª, a 6ª e a 9ª casas, permitindo assim, melhorar as condições de ventilação e iluminação directa das restantes, além de dotá-las de esgotos, abastecimento de água e electricidade.

Se compararmos estes números com as necessidades apontadas pelos técnicos camarários, nos vários relatórios então efectuados³⁵, verifica-se que as realizações ficaram muito aquém das necessidades previstas.

Estes bairros adoptaram uma localização específica, incluída na óptica geral da política habitacional do Estado Novo, ou seja, a segregação espacial da habitação social, localizando esta nas freguesias periféricas da cidade (Bonfim, Campanhã e Lordelo do Ouro). Posição, como vimos acima, completamente contrária à defendida pelos técnicos camarários, quer quanto à localização, quer quanto à tipologia, mas que a Câmara não pode seguir devido precisamente à oposição do Governo.

Refira-se ainda que, mesmo dentro da própria Câmara, as posições eram contraditórias, por exemplo, as ideias manifestadas no Plano Geral de Urbanização, que estava a ser elaborado pelo italiano Marcelo Piacentini e seus colaboradores, apontavam para a segregação da habitação, ou seja, o seu zonamento dentro da cidade, indicando as freguesias periféricas (Ramalde, Paranhos e Campanhã) para a construção de alojamentos sociais para as classes mais baixas.

Contribuía ainda para esta segregação espacial da habitação, o facto de existir um forte controle da transformação da propriedade pelos proprietários fundiários, o que

³⁵ Apontava-se como sendo necessário construir 9 185 fogos novos e a recuperação de 3 700 casas em *ilhas*. O gabinete do Plano Geral de Urbanização da cidade avaliava, em 1939, as carências existentes em cerca de 8 000 fogos, sem contar com realojamentos da população vivendo em condições deficientes.

impedia a constituição de reservas fundiárias para a construção de alojamentos sociais por parte do Município. Tal facto favorecia, também, a especulação fundiária³⁶ o que, em parte, explica o falhanço da política de habitação social da Câmara perante as necessidades habitacionais da população, agravado ainda mais pelas dificuldades financeiras do Município.

A partir dos anos 50, a conjuntura económica do país evolui rapidamente. Na verdade, o Governo põe em execução vastos planos de desenvolvimento nacional - os Planos de Fomento - que vão ter repercussões na expansão industrial, comercial e agrícola, que resultou, em parte, do surto demográfico que caracterizou o país, com particular incidência nas duas principais cidades de Lisboa e Porto, provocando uma procura habitacional acrescida.

A evolução para uma nova política económica, apoiada no fomento industrial e na hegemonia do capital financeiro-imobiliário, associada às crescentes dificuldades financeiras do Estado (nomeadamente por causa da guerra colonial), levam este a desvincular-se da habitação social, transferindo este encargo para as instituições de Previdência.

O aumento da procura habitacional nos centros urbanos, aliado às necessidades da expansão industrial, concretamente de solos para implantar as indústrias e as infra-estruturas de apoio, vão exercer fortes pressões sobre o Estado, no sentido de ser implementada uma política habitacional mais produtiva.

É nesta altura que se vai construir um novo tipo de bairros sociais, abandonando o Estado o modelo da casa individual, adoptando um modelo semelhante aos HLM franceses. Surgem então, entre outros, os bairros de Alvalade (1949/55) e Olivais Norte (após 1959) em Lisboa e os primeiros bairros Camarários do Porto (1956/58) integrados no Plano de Melhoramentos da cidade.

Para além da intervenção do Estado na habitação social, foram poucas as iniciativas efectuadas por outros intervenientes neste campo, destacando-se:

- o caso da empresa Azevedo, Sousa & Cia, que constrói 42 casas junto à sua fábrica na Areosa, entre 1942 e 1945;

³⁶ Referindo-se a este peso do valor do solo na cidade, Garrett salienta "Ao passo que as rendas das casas estão peadas por leis, os papéis do Estado por juros fixos, os lucros das empresas por contribuições várias, aos terrenos deixou-se plena liberdade de valorização sem que tenha havido qualquer despesa por parte dos proprietários. No Porto, há terrenos que passaram a valer cinco vezes mais o seu preço de antes da guerra ", GARRETT, A. de Almeida - *A urbanização e a construção económica*, 2º Congresso Nacional dos Engenheiros, 1948, citado por GROS, M.C.- *O Alojamento Social sob o Fascismo*, p. 136.

