

#### 4.7 - Características gerais da descentralização da residência: os efeitos do congelamento das rendas na cidade após 1948

Associada à questão da habitação está a questão da política urbanística. O Estado Novo, ao instituir a figura do plano de urbanização atribuído ao Estado e aos municípios, o exclusivo da urbanização, eliminando o monopólio privado do solo urbano até aí reinante. Com esta medida, remeteu a iniciativa privada para os prédios de rendimento, os quais passam a constituir a grande fatia da promoção habitacional nas áreas urbanas.

Das medidas dirigidas ao fomento da habitação pelos privados, a que teve mais êxito foi a oferta de solos urbanos através da venda feita pelo município de talhões nas áreas que ia urbanizando<sup>1</sup>, como foi o caso entre outras:

- da Foz Nova - área adjacente à Av. de Montevideu e Av. Marechal Gomes da Costa;

- do Campo Alegre - urbanização da área compreendida entre a R. de Guerra Junqueiro e António Cardoso, em que a Câmara chega ao pormenor de aprovar um regulamento, em que se define as características de ocupação dos lote, por moradias, dimensão máxima e mínima dos lotes, recuo da construção em relação aos arruamentos, nº de pavimentos, muros, etc<sup>2</sup>;

- da área envolvente ao Liceu Carolina Micaellis;

- da área sul das Antas - Urbanização da Quinta das Antas.

O mercado habitacional tem um funcionamento particular relativamente a outros sectores económicos, caracterizando-se, como referimos na primeira parte deste trabalho, por uma situação de desequilíbrio permanente entre a oferta e a procura. Uma das razões essenciais desse desequilíbrio, prende-se com o peso do factor terreno em relação a outros factores de produção na estrutura de custos do produto final - o alojamento -, constituindo, a escassez de solos urbanizados a preços acessíveis, o principal obstáculo a uma regular produção habitacional.

A própria política de planeamento foi usada como meio de criar valores diferenciados do solo, favorecendo determinados proprietários em detrimento de outros, nomeadamente, através do alargamento das redes de transporte, de infra-estruturas e equipamentos.

---

<sup>1</sup> Refira-se que este processo tinha já sido iniciado nos anos 30, intensificando-se nos anos 40 e 50, e destinando-se, quase exclusivamente, a moradias para as classes sociais mais elevadas - as chamadas zonas de residência específica do Plano Regulador da Cidade.

<sup>2</sup> *Relatório de Actividades da Câmara de 1949*. Civitas, ano VI, nº I, II, III e IV, 1950, p. 186 a 188.

Apesar da intervenção pública no mercado habitacional a promoção privada continuou a ser dominante. Com a especulação comercial dos terrenos, os preços finais das casas eram inacessíveis para uma parte significativa da população que, por isso, é obrigada a recorrer à sublocação, à construção de barracas e à procura de habitação nos concelhos periféricos que ofereciam condições de acesso mais vantajosas.

O elevado valor do solo expressa-se ainda num progressivo crescimento em altura do espaço construído, nomeadamente dos edifícios destinados à habitação (fig. 29). Os dados da figura 29 mostra-nos como o número de edifícios com um ou dois pavimentos vai decrescendo, ao longo do período em análise, a favor dos que possuem mais pavimentos (3 e 4), atingindo, os com 5 e mais, o segundo lugar em 1967 (com 31,8 % do total de edifícios construídos).

A falta de fogos foi também particularmente agravada durante a II Guerra, havendo um conjunto de dificuldades que levaram ao aumento dos preços dos materiais de construção e, conseqüentemente, dos custos da construção e da energia. Essas dificuldades resultaram: (1) do insuficiente abastecimento dos materiais de construção; (2) da escassez de mão-de-obra; (3) da falta de cimento e de combustível.

