

As estratégias de habitação em Portugal, 1880-1940

INTRODUÇÃO

A industrialização na segunda metade do século XIX fez aumentar substancialmente a procura de habitação de baixo custo nas principais cidades — Lisboa e Porto. Em 1890 perto de um terço da população de Lisboa e do Porto era constituída por pessoas de origem rural que tinham emigrado para trabalhar nas indústrias em desenvolvimento nestas duas cidades. Após a rápida sobreocupação dos edifícios existentes tornou-se necessário construir novas habitações destinadas a esta população. Esta procura de habitação de baixo custo foi satisfeita, fundamentalmente, por construtores privados e, numa escala muito menor, por sociedades filantrópicas e por industriais que construíram habitação para os seus próprios operários. A construção de habitação pelas autoridades locais e pelo governo começou apenas no início deste século.

O período de 1880 a 1940 correspondeu em Portugal, e na maior parte dos países europeus, à consciência plena da crise habitacional nas cidades e à elaboração de estratégias para resolver o problema da habitação das famílias de baixos recursos. Este período corresponde à transição de um mercado não regulamentado, essencialmente privado, para as primeiras intervenções estatais, ainda tímidas e de carácter eminentemente legislativo, e finalmente para o desenvolvimento de programas de habitação estatal de maior escala.

Entre 1880 e 1940 podemos distinguir três períodos diferentes da história portuguesa: as últimas décadas da monarquia constitucional, até 1910; o regime republicano, de 1910 até 1926, e o Estado Novo, nascido após a revolução de 1926. Estes regimes políticos diferentes, e as respectivas condições económicas e sociais, tiveram naturalmente implicações nas estratégias de habitação formuladas em cada um dos períodos.

PORTUGAL NO FINAL DO SÉCULO XIX

O desenvolvimento industrial em Portugal não foi uma «revolução industrial» no sentido convencional. Nunca houve um desenvolvimento industrial

* Universidade Técnica de Lisboa, Faculdade de Arquitectura.

em grande escala que tornasse a indústria a actividade dominante na economia nacional. A economia portuguesa do antigo regime dependia da exploração comercial do império colonial, e apesar da revolução burguesa de 1820, da independência do Brasil em 1822 e da vitória liberal na guerra civil de 1832-1834, esta situação permaneceu ao longo do século XIX. A indústria estava subordinada ao comércio com as colónias de África e com o Brasil independente e apenas se desenvolvia quando as condições para as trocas comerciais se tornavam desfavoráveis.

A segunda metade do século XIX foi um período crucial para o desenvolvimento de Portugal. Depois de 1851 os governos da Regeneração favoreceram a criação das condições essenciais para a expansão da produção, particularmente a construção de estradas e de caminhos de ferro, infra-estruturas necessárias para o crescimento do mercado interno. A primeira linha de caminho de ferro, numa extensão de 36 km, foi inaugurada em 1856. Em 1884 havia 1685 km de caminhos de ferro construídos, 2071 km em 1890 e 2356 km em 1900. No que respeita à rede de estradas, enquanto em 1852 havia apenas 218 km de estradas modernas, em 1884 a rede de estradas tinha 9155 km, em 1890 11 125 km e 14230 km em 1900. Também nas últimas décadas do século foi instalado um grande número de máquinas a vapor ao serviço da indústria. Em 1852 havia apenas 70 máquinas a vapor em todo o país. Em 1881 a força motriz ao serviço da indústria era de 7052 cv, produzidos pelas 328 máquinas a vapor existentes no país naquela data. Em 1908 a força motriz utilizada na indústria chegava a 111000 cv, dos quais 5700 cv eram produzidos por motores eléctricos (Serrão, 1984). A segunda metade do século XIX foi também um período de rápido crescimento urbano e de concentração urbana. Nos 36 anos entre 1864 e 1900 a população total do país aumentou 29 %, enquanto que a sua população urbana cresceu 75 % (quadro n.º 1). Contudo, a rede urbana portuguesa estava bastante distorcida. Lisboa e Porto eram os principais centros urbanos, depois dos quais existiam algumas cidades de muito menor dimensão (quadro n.º 2).

O desenvolvimento industrial das últimas décadas do século XIX correspondeu a transformações tecnológicas e a mudanças estruturais no sector e foi marcado por acontecimentos políticos e por mudanças sociais de grande significado para a estrutura da sociedade portuguesa, nomeadamente o *ultimatum* de 1890, a revolta republicana de 1891, culminando na implantação da República em 1910. Assiste-se neste período ao declínio das manufacturas artesanais e ao crescimento da população industrial de 17 % para 21 % de 1890 a 1911. Em termos de contribuição para o produto nacional, em 1891 a indústria representava cerca de 25 % do rendimento nacional e a agricultura 75 %; em 1898 a indústria contribuía com 36 % e a agricultura com 64 % (Castro, 1971).