- o caso da construção de dois imóveis colectivos construídos pelos C.T.T., em 1956, junto ao Bairro de Pereiró, com 64 habitações, situado na freguesia de Ramalde;

- o caso do Bairro de Ramalde, construído pela Federação das Caixas de Previdência, cujo projecto foi elaborado pelo arquitecto Fernando Távora, tendo sofrido várias alterações, sendo construído nos anos 50, com uma dimensão muito inferior à proposta no projecto inicial;

- a construção, nos anos 60 pelo Ministério da Justiça de um prédio com cerca de 30 alojamentos, na R. da Bouça, que após o 25 de Abril, por se encontrar desocupado, foi invadido pelos moradores das *ilhas* dessa área;

- a construção de dois Bairros do Serviço Social da PSP, um na freguesia do Bonfim, com 28 fogos, ocupados em 1937 e outro em Campanhã, constituído por seis blocos com 150 alojamentos, junto ao Cerco do Porto, ocupados em 1959 e 1961;

- as casas do "Património dos Pobres", instituição criada em 1950 pelo Padre Américo, que foi responsável pela construção de algumas moradias no Distrito do Porto, Lisboa e Coimbra. Na cidade do Porto foram construídas algumas casas, no Carvalhido (4 casas em 1953), Miragaia (3 casas em 1953/54), junto ao Bairro de Rebordões (24 casas, construídas em 1960), junto à Colónia Dr. Manuel Laranjeira (4 casas em 1958) e na freguesia de Mafamude, em Vila Nova de Gaia.

- as primeiras cooperativas de construção e habitação, que surgem após a 2ª Guerra, sedeadas principalmente em Lisboa e Porto (ver anexo I).

Estas cooperativas³⁷ irão funcionar, essencialmente, como Caixas de Crédito Imobiliário, em que os sócios se quotizavam mensalmente até atingirem o valor limite da respectiva classe de construção, altura em que adquiriam o direito de construir a sua habitação³⁸, recorrendo igualmente ao crédito hipotecário.

Sem qualquer apoio estatal, quer na aquisição de terrenos quer na obtenção de taxas especiais de crédito, os sócios destas cooperativas tinham de ter uma razoável capacidade de poupança afastando delas, portanto, as classes mais pobres.

No Porto a cooperativa "O Problema da Habitação", construiu entre 1927 e 1960 438 casas, em várias freguesias da cidade, a Cooperativa o Lar Familiar construiu na freguesia de Lordelo do Ouro 402 moradias.

³⁷ Estavam sujeitas às disposições do Código Comercial de 1888.

³⁸ Refira-se que, segundo a Lei 2007 de 7 de Maio de 1945 - *Programa das Casas de Renda Económica*, cujo objectivo era alojar a classe média excluída, por razões diversas que não a económica, do Programa das Casas Económicas, era permitida a construção destas casas, pelas sociedades cooperativas ou anónimas. Este mesmo decreto admitia o arrendamento das casas construídas pelas cooperativas, que na prática nunca veio a ser adoptado, optando-se pela propriedade individual.

Saliente-se, ainda, que algumas destas cooperativas actuavam mais como associações de pessoas do que como um colectivo de pessoas, uma vez que havia total liberdade de transmissão da posição social de cada sócio sem qualquer controlo da cooperativa.

Dadas estas circunstâncias, algumas cooperativas vão reclamar, em 1969, o apoio do Estado no que se refere a terrenos, financiamentos e benefícios fiscais, reivindicações estas que só se irão concretizar após o 25 de Abril de 1974.