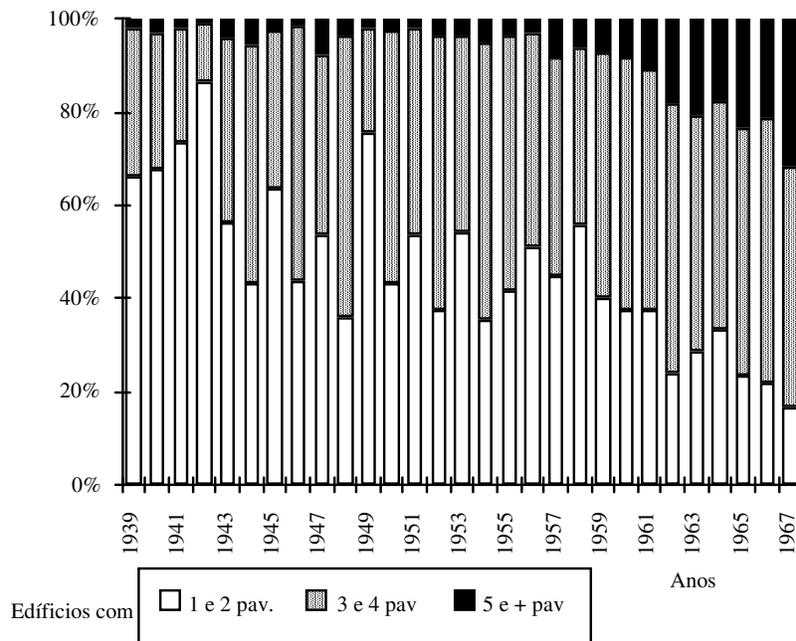
A crise na produção de habitação, derivada do aumento dos preços dos factores produtivos, conduziu a um encarecimento do custo da construção e, por conseguinte, do custo dos alojamentos e/ou das rendas para poder compensar o investimento, restringindo, assim, a capacidade de acesso ao mercado de uma parte significativa da população, sobretudo aquela com menores rendimentos.

Analisando a variação do total de alojamentos por freguesias, entre 1920 e 1960 (fig. 30), salienta-se, mais uma vez, a periferação crescente da residência, destacando-se a perda de alojamentos das freguesias centrais da cidade a favor das da periferia tais como: Aldoar, Ramalde Paranhos e Campanhã, locais esses escolhidos para a implantação dos bairros sociais construídos nesta altura.

Quanto aos concelhos periféricos, dá-se um aumento significativo do seu parque habitacional, particularmente entre 1940 e 1960, onde praticamente todas as freguesias destes concelhos apresentam acréscimos superiores a 31%. Salientam-se os casos dos concelhos da Maia e Matosinhos, onde todas as suas freguesias possuem valores acima dos 51%<sup>3</sup> (fig 30).

---

<sup>3</sup> Apenas a freguesia de Lavra no concelho de Matosinhos apresenta um valor inferior, entre os 31% e 50%.



Fonte: INE - *A Cidade do Porto - Súmula Estatística (1864-1968)*. Lisboa, 1971

Fig. 29 - Edifícios construídos para habitação, na cidade do Porto, segundo o nº de pavimentos, entre 1939 e 1967

Analisando agora os dados relativos ao nº de famílias, nº de fogos, prédios e dimensão destes, para 1950 e 1960, (quadros 35, 36, 37 e 38) podemos concluir que, tanto na cidade como nos concelhos periféricos, existe um predomínio da habitação unifamiliar, sendo o arrendamento a forma dominante, atingindo em ambas as áreas valores acima dos 55%. Saliente-se ainda que, a maioria dos fogos que se encontravam vagos em 1960, se destinavam ao arrendamento.

A ocupação própria era mais significativa para a periferia (27 % das famílias em 1950 e 20% em 1960), sendo constituída, essencialmente, por pequenas habitações mais ou menos dispersas e frequentemente associadas à exploração agrícola.

Refira-se ainda que, em 1950, existiam na cidade do Porto 141 famílias vivendo em construções provisórias e 10 que não tinham habitação, enquanto nos concelhos periféricos viviam nestas condições respectivamente, 127 famílias e 75, sendo os valores mais altos atingidos pelos concelhos de Vila Nova de Gaia (52 famílias em construções provisórias e 26 sem habitação) e de Matosinhos (42 famílias em construções provisórias e 41 sem habitação), facto que vem reforçar a ideia anteriormente desenvolvida do agravar do défice habitacional.