As condições de vida dos trabalhadores deterioraram-se nas últimas décadas do século, mais acentuadamente a partir de 1880, correspondendo a um período de concentração de capital na indústria. Verificou-se uma quebra dos salários reais e um aumento dos preços da alimentação, vestuário e habi-

tação. A introdução de maquinaria nas fábricas e oficinas aumentou o desemprego e deu origem a uma grande reserva de força de trabalho. Tal facto e o crescente número de mulheres e crianças que trabalhavam nas fábricas levaram a um abaixamento dos salários reais. No final do século uma família operária típica gastava cerca de quatro quintos do seu salário em alimentação. Mesmo assim, a qualidade da alimentação era muito pobre, constituída principalmente por batatas e vegetais. O que restava do salário era destinado ao pagamento da renda de casa, vestuário e todas as outras despesas. As rendas tinham de ser necessariamente muito baixas, a fim de se ajustarem aos salários modestos dos trabalhadores, o que resultava nos alojamentos extremamente pobres, pequenos e insalubres em que a maior parte das classes trabalhadoras viviam nas cidades.

A SITUAÇÃO HABITACIONAL NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XIX. AS ESTRATÉGIAS DE HABITAÇÃO ANTES DE 1910

No século XIX Lisboa e Porto eram as cidades mais industrializadas do país e onde os problemas de habitação eram mais graves. Por esta razão, Lisboa e Porto tiveram um papel fundamental na discussão e no desenvolvimento de estratégias de habitação. As primeiras casas construídas por industriais, bem como as primeiras iniciativas filantrópicas, tiveram lugar em Lisboa e no Porto. Da mesma forma, a intervenção estatal na habitação, incluindo a construção de novas habitações, ocorreu primeiro nestas duas cidades.

Até ao final do século XIX a construção de habitação de baixa renda era feita essencialmente por construtores privados. No Porto as duas principais formas de alojamento para as classes trabalhadoras eram a sobreocupação de velhos edifícios, um processo que começou nas primeiras décadas do século, e a construção de novas habitações, as «ilhas», que começaram a construir-se cerca de 1850. As «ilhas» consistiam em filas de pequenas casas de um único piso, geralmente com áreas que não excediam os 16m², construídas nos quintais de antigas habitações burguesas. Nestas casas pequenas e insalubres viviam famílias inteiras. A maior parte das «ilhas» não tinham abastecimento de água e os sanitários eram comuns a todos os seus habitantes. O acesso a estas «ilhas» fazia-se através de estreitos corredores, que passavam por baixo de casas construídas à face da rua. As «ilhas» não tinham qualquer relação formal com anteriores tipos de habitação, quer rural, quer urbana. Elas eram uma forma de habitação específica, desenvolvida para satisfazer a procura de habitação barata por parte das classes trabalhadoras. A maior parte das «ilhas» localizava-se em zonas da cidade construídas nas primeiras décadas do século como zonas residenciais das classes médias e que ao tempo de construção das «ilhas» se encontravam já num processo de decadência. As maiores concentrações de «ilhas» encontravam-se na proximidade de zonas industriais, onde por vezes atingiam densidades de até 900 habitantes por hectare.

As «ilhas» eram a resposta adequada à procura de habitação de baixo custo que existia no Porto. Os salários das classes trabalhadoras eram bastante baixos, consequência do fraco desenvolvimento do sector industrial, e nesta situação os trabalhadores apenas podiam ter acesso a formas de habitação de baixa qualidade e baixo custo. Embora os trabalhadores industriais e artesãos constituíssem a maioria da população das «ilhas», um largo estrato da população do Porto com baixos salários, empregue no comércio e nos serviços, tais como caixeiros, polícias, militares de baixa patente, bombeiros, lavadeiras, vendedores ambulantes, carregadores, também habitava as «ilhas».

As casas construídas nas «ilhas» representavam 65,5% do volume total de construção no Porto entre 1864 e 1900 (quadro n.º 3). A sua construção era o resultado do investimento da poupança de pequenos comerciantes e artesãos. Estes eram o tipo de pessoas que se envolveram directamente na promoção e construção de «ilhas», uma actividade que se tornou um campo de investimento privilegiado para os seus pequenos capitais. A pequena escala do empreendimento e o investimento limitado que requeriam fizeram das «ilhas» o objecto das actividades especulativas dos estratos mais baixos das classes médias do Porto e ajudam a explicar a sua forma. A reduzida escala do investimento destes promotores apenas lhes permitia construir habitações pequenas e de baixa qualidade, o que se adequava perfeitamente ao tipo de procura que existia por habitações baratas.

A estrutura de propriedade ajuda também a compreender o desenvolvimento e a forma das «ilhas». No Porto a propriedade do solo estava organizada hierarquicamente numa cadeia de sucessivos emprazamentos. Quanto mais baixa era a posição nesta cadeia de posse da terra, menor era o estatuto social e económico dos aforadores e mais próximos eles estavam da construção das «ilhas». Os foreiros de lotes de terreno individuais pertenciam, na sua maior parte, às classes médias. As «ilhas» eram construídas pelos estratos mais baixos destas classes médias, pessoas com recursos relativamente limitados, que investiam, construíam e possuíam a maior parte das «ilhas», por vezes nos seus próprios quintais.