Antes do 25 de Abril existiam, ainda, outros tipos de cooperativas, resultantes do agrupamento de um conjunto de empregados de uma mesma empresa ou um conjunto de vizinhos, que constituíam uma cooperativa com o fim de construírem, graças às suas contribuições, um conjunto de casas destinadas a cada um dos associados.

É o caso, por exemplo, na cidade do Porto, do Bairro "Leão XIII", construído pelos empregados da Companhia Carris do Porto em 1956, na freguesia de Aldoar, englobando um conjunto de 112 casas, cujo "custo unitário de construção (terreno inclusive) foi de 26 contos, segundo os planos de A. de Almeida Garrett"³⁹.

4.6.3 - O Plano de Melhoramentos

O Plano de Melhoramentos da cidade do Porto, definido pelo D.L. 40 616 de 28 de Maio de 1956⁴⁰, foi a primeira grande operação empreendida para eliminar as *ilhas*⁴¹, substituindo-as por alojamentos dignos, que propunha a construção de 6 000 fogos novos.

O Estado participou directamente neste Plano através de um financiamento de 40 000 contos, cerca de 22,5% do custo final (320 000 contos), tendo a autarquia participado com a mesma quantia. O restante capital era proveniente de dois empréstimos, um do Tesouro e outro da Caixa Geral de Depósitos⁴².

³⁹ GROS, Marrielle Christine - *O Alojamento Social sob o Fascismo*, p. 167

⁴⁰ Que surge na sequência do Plano de Salubridade das Ilhas, realizado pelo então Presidente da Câmara Machado Vaz, como referimos atrás.

⁴¹ " Torna-se assim indispensável consagrar à resolução do problema específico das "ilhas" novo e decidido esforço, ajustado à envergadura da tarefa e ao propósito da sua execução em prazo limitado " , in *Plano de Melhoramentos 1956-66*. Porto: Câmaras Municipal do Porto, Direcção dos Serviços do Plano de Melhoramentos, 1966, p.7. As ilhas, contudo, nunca foram totalmente destruídas, permanecendo ainda, actualmente, em várias áreas da cidade.

⁴² *Plano de Melhoramentos 1956-66*. Porto: Câmara Municipal do Porto, Direcção dos Serviços do Plano de Melhoramentos, 1966, p. 25.

Este plano introduziu alterações significativas na estrutura urbana da cidade, nomeadamente, será responsável pelo aparecimento de uma nova forma urbana - o *empreendimento*⁴³ - a qual se irá expandir, a partir dessa altura não só na cidade mas também nos concelhos periféricos. Progressivamente ganhará força substituindo, em parte, as anteriores formas urbanas, ou seja, a construção ao longo das ruas e as *ilhas* que dão origem às malhas em quarteirão.

Esta nova forma urbana irá implantar-se nas freguesias periféricas da cidade onde existem terrenos livres⁴⁴. Trata-se dos Bairros Camarários construídos pelo referido Plano⁴⁵ e que mais tarde, se expandirá a outros mercados habitacionais, o privado e o cooperativo, à medida que foram amadurecendo as condições que permitiram a consolidação destes mercados, como veremos mais adiante.

O objectivo deste Plano era a provisão de habitação social, o que de facto veio a acontecer construindo-se um total de 8 251 habitações durante os 17 anos em que ele decorreu⁴⁶, tornando o município do Porto o maior senhorio da cidade e do País (quadro 34 e fig 28).

As rendas mensais dos primeiros bairros foram fixadas da seguinte forma⁴⁷:

- moradias tipo I - 90\$00 a 100\$00
- moradias tipo II - 120\$00 a 145\$00
- moradias tipo III - 150\$00 a 180\$00
- moradias tipo IV - 185\$00 a 210\$00

⁴³ Segundo CARDOSO, Abílio "consiste na construção sem relação directa com a rua-via pública de um conjunto de edifícios normalmente de habitação, dotados de unidade arquitectónica, com ou sem garagem e vias pedonais internas e separadas por espaços deixados livres, que geralmente, deviam ser cobertos de vegetação", CARDOSO, Abílio - *De Ponte a Ponte: o processo de Urbanização da Área Metropolitana do Porto desde os anos cinquenta*. Porto: CCRN, Perspectivas nº 4, 1990, p.21

⁴⁴ Todo este espaço terá um significado fundamental na dinâmica urbanística da cidade durante os anos 50 a 90, pois é nele que irão ocorrer importantes investimentos públicos, como os bairros sociais, a Via de Cintura Interna e dois pólos universitários.