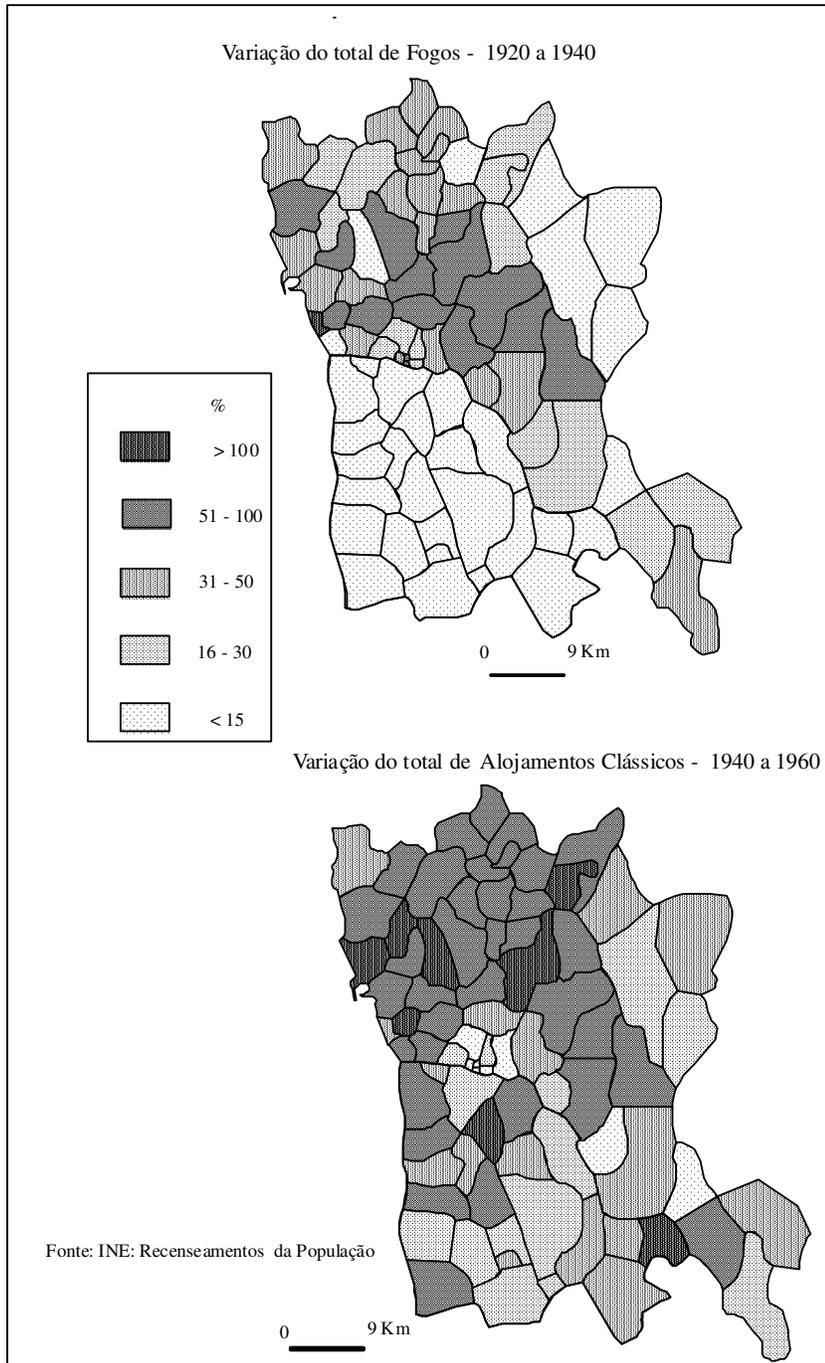


Fig. 30 - Variação dos Fogos e Alojamentos Clássicos 1920 a 1960

Quadro 35 - Famílias com Habitação (1950)

Concelhos	Nº de Famílias	Nº de Famílias com habitação					
		Própria	%	Arrendada	%	Cedida	%
Porto	63 866	8 079	12,6	53 792	84,2	1 995	3,1
Gondomar	16 065	4 376	27,2	10 310	64,1	1 379	8,5
Maia	10 441	3 129	29,9	6 431	61,5	851	8,1
Matosinhos	17 347	4 168	24,0	12 293	70,8	885	5,1
Valongo	6 198	2 115	34,0	3 401	54,8	682	10,9
V. N. de Gaia	30 744	8 682	28,1	19 949	64,7	2 113	8,1
Conc. Periféricos	80 795	22 470	27,8	52 384	64,8	5 910	7,3

Fonte: INE, Recenseamento Geral da População, 1950

Quadro 36 - Prédios segundo o número de fogos (1960)