Não existiam razões espaciais que impedissem a construção de outras formas de habitação operária quando aumentou a procura deste tipo de habitação. A principal razão que justifica a construção das «ilhas», e não de outras formas de habitação popular, por exemplo, blocos de habitação colectiva, é de natureza económica e tem a ver essencialmente com os baixos salários dos operários e com as características dos grupos sociais envolvidos na construção deste tipo de habitação, particularmente o seu capital reduzido. A construção de blocos de habitações operárias exigiria maior organização e maiores investimentos e portanto maiores recursos económicos do que as classes médias baixas podiam dispor. A construção de tais formas de habitação significaria também rendas mais elevadas que, de qualquer forma, os operários seriam incapazes de pagar.

Em Lisboa, um maior desenvolvimento industrial e um nível de salários mais elevado levaram à estruturação de um mercado de habitação operária

mais sofisticado. No início do século XIX as classes trabalhadoras de Lisboa ocuparam velhos edifícios nos bairros populares da cidade, na vizinhança de implantações industriais. Velhas formas de habitação de origem rural, localizadas perto de zonas industriais, foram também ocupadas pelos trabalhadores e posteriormente tomadas como modelos para novos desenvolvimentos, dando origem aos «pátios». Na segunda metade do século XIX os «pátios» tornaram-se uma forma dominante de habitação popular em Lisboa. Um «pátio» era um espaço mais ou menos regular, situado no interior de um quarteirão, com pequenas casas construídas à volta viradas para um espaço livre comum. Alguns destes «pátios» eram relativamente espaçosos, outros eram construídos em estreitas parcelas de terreno. Neste último caso assemelhavam-se às «ilhas», embora não tivessem a mesma consistência formal.

Embora importantes em Lisboa, os «pátios» nunca se construíram em tão grande número como as «ilhas» do Porto. Em 1905 havia 233 «pátios» em Lisboa, com um total de 2278 habitações e alojando 10487 pessoas (Matta, 1909). Uns anos antes, em 1899, existiam no Porto 1048 «ilhas», com 11 129 casas e 50000 habitantes (Jorge, 1899). Embora com menos de metade da população de Lisboa (quadro n.º 1), o Porto tinha quase cinco vezes mais pessoas vivendo neste tipo de habitação do que Lisboa. Tal como as «ilhas», os «pátios» eram o tipo de habitação adequado às reduzidas capacidades de investimento dos seus promotores: pequenos comerciantes, para quem estas formas de habitação representavam um investimento seguro e lucrativo para as suas poupanças. Só muito raramente estes promotores recorriam ao crédito externo.

Alguns promotores imobiliários com maiores recursos investiram em habitação operária, construindo casas maiores e de melhor qualidade, as quais, era esperado, lhes trariam maiores lucros. Dado o maior investimento necessário para estes empreendimentos, estes promotores recorriam muitas vezes a empréstimos bancários e a hipotecas para financiar a construção. A Companhia Geral do Crédito Predial Português, fundada em 1864, era um banco especializado na concessão de créditos para o melhoramento de propriedades rurais e urbanas e ao qual alguns promotores imobiliários recorriam. O banco concedia empréstimos na base de hipotecas sobre as propriedades. Os objectivos e os estatutos do Crédito Predial Português eram baseados nos do *Crédit Foncier*, de França. A maior parte dos empréstimos eram a longo prazo, até 60 anos, com uma taxa de juro de 5% ou 6%, a serem pagos em prestações anuais, que combinavam a amortização do capital e os juros. Contudo, a economia de construção destas formas de habitação operária de melhor qualidade — que implicava maiores custos de construção, a amortização dos empréstimos e o pagamento dos juros, maiores custos de administração e, inevitavelmente, rendas mais elevadas — era difícil de conciliar com os baixos salários dos trabalhadores. No Porto a maior parte destas iniciativas falharam, dado que as classes trabalhadoras não podiam suportar as rendas mais elevadas destas habitações de melhor qualidade. Em Lisboa, contudo, havia um mercado para este tipo de habitação.

Enquanto que no Porto as «ilhas» continuaram a ser até ao início deste século a forma dominante de habitação construída para os operários, em Lisboa os «pátios» evoluíram e eram em breve substituídos por outras formas de habitação popular. Devido ao maior desenvolvimento da economia e aos salários mais altos, as classes trabalhadoras de Lisboa podiam ter acesso a habitação de melhor qualidade do que no Porto, o que deu origem a uma oferta mais diversificada. O investimento na habitação aumentou, e desenvolveram-se empresas de construção, melhor equipadas, que construíam blocos de habitação de baixo custo. Aos «pátios» sucederam-se as «vilas», que, por sua vez, deram origem a edifícios de habitação colectiva, formas mais evoluídas de habitação destinadas às classes populares.