⁴⁵ Refira-se que o Plano de Melhoramentos conduziu à deslocação para a periferia de cerca de 20% da população da área central da cidade e foi responsável pela construção de 3/4 do saldo habitacional positivo, verificado na década de 60, nas freguesias periféricas (Campanhã, Paranhos, Aldoar, Lordelo do Ouro e Ramalde), enquanto que as *ilhas* demolidas representaram cerca de 80% do saldo negativo das freguesias centrais. Abílio Cardoso, op. cit., p. 27. Apenas dois bairros, Bom Sucesso e Fernão de Magalhães, foram construídos em áreas de demolição das *ilhas*.

⁴⁶ Saliente-se que o Plano acabou por prolongar-se por mais alguns anos, até 1975.

⁴⁷ *Plano de Melhoramentos 1956-66*, p. 24.

O Plano de Melhoramentos teve, por um lado, um papel muito importante em termos urbanísticos, pois permitiu a libertação das áreas peri-centrais onde se encontravam as *ilhas*. Essas áreas eram muito valorizadas dada a sua possível utilização por outros usos, nomeadamente o comércio e os serviços que se encontravam em franca expansão. Por outro lado, foi o instrumento que proporcionou a mais importante ocupação das freguesias periféricas da cidade do Porto⁴⁸, um espaço que até então estava praticamente vazio de construções.

Quadro 34- Bairros construídos pelo Plano de Melhoramentos (1ª e 2ª fases)

Início de Construção	Bairro	Freguesia	Nº de Fogos	Conclusão
1956	Bom Sucesso	Massarelos	128	1958
1957	Pio XII	Campanhã	122	1958
1957	Carvalhido	Paranhos	264	1958
1957	Pasteleira	Lordelo	608	1960
1958	Outeiro	Paranhos	235	1960
1958	Agra do Amial	Paranhos	181	1961
1959	Cariçal	Paranhos	258	1961
1959	Fernão de Magalhães	Bonfim	346	1962
1959	S. Roque da Lameira	Campanhã	451	1962
1960	Fonte da Moura	Aldoar	596	1962
1961	Cerco do Porto	Campanhã	804	1963
1962	Regado	Paranhos	722	1964
1962	Fonte da Moura (2ª fase)	Aldoar	42	1964
1963	Eng. Arantes e Oliveira	Ramalde	900	1965
1963	S. Roque (2ª fase)	Campanhã	272	1965
1964	Outeiro (2ª fase)	Paranhos	143	1966
Total de Fogos			6072	
Plano de Melhoramentos 2ª fase				
1966	S. João de Deus (3ª fase)	Campanhã	36	1966
1966	Francos	Ramalde	522	1967
1967	S. João de Deus (4ª fase)	Campanhã	72	1968
1966	Manuel Carlos Agrelos	Aldoar	396	1968
	Monte da Bela	Campanhã	244	1971
1967	Nuno Pinheiro Torres	Lordelo do Ouro	430	1972
	Falcão	Campanhã	231	1973
	Lagarteiro	Campanhã	248	1973
Total de Fogos			2179	

Fonte: CÂMARA MUNICIPAL DO PORTO - *Plano de Melhoramentos - 1956-66*. Porto: Direcção dos Serviços do Plano de Melhoramentos, 1966 e informação da Câmara para a 2ª fase do Plano.

⁴⁸ Lembre-se que os iniciadores da ocupação desta área foram os Bairros de Casas Económicas e posteriormente a construção do Hospital de S. João.

Fig. 28 - Localização dos Bairros Construídos pelo Plano de Melhoramentos - 1956 a 1973