Concelhos	Prédios	Prédios segundo o nº de fogos							
		C/ 1	%	C/ 2	%	C/3	%	C/ 4 e +	%
Porto	58 522	38 739	66,1	6 725	11,4	2 435	4,1	3 348	5,7
Gondomar	15 790	10 858	68,7	2 376	15,0	696	4,4	570	3,6
Maia	10 114	6 743	66,6	2 059	20,3	477	4,7	339	3,3
Matosinhos	16 665	10 653	63,9	2 437	14,6	602	3,6	721	4,3
Valongo	6 672	5 272	79,0	703	10,5	109	16,3	94	1,4
V.N. de Gaia	33 145	24 641	74,3	3 737	11,2	982	2,9	961	2,8
Conc. Periféricos	82 386	58 167	70,6	11 312	13,7	2 866	3,5	2 685	3,2

Fonte: INE, Recenseamento Geral da População, 1960

Quadro 37 - Número de Alojamentos Clássicos e Famílias em 1960

Concelhos	Alojamentos Clássicos		Alojamentos Clássicos Vagos			Famílias
	Total	Ocupados	Total	Para arrend.	Outros	
Porto	81102	77 204	3898	2543	1355	81 298
Gondomar	20 574	19 932	642	549	93	20 215
Maia	13 977	13 529	448	247	201	13 647
Matosinhos	21 277	20 813	464	316	148	23 343
Valongo	7 496	7 224	272	140	132	7 435
Vila N. de Gaia	40 168	38 390	1 778	1046	732	38 958
Conc. Periféricos	103 492	99 888	3 604	2 298	1 306	103 598

Fonte: INE, Recenseamento Geral da População, 1960

Quadro 38 - Agregados domésticos com alojamento segundo a forma de ocupação em 1960

Concelhos	Total	Forma de ocupação					
		Própria	%	Arrendada	%	Cedida	%
Porto	75 677	6 410	8,5	65 957	87,1	1 731	2,3
Gondomar	19 534	3 999	20,4	14 163	72,5	1 216	6,2
Maia	12 771	2 873	22,5	9 189	71,9	580	4,5
Matosinhos	21 014	3 173	15,0	16 947	80,6	804	3,8
Valongo	7 227	2 079	28,8	4 718	65,3	383	5,3
V. N. de Gaia	36 907	7 136	19,3	28 058	76,0	1 510	4,1
Conc. Periféricos	97 453	19 260	19,7	73 075	74,9	4 493	4,6

Fonte: INE, Recenseamento Geral da População, 1960

Quanto aos factores explicativos da desigual vitalidade demográfica e residencial existente entre a cidade e as freguesias periféricas mais próximas, salienta-se, sem dúvida, a incapacidade da cidade do Porto em servir de suporte residencial a grupos sociais de baixos rendimentos. Facto este que deriva da fraca oferta de habitação de baixo custo, quer feita pelo Estado e/ou Município (apesar do esforço desencadeado com o Plano de Melhoramentos<sup>4</sup>), quer pelos privados, uma vez que existiam um conjunto de efeitos que condicionavam a oferta de solo potencialmente edificável e assim faziam aumentar o seu preço, inibindo a promoção privada deste tipo de habitação.

Segundo Isabel Breda<sup>5</sup>, esses efeitos decorriam:

- da desigual parcelarização do solo no território citadino, sendo a dimensão das parcelas mais elevadas nas freguesias da cidade mais periféricas;
- dos mecanismos de controle urbanístico existentes, condicionantes da edificação vinculada ao arruamento e das características dos edifícios para fins de habitação;
- da reduzida densidade viária na periferia exterior da cidade;
- do peso da renda fundiária, sobretudo nas áreas mais centrais.

Estes factores irão contribuir para uma redução quantitativa da oferta habitacional na cidade, particularmente para os grupos sociais mais baixos, conduzindo, ainda, a uma maior selectividade da potencial clientela (estratos sociais mais elevados)<sup>6</sup>. Esta situação será agravada, na década de 50, pela legislação relativa ao arrendamento urbano (Lei nº 2030 de 1948, regulamentada pelo D.L. nº 37021 de 1948 e D.L. nº 37784).

<sup>4</sup> Lembre-se que a maioria dos alojamentos construídos por este Plano destinaram-se ao realojamento da população das *ilhas* demolidas.

<sup>5</sup> VÁZQUEZ, Isabel Breda - *O Processo de Suburbanização no Grande Porto - A evolução da cidade do Porto e a estruturação territorial dos concelhos periféricos*. p. 191.

<sup>6</sup> Veja-se o caso referido acima, das novas urbanizações desencadeadas pela Câmara, destinadas quase exclusivamente aos estratos sociais mais elevados.