A partir de 1870 começaram a construir-se as «vilas» para as classes baixas de Lisboa, quer por iniciativa de pequenos proprietários, quer de industriais, que construíam habitação para os seus próprios operários. As «vilas» consistiam em grupos de pequenos edifícios construídos em volta de um espaço comum, geralmente uma rua privada, e progressivamente menos segregadas e melhor integradas na estrutura urbana. Embora com origem na forma tradicional do pátio, do qual tinha naturalmente evoluído, e construído em idênticas zonas da cidade, este novo tipo de habitação era claramente mais urbano e representava uma melhoria significativa nas condições de habitação.

Tal como no Porto, em Lisboa não existia uma classe operária claramente diferenciada. Os trabalhadores industriais, juntamente com outros estratos da população com ocupações tradicionais, formavam um largo grupo social a que se chamava as «classes laboriosas» e que constituíam os habitantes dos «pátios» e das «vilas». As «vilas», sendo uma forma de habitação de melhor qualidade e de rendas mais elevadas, eram, por vezes, também habitadas pelos estratos mais baixos das classes médias, incluindo pequenos comerciantes, baixas patentes das forças armadas, pequenos funcionários públicos.

O espaço interno das «vilas» foi-se articulando cada vez mais estreitamente com a estrutura urbana, e estas formas de habitação, inicialmente segregadas, foram evoluindo para pequenos bairros plenamente integrados na cidade. A partir do final do século XIX, promotores privados construíram em Lisboa um grande número de edifícios de habitação multifamiliares, destinados às classes trabalhadoras e aos estratos mais pobres das classes médias. Estes edifícios localizavam-se perto de zonas industriais ou em novas áreas de expansão da cidade perto de zonas de habitação popular tradicionais. Os primeiros edifícios deste tipo foram construídos em 1880 pela sociedade Silva, Lopes, Esteves & C.^a, que construiu quatro pequenos prédios de habitação, com um total de 36 apartamentos, em Campo de Ourique, um novo bairro residencial, com uma população híbrida, que então se começava a desenvolver. Em 1890 foi construído o Bairro dos Barbadinhos, na zona de Sapadores, que era constituído por 45 edifícios de dois andares, com um total de 240 habitações (Matta, 1909). No início deste século grande parte da popu-

lação trabalhadora de Lisboa vivia em apartamentos, em prédios de habitação colectiva, e em bem melhores condições do que a população trabalhadora do Porto, que continuava a habitar as «ilhas».

Em Lisboa, as formas de habitação das classes trabalhadoras e das classes médias foram-se assemelhando cada vez mais. Lisboa tinha uma longa tradição de habitação colectiva, e os blocos de habitação operária construídos desde final do século passado radicavam nesta tradição. Estes blocos de habitação eram tipologicamente idênticos às habitações das classes médias e foram aceites facilmente. Pelo contrário, esta evolução das formas de habitação nunca aconteceu no Porto. Nesta cidade as habitações burguesas eram tradicionalmente moradias unifamiliares, de quatro ou cinco pisos, radicalmente diferentes das pobres casas das «ilhas». Embora algumas «ilhas» de melhor qualidade tivessem sido construídas no final do século —por exemplo, o Bairro do Vilar, o Bairro Herculanó— elas eram ainda muito diferentes das formas de habitação das classes médias. A forma básica das «ilhas» permaneceu inalterada e continuou a ser construída ainda nas primeiras décadas deste século, mantendo-se sempre claramente distinta das formas de habitação da classe média. A associação das «ilhas» com habitação de baixa qualidade, a sua segregação relativamente à rua, estigmatizavam as próprias «ilhas» de melhor qualidade e impediam o seu aluguer: os trabalhadores não tinham meios para as alugar, enquanto que as classes médias as rejeitavam, por não as considerarem habitações decentes. Quer em Lisboa, quer no Porto, existiam distinções subtis entre várias formas de habitação, cada uma delas com o seu estatuto social próprio. Era completamente diferente viver num «pátio», numa «vila» ou num prédio, viver no interior de um quarteirão ou à face da rua, ter um tipo de endereço ou outro. No Porto estas diferenças eram ainda mais acentuadas: viver numa «ilha», fosse ela qual fosse, era um inegável sinal de pobreza. Estes diferentes tipos de habitação popular, construídos em Lisboa e no Porto, resultavam essencialmente dos diferentes estados de desenvolvimento económico nas duas cidades.