Recorde-se que, este quadro legislativo teve como elementos fundamentais:

1 - o regime legal centrado na figura do contrato vitalício de arrendamento, fortemente protector do inquilino;

2 - o controlo das rendas estabelecido em 1948, com aplicação retroactiva a 1942, nas seguintes condições: liberdade de fixação das rendas em novos contratos relativos a habitações novas ou já anteriormente ocupadas; congelamento das rendas nas cidades de Lisboa e Porto; possibilidade de revisão quinquenal das rendas em permanência de contrato em todos os outros concelhos.

Tal situação conduziu a um aumento das rendas da cidade, nomeadamente nos novos contratos, como o demonstra a análise desenvolvida por Abílio Cardoso<sup>7</sup>, dificultando o acesso a este mercado a uma parte significativa da população, que se vê forçada a procurar alternativas nos concelhos periféricos.

Foi dentro deste panorama que se manteve o domínio do arrendamento privado no Grande Porto até meados dos anos 70, altura em que a inflação cresceu substancialmente, conduzindo, progressivamente, ao desaparecimento deste mercado e ao aumento em flecha da ocupação própria.

O congelamento das rendas teve também outros efeitos, particularmente ao nível social e económico, provocando injustiças ao introduzir uma grave distorção no mercado habitacional. Essas injustiças traduzem-se no favorecimento dos inquilinos mais antigos relativamente aos mais novos, que passam a pagar rendas mais altas. Tal facto teve como consequência imediata uma grande imobilidade habitacional dos que já se encontravam instalados e uma deslocação para a periferia dos que procuram habitação, isto é, os jovens casais e os imigrantes.

Este novo regime de arrendamento urbano contribuiu, ainda, para o acelerar da degradação do parque habitacional, uma vez que as rendas praticadas não compensavam os investimentos necessários à realização de obras de conservação-manutenção dos prédios.

Quanto aos factores explicativos, inerentes aos concelhos da periferia urbana, que reforçam a tendência de descentralização residencial, salientam-se:

- a grande parcelarização da propriedade fundiária<sup>8</sup>, (quadro 39) e a elevada densidade da rede de caminhos rurais, que proporcionavam uma grande oferta de solo

---

<sup>7</sup> CARDOSO, Abílio - *State Intervention in Housing in Portugal 1960-1980*. University of Reading, p.297 a 301.

<sup>8</sup> Referida por GARRETT, A. - *Perspectivas de urbanização na região do Porto em função dos caracteres populacionais*. Revista do Centro de Estudos Demográficos. INE, nº 4 (1947), p. 37-41, ao fazer a análise das características da propriedade rústica a partir dos dados das matrizes prediais para 1940. Destaque-se, ainda, a facilidade existente na fragmentação dos prédios rústicos, apesar do D.L.

potencialmente edificável e a custos acessíveis, provocando o crescimento por coalescência de pequenos núcleos populacionais nas freguesias mais próximas da cidade<sup>9</sup>, particularmente as mais bem servidas pela rede de transportes públicos.

- a menor procura de solos para outros usos alternativos ao residencial;

- fraca regulamentação ao uso do solo, pois o controle urbanístico nestes concelhos, praticamente não existe<sup>10</sup>;

- a inexistência de efeitos de distorção no mercado de arrendamento, uma vez que o congelamento das rendas não se aplica a estas áreas.

Estes factores estão na base do desenvolvimento das formas individuais de promoção da habitação, quase sempre promovidas por autoconstrução total ou parcial<sup>11</sup> e associadas à exploração agrícola para auto consumo permitindo, portanto, formas de habitação de baixo custo. Esta situação foi, aliás, descrita por Almeida Garrett<sup>12</sup> quanto, à residência periférica dos operários industriais inseridos no mercado de trabalho da cidade do Porto.

A descentralização residencial afecta, não só, as populações de baixos recursos, como explicitamos anteriormente, mas também se verifica uma descentralização de população das classes médias, empregue sobretudo no sector terciário (ver supra dados do quadro 29), as quais se fixam, principalmente, nos aglomerados urbanos periféricos, tais como: Matosinhos, Ermesinde e Vila Nova de Gaia<sup>13</sup>.