Outras formas de promoção de habitação de baixo custo, quer por iniciativa de industriais, quer por filantropia, foram bastante limitadas. Em Lisboa, desde a década de 1870, algumas fábricas têxteis construíram habitações para os seus operários. Entre elas, a Companhia de Fiação e Tecidos Lisbonenses, que foi a primeira a ter tal iniciativa e construiu 49 habitações em 1873 e outras 18 em 1890. Estas habitações estavam agrupadas em seis prédios de três pisos, construídos em terrenos possuídos pela fábrica na sua vizinhança. Em 1885 outra fábrica têxtil, a Companhia Lisbonense de Estamparia e Tinturaria de Algodões, construiu 72 habitações: 12 prédios de três andares, com seis apartamentos cada edifício, também construídos em terrenos possuídos pela fábrica. A Companhia de Algodões de Xabregas construiu a Vila Flamiano em 1887, um bairro operário que consistia em duas filas de edifícios de dois andares ao longo de uma rua particular, totalizando 72 habitações e algumas lojas nos pisos térreos. Francisco de Almeida Grandella, o dono dos Armazéns Grandella e de uma fábrica de confecções, tam-

bém construiu um bairro para os seus operários em 1910: composto de 86 habitações, incluía ainda uma creche e uma escola. Outro promotor de habitação foi o jornal *O Século*, que, por iniciativa do seu director, construiu 90 habitações para os seus empregados; estas habitações eram de dois tipos: ou habitações independentes, ou quartos que compartilhavam uma cozinha colectiva (Santa-Rita, 1891; Matta, 1909). No total, estima-se que o número de habitações construídas por industriais em Lisboa até 1910 não ultrapassava 442. Habitações construídas por filantropia foram apenas 18 (Moreira, 1950).

No Porto também algumas fábricas de maior dimensão, indústrias têxteis na sua maioria, tomaram a iniciativa de construir habitação operária. Entre outras, a Fábrica do Jacinto, a Fábrica da Areosa, a Companhia Fabril de Salgueiros, todas fábricas têxteis, e a Fábrica de Cerâmica das Devezas. Contudo, são as iniciativas filantrópicas do jornal *O Comércio do Porto*, iniciadas em 1899, que têm maior relevância no Porto neste período. Na sequência da epidemia de peste bubónica de 1899, o jornal *O Comércio do Porto* promoveu uma subscrição pública entre a comunidade portuguesa emigrante no Brasil com o objectivo de construir um certo número de bairros operários, chamados «colónias operárias». Ao todo, foram construídas 121 casas. Em 1901 foi construída a primeira «colónia operária» na Foz do Douro. Pouco melhor do que uma «ilha», era uma pequena fila de oito habitações de um único piso. No mesmo ano foi construída a «colónia» do Monte Pedral, que consistia numa banda de 26 habitações de dois pisos. Cada habitação era composta de uma sala, cozinha e um quarto no rés-do-chão, dois outros quartos no 1.º andar, um sótão e uma casa de banho na cave. Cada casa tinha um pequeno jardim. Em 1903 foi construída a «colónia» de Lordelo do Ouro: uma banda de 29 habitações de um único piso, cada uma delas com sala, cozinha e um quarto, totalizando 23 m². Finalmente, em 1904 foram construídos os Bairros do Bonfim e de Serpa Pinto, com 32 e 26 casas, respectivamente. Nestes dois bairros foi adoptado um novo tipo de casa, inspirado nas habitações construídas por Eugène Müller para a Société Mulhousienne des Cités Ouvrières: as habitações estavam agrupadas em grupos de quatro, formando um único edifício no meio de uma parcela de terreno dividida em quatro partes iguais. A cada habitação correspondia um ângulo do edifício, com duas fachadas livres, e um jardim independente. Cada uma destas habitações, de dois pisos, era composta por uma sala de estar, uma sala de jantar, cozinha, dois quartos, e um pequeno jardim (Matta, 1909). Estas «colónias operárias» ofereciam condições de habitação muito melhores do que as «ilhas». Contudo, como *O Comércio do Porto* chamava a atenção nas suas páginas, «os bairros não foram feitos para abrigar operários indigentes: foram construídos para recolher os mais hábeis, mais assíduos e mais morigerados operários, antes como prémio dos seus méritos do que como auxílio às suas condições de existência» (Matta, 1909, p. 117). Como os azulejos na fachada da «colónia» do Monte Pedral proclamam: *Labor, honor*.

De facto, quer as casas construídas por industriais, quer as construídas por filantropia, tinham rendas que excediam a capacidade económica da maior parte dos trabalhadores. De acordo com as associações de classe da indústria têxtil do Porto, quer as casas construídas por *O Comércio do Porto*, quer as construídas pela Companhia Fabril de Salgueiros, ambas supostamente construídas para os operários, eram muitas vezes ocupadas por famílias de maiores posses, dadas as suas rendas elevadas. A maior parte das casas construídas por industriais ou por filantropia no século XIX adoptaram os modelos de habitação disponíveis — «ilhas», «pátios» e «vilas» —, mais ou menos elaborados, dependendo dos recursos do promotor e dos objectivos da iniciativa.

A habitação tornou-se uma questão política premente no final do século, quando taxas de mortalidade alarmantes e uma série de epidemias forçaram as autoridades municipais a reconhecer abertamente os graves problemas habitacionais existentes nas cidades e que era necessário enfrentar. A partir de meados da década de 1880, as Câmaras Municipais de Lisboa e do Porto focaram a sua atenção nas deficientes condições sanitárias das cidades e começaram a executar uma série de medidas no sentido de corrigirem esta situação. No Porto um novo código de posturas publicado em 1889 introduz alterações ao anterior código de 1869: todas as construções até 5 m da via pública passam a necessitar de uma licença de construção. Dois anos depois, em 1891, é publicada nova postura, que determina as regras para a construção de fossas nos novos edifícios e que, pela primeira vez, permite aos fiscais municipais inspeccionar no interior dos edifícios a execução das obras (Câmara Municipal do Porto, 1891). A peste bubónica de 1899, embora tendo os seus principais focos nas «ilhas», afectou centenas de pessoas de todos os estratos sociais e levou a Câmara do Porto a formular as primeiras tentativas sérias para impedir, ou pelo menos controlar, a construção de «ilhas». Em 1905 é publicado outro código de posturas municipais, que obrigava os construtores privados a apresentar à Câmara Municipal, para aprovação, um projecto completo — incluindo plantas, cortes e alçados — de qualquer nova construção a fazer na cidade, independentemente da sua localização em relação à rua, e incluindo, portanto, as «ilhas». Medidas semelhantes foram tomadas em Lisboa. As autoridades municipais tornavam-se cada vez mais conscientes da necessidade de controlar a actividade dos promotores privados.

Legislação estatal que regulamentava a construção de novas habitações foi também publicada no princípio do século. Esta legislação incluía o Regulamento Geral de Saúde, de 1901, e o Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas, de 1903. Estes dois regulamentos definiam as condições sanitárias e ambientais a que os novos edifícios deviam obedecer e permitiam a inspecção das obras pelas autoridades sanitárias municipais. Todas as novas construções tinham de possuir uma licença de construção, baseada num parecer das autoridades sanitárias. Nas câmaras municipais das principais cidades foram criadas comissões de saúde para aplicar os novos regula-

mentos e as juntas de obras, departamentos responsáveis pela aprovação de projectos, viram as suas responsabilidades aumentadas pela publicação dos novos códigos de posturas e da nova legislação estatal.

No Porto, a economia de construção das «ilhas» era incompatível com a nova regulamentação e, consequentemente, esperava-se que cessasse a sua construção. Contudo, dado que praticamente não existiam outras alternativas de habitação operária, as «ilhas» continuaram a construir-se ilegalmente. Nas primeiras décadas deste século o número de «ilhas» aumentou ainda mais, apesar dos controlos legais, que deveriam ter impedido a sua construção. Enquanto que em 1899 existiam 1048 «ilhas», com 11 129 casas, alojando 50 000 pessoas (Jorge, 1899), em 1909 o número de «ilhas» tinha aumentado para 1200, com 12 000 fogos (Moreira, 1950), e em 1929 o seu número tinha ainda aumentado para 1301 «ilhas», com 14 676 casas (Antas e Monterroso, 1934). Os baixos salários e a incapacidade dos promotores, quer privados, quer estatais, de colocarem no mercado habitação acessível aos trabalhadores e que cumprisse a regulamentação existente significaram que as «ilhas» continuaram a ser ao longo das primeiras décadas deste século a única forma de habitação possível para grande parte da população do Porto. Em Lisboa a situação era diferente: alguns promotores privados tinham elaborado o modelo do «pátio» e começado a construir habitação de melhor qualidade e de acordo com a nova regulamentação. Em consequência disso, enquanto a taxa de mortalidade em Lisboa baixou de 30,35‰ para 23,39‰ entre 1880 e 1910, no Porto, no mesmo período, apenas baixou de 31,94‰ para 31,00‰ (Guedes, 1917).

Até ao final do século XIX nem o governo nem as câmaras municipais consideravam que a construção de habitação de baixo custo fosse da sua responsabilidade. As suas preocupações eram, por um lado, dar incentivos aos promotores privados para construírem habitação destinada a pessoas de poucos recursos e, por outro lado, controlar a actividade destes construtores privados. Não se discutia quem devia construir habitação, mas antes o tipo de incentivos que deviam ser dados aos construtores privados e a qualidade e a forma de habitação que estes deviam construir.

As primeiras propostas legislativas apresentadas ao Parlamento datam do início da década de 1880. O objectivo destas propostas era conceder incentivos à iniciativa privada para investir na construção de habitação de baixo custo. A maior parte destes projectos propunham isenções fiscais para a construção de edifícios residenciais cujo nível de rendas não ultrapassasse um certo limite — geralmente mais alto para Lisboa e para o Porto do que para outras cidades — e concediam facilidades no acesso a terrenos urbanizados, a materiais de construção e a créditos bonificados. Em 1880 foi publicada uma lei que, entre outros incentivos, concedia isenção de contribuição predial pelo período de cinco anos a todos os novos edifícios residenciais cujas rendas não excedessem 50\$000 réis por ano por habitação. Projectos idênticos, mais detalhados, foram apresentados ao Parlamento em 1883, 1884, 1901, 1905