---

16731 de 13/04/1929, artigo 107, impedir tal divisão, situação que, contudo, não era aplicada quando o prédio fosse destinado à construção urbana, como o refere SILVA, Rosa Fernanda Moreira da - *Contrastes e Mutações na Paisagem Agrária das Planícies e Colinas Minhotas. Estudos Contemporâneos*. Porto: Centro de Estudos Humanísticos, SEC, nº 5 (1983), p.32.

<sup>9</sup> Cenário descrito por GARRETT, A. id, ib, p. 16 a 18 ao aludir a uma relativa continuidade espacial dos aglomerados populacionais com mais de 200 fogos, sendo esta particularmente visível nas freguesias menos afastadas da cidade.

<sup>10</sup> Apenas os concelhos de Matosinhos e Vila Nova de Gaia, dispõem de Planos para as suas sedes, que só serviram de orientação, uma vez que nunca chegaram a ser aprovados superiormente. *Ante-Projecto do Plano de Urbanização de Matosinhos*, de 1944, da autoria do Arquitecto Moreira da Silva e *Plano de Expansão para Vila Nova de Gaia*, de 1949, da autoria dos Arquitectos Arménio Losa e Cassiano Barbosa.

<sup>11</sup> Algumas licenciadas e outras não, resultantes, estas últimas, de processos de construção clandestina.

<sup>12</sup> GARRETT, A. - *A Agricultura e a Indústria da Região do Porto. A indústria do Norte*, nº365/366, 1950, p.16.

<sup>13</sup> Ver os dados apresentados por VÁZQUEZ, Isabel Breda, op. cit., no quadro 21, p.229.

Quadro 39 - Divisão da Propriedade Rústica pelas Matrizes Prediais (1940)

Concelhos	Pequeníssima propriedade até 100\$00 (%)	Propriedade pequena de 100\$ a 1000\$ (%)	Média e grande propriedade mais de 1000\$00 (%)
Gondomar	73,5	25,2	1,3
Maia	54,4	45,0	0,6
Matosinhos	52,7	46,1	1,2
Porto	37,5	55,4	7,1
Valongo	70,7	28,8	0,5
Vila Nova de Gaia	71,8	26,7	1,5

Fonte: Adaptado de, GARRETT, Antão de Almeida - *Perspectivas de Urbanização na Região do Porto em função dos caracteres populacionais*. *Revista do Centro de Estudos Demográficos*. Lisboa: INE, nº4 (1947), p.38

Atendendo às características de localização, quer da grande indústria, quer do sector terciário, tanto um como o outro ainda fortemente concentrados no concelho do Porto<sup>14</sup> e atendendo também à localização da residência da população empregue nestes sectores e na construção civil (ver quadro 29 e quadro 40), verifica-se que existe um forte movimento pendular que afecta a população activa residente nos concelhos periféricos, cujo destino principal é a cidade do Porto. Esse movimento é perfeitamente notório no caso da construção civil.

Este cenário revela a importância que assume os concelhos periféricos como suporte residencial da população activa empregue no sector industrial no concelho do Porto. Tal situação é facilitada pelo transporte relativamente económico proporcionado pelos transportes públicos e por uma intensa rede de carreiras de camionagem privada, a qual entra em grande expansão a partir de finais dos anos 50, sendo particularmente importante no concelho de Vila Nova de Gaia<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> " No limiar dos anos 60 a cidade do Porto ainda detém cerca de 53% do emprego industrial e 50% do valor bruto da produção do Grande Porto" - VÁZQUEZ, Isabel Breda, op., cit., p. 233. Apenas, os concelhos de Matosinhos e Vila Nova de Gaia, apresentam uma oferta de emprego industrial com algum peso (ver a análise desenvolvida pela autora, p. 231 a 255). Refira-se, ainda, que nos concelhos periféricos apresentam um número significativo de pequenas indústrias, particularmente dos sectores mais tradicionais, como a têxtil, vestuário, calçado, alimentar e madeira, que se desenvolvem, quer devido à disponibilidade de mão-de-obra existente nesses concelhos (devido ao abandono progressivo da agricultura como actividade principal), quer devido à sua isenção ao estipulado pela Lei de Condicionamento Industrial de 1931, parte das quais mantêm relações de subcontratação com empresas sediadas na cidade.

<sup>15</sup> Ver a análise desenvolvida por PACHECO, Elsa M. T. - *Os transportes colectivos rodoviários no Grande Porto*. 1992.