e 1908, mas a maior parte deles nunca foram aprovados, por vezes nem sequer discutidos. Só a lei de 1880 e uma lei semelhante de 1888 —que aumentava para dez anos o período de isenção de contribuição predial— vieram a ser aprovadas. Para além da enumeração do tipo de incentivos que eram concedidos aos construtores, algumas destas propostas eram bastante detalhadas no que respeitava ao tipo de habitação que deveria ser construída e ao desenho dos bairros e das habitações. A casa individual, construída num único piso, com um jardim independente, era a forma de habitação favorecida pela maior parte dos reformadores e legisladores oitocentistas. Contudo, tendo em consideração a escassez de terrenos e o seu custo, eram admitidas outras soluções, nomeadamente habitações geminadas, de um ou dois andares, ou habitações em banda. Em qualquer dos casos, cada habitação devia ter o seu jardim independente à frente e um quintal atrás. Vários aspectos destas propostas de lei viriam a ser incluídos mais tarde nos decretos de habitação social de 1918 e 1933, particularmente a forma das habitações, o papel dos municípios na urbanização dos terrenos e na construção das infra-estruturas e o acesso das famílias a casa própria.

A legislação de habitação e experiências de outros países eram conhecidas e discutidas em Portugal. Guilherme Santa Rita e Caeiro da Matta, deputados do Parlamento e proponentes de legislação habitacional em 1901 e 1908, escreveram —em livros publicados em 1891 e 1909, respectivamente— sobre a legislação de habitação na maior parte dos países europeus, Brasil e Estados Unidos da América, bem como sobre várias soluções de habitação, como preâmbulo à discussão da situação portuguesa. Algumas das propostas apresentadas ao Parlamento eram inspiradas por experiências noutros países, e eram apontados exemplos específicos na discussão destes projectos. Por exemplo, Augusto Fuschini faz referências explícitas à legislação francesa e inglesa na introdução ao seu projecto de lei apresentado ao Parlamento em 1884.

As leis de 1880 e de 1888, que tinham por objectivo promover o investimento privado na construção de habitação de baixo custo, não tiveram os resultados esperados. A resposta dos promotores privados foi muito fraca, e as poucas habitações que foram efectivamente construídas eram de muito má qualidade. A fim de aumentarem os seus lucros, e estando limitados a um certo nível de rendas, os construtores baixavam a qualidade da construção. Por outro lado, as rendas estabelecidas de acordo com estas leis, ainda que controladas, tinham em consideração a remuneração do capital investido, o que implicava níveis de renda elevados para a maioria dos trabalhadores. De acordo com o jornal *A Voz do Operário*, o limite de 50\$000 réis estabelecido na lei de 1888 era demasiado elevado, dado que a maior parte dos trabalhadores não podiam pagar rendas mais altas do que 24\$000 réis por ano. No início deste século a maior parte das famílias operárias continuavam a ser alojadas em habitação especulativa de má qualidade.

A REPÚBLICA. SOLUÇÕES DE HABITAÇÃO ENTRE 1910 E 1926

Os movimentos operários começaram a desenvolver-se em Portugal a partir da década de 1840. De início, eram fundamentalmente associações de socorros mútuos ou cooperativas, mas a partir de 1870 o movimento sindicalista começou a ganhar força e em 1875 era já uma força política importante no país. Em 1876 existiam 24 sindicatos, dos quais 10 em Lisboa e 8 no Porto, e em 1903 existiam 135, com 63 em Lisboa e 42 no Porto. Greves por melhores salários, pela redução da jornada de trabalho e por reformas políticas tornaram-se comuns a partir de 1890, e tornaram-se particularmente frequentes e violentas entre 1900 e 1912. Entre 1903 e 1912 ocorreram 259 greves, com maior incidência nos anos de 1910 e 1911 (Castro, 1971). Esta actividade sindical era uma componente importante da luta política que levou ao derrube da Monarquia e ao estabelecimento da República em 1910.

O regime republicano, confrontado com a crescente vaga de movimentos sociais e de greves, viu-se obrigado a contemporizar com as classes operárias, que constituíam um segmento importante da sua base social de apoio. Neste contexto, a habitação tornou-se uma questão política importante. Pouco mais de um mês após a revolução que estabeleceu o novo regime, no dia 12 de Novembro de 1910, era publicada a Lei do Inquilinato, satisfazendo queixas dos inquilinos contra os proprietários e senhorios.

Virtualmente, todas as habitações das classes trabalhadoras nas cidades eram arrendadas, com contratos precários. As rendas eram pagas semanalmente e os despejos eram frequentes. A Lei do Inquilinato tornou os despejos muito mais difíceis, permitia aumentos de renda de apenas 10% de dez em dez anos e impedia aumentos de renda quando eram assinados novos contratos de arrendamento. Na prática, a Lei do Inquilinato congelou as rendas e dava segurança aos inquilinos, impedindo os despejos. Dado que os aumentos de renda permitidos não acompanhavam a depreciação da moeda, os senhorios viram o valor real das suas rendas diminuir.