Quadro 40 - Estruturas produtivas locais

Concelhos	População Residente Activa (1960)			Emprego Local (1959)		
	Ind. Transf.	Const. Civil	Total	Ind. Transf.	Const. Civil	Total
Gondomar	14 103	3 539	17 642	6 517	741	7 258
%	12,4	12,4	12,4	6,3	4,0	5,9
Maia	7 839	5 694	13 533	3 698	12 06	4 904
%	6,9	19,9	9,5	3,6	6,5	4,0
Matosinhos	15 160	5 045	20 205	16 602	2 085	18 687
%	13,4	17,7	14,2	16,0	11,2	15,3
Valongo	4674	1665	6339	3601	356	3957
%	4,1	5,8	4,5	3,5	1,9	3,2
V.N. de Gaia	25 487	8 071	33 558	20 086	2 20722	293
%	22,5	28,3	23,7	19,4	11,9	18,2
Porto	46 040	45 54	50 594	53 158	11 955	65 113
%	40,6	15,9	35,7	51,3	64,4	53,3
Con. Periféricos	67 263	24 014	91 277	50 504	6 595	57 099
%	59,4	84,1	64,3	48,7	35,6	46,7
Grande Porto	113 303	28 568	141 871	103 662	18 550	12 212
%	100	100	100	100	100	100

Fonte: Adaptado de VÁZQUEZ, Isabel Breda - *O Processo de Suburbanização no Grande Porto*, 1992, p.237

Saliente-se, ainda, que nos concelhos periféricos foram construídos alguns bairros sociais de iniciativa Estatal e privada, para as classes mais pobres, como se depreende dos dados do quadro 41. Estes bairros tiveram contudo, muito pouco significado dadas as carências existentes.

Na verdade, durante este período de tempo, vão começar a surgir na periferia os bairros de barracas e os primeiros bairros clandestinos, caso do bairro clandestino da Afurada e o Bairro da Bela Vista<sup>16</sup>, em S. Pedro da Cova, junto ao Bairro Mineiro, resultante do arrendamento de terrenos onde, posteriormente, foram construídas habitações unifamiliares para a população que afluíu a esta freguesia em busca de emprego nas minas de carvão.

---

<sup>16</sup> Este Bairro é actualmente constituído por 897 alojamentos, ocupados por 850 famílias. Refira-se que cerca de 12% dos indivíduos residentes neste bairro encontram-se abrangidos pelo Programa Especial de Realojamento (PER), demonstrando as condições miseráveis em que esta população vive. Toda a área da freguesia de S. Pedro da Cova, uma das mais pobres do concelho de Gondomar, apresentando, ainda, graves problemas sociais, foi abrangida pelo Programa Operacional URBAN (a decorrer entre, Novembro de 1994 a Dezembro de 1999).

Quadro 41 - Bairros de iniciativa Estatal, e outros construídos nos concelhos periféricos

Localização	Bairro	Promotor	Nº de Fogos	Data
Concelho de Matosinhos: Sra da Hora Matosinhos	da EFANOR* Federação das Caixas de Previdência	EFANOR	54	1942/45
		Estado (Caixa de Previdência)	164	1958
Matosinhos Custóias	dos Pescadores Fundação Salazar	Estado e Câmara	158	1958
		Estado (Casas Económicas)	26	1960
S. Mamede Infesta Matosinhos	da Caixa Têxtil	Estado (Caixa Nacional de Pensões)	155	1958
Leça da Palmeira Concelho de Vila N. de Gaia	do Padre Américo (Cruz de Pau) Lugar de Gonçalves (casas económicas)	Património dos Pobres	4	1959/60
		Estado e Câmara	4	1958
Mafamude	de Casas Económicas do Cedro	Estado	125	1958
Mafamude	do Padre Américo	Património dos Pobres	4	1959/60
Afurada	dos Pescadores	Estado	100	
Vilar de Andorinho Concelho de Gondomar:	Balteiro (1ª fase) **	Câmara	108	1963
S. Pedro da Cova	Mineiro***	Comp. das Minas	135	

\* EFANOR (Empresa Fabril do Norte). Este bairro foi completamente destruído em 1996 para a construção do Centro Comercial Norteshopping e de um empreendimento habitacional

\*\* Foram aqui alojadas as famílias que tinham sido desalojadas pelas cheias do Douro, em Janeiro de 1962

\*\*\* Este Bairro foi incluído no Programa Especial de Realojamento, estando prevista a construção de 404 fogos, para realojamento dos agregados familiares nele residentes.

Fonte: CÂMARAS MUNICIPAIS