Na década de 1910 a Câmara Municipal do Porto teve uma acção pioneira na construção de habitação municipal em Portugal. Inspirada na experiência das «colónias operárias» construídas por *O Comércio do Porto*, promoveu a construção de quatro bairros para as classes trabalhadoras. Nestes quatro bairros a Câmara Municipal adoptou o mesmo tipo de casas que tinham sido construídas no Porto em 1904: conjuntos de quatro habitações agrupadas, de um ou dois pisos, cada uma delas com um pequeno jardim privado. A «colónia» Antero de Quental foi construída em 1914, com 28 habitações, seguindo-se os Bairros de Estêvão de Vasconcelos, também em 1914, 90 casas, Viterbo de Campos, em 1916, 64 casas, e Manuel Laranjeira, em 1917, com 130 casas, totalizando 312 habitações (Moreira, 1950). Contudo, estas 312 habitações municipais eram um número insignificante, comparado com as 12 000 casas em «ilhas» que existiam no Porto em 1909 e os milhares de casas sobreocupadas por toda a cidade.

Contrariamente ao Porto, a Câmara Municipal de Lisboa mostrou-se indiferente aos problemas da habitação na cidade entre 1910 e 1926. Apesar das más condições de muitas habitações operárias — as 2300 casas em «pátios» que existiam em Lisboa em 1905, os subalugueres e as barracas que se começavam a construir —, a Câmara não construiu qualquer habitação neste período. Uma maior actividade dos construtores privados e uma maior diversidade de oferta de habitação popular, incluindo «pátios», «vilas» e pequenos prédios de habitação, ainda que muitos deles estivessem fora do alcance das famílias mais pobres, criavam a ilusão de um mercado de habitação saudável e permitiam à Câmara alhear-se do problema.

O regime republicano continuou os esforços legislativos anteriores, no sentido de promover a construção de habitação de baixo custo. O Decreto n.º 4137, de Abril de 1918, publicado pelo governo de Sidónio Pais, foi particularmente importante. O governo afirmava aqui a sua vontade de fazer um esforço decisivo para erradicar os bairros insalubres de Lisboa e do Porto através da construção de casas baratas para os sectores mais pobres da população. Tais casas podiam ser construídas quer pela iniciativa privada, quer por sociedades ou cooperativas, a quem eram concedidos empréstimos com uma reduzida taxa de juro de 4%, através da Caixa Geral de Depósitos. A isenção de contribuição predial, já prevista em projectos de lei anteriores, era alargada para vinte anos, e concediam-se facilidades no acesso aos terrenos. Em condições especiais, estas casas podiam ser construídas pelas câmaras municipais ou pelo próprio Estado. A urbanização dos terrenos, o financiamento e a construção das necessárias infra-estruturas e serviços eram da responsabilidade das câmaras municipais, incluindo a construção das ruas, o estabelecimento de sistemas de saneamento, a instalação das redes de água e de electricidade, a construção de escolas, o estabelecimento de meios de transporte baratos.

No preâmbulo do decreto lamentava-se a falta de iniciativas estatais na construção de habitação de baixo custo e apontavam-se como exemplo as «colónias operárias» construídas por *O Comércio do Porto*. Por outro lado, o decreto fazia extensas referências à história da legislação de habitação em França, Grã-Bretanha, Bélgica, Itália, Alemanha e Espanha, referindo-se particularmente às leis belga de 1889, inglesa de 1890, italiana de 1903 e francesa de 1906. Em vários aspectos, o decreto seguia de perto anteriores propostas legislativas apresentadas ao Parlamento desde 1890 e que nunca haviam sido aprovadas. Por exemplo, o plano dos bairros e a forma das habitações — habitações unifamiliares, independentes sempre que possível, geminadas ou em bandas que não excedessem os 100 m, cada uma com um quintal independente — eram inspirados numa proposta de 1905.

Apesar dos incentivos, os promotores privados consideravam mais lucrativo construir especulativamente, sem limitações de renda, do que sujeitarem-se às especificações e às rendas impostas pela lei. Em Lisboa foram construídos dois bairros ao abrigo deste decreto: o Bairro do Arco do Cego, com 469 casas, e o Bairro da Ajuda, com 264 casas. Perante a falta de interesse

dos promotores privados em construir habitação de rendas controladas, estes dois bairros foram construídos directamente pelo Ministério do Trabalho. Ambos os bairros incluíam soluções de habitação colectiva: juntamente com as habitações unifamiliares tradicionais foi construído um certo número de blocos de habitação. Reformadores sociais começavam a reconsiderar as ideias que tinham sido aceites desde o século XIX. Em vez da construção de habitações individuais, que, inevitavelmente, implicava a construção dos novos bairros em zonas periféricas, advogavam agora a construção de blocos de habitação multifamiliares em zonas centrais das cidades, de forma a evitar as grandes deslocações diárias para o trabalho e fazer os trabalhadores participar dos prazeres da cidade. A solução mista adoptada no Arco do Cego e na Ajuda, combinando blocos de habitação e habitações unifamiliares, pode ser vista como um reflexo deste debate. Embora a construção do Bairro do Arco do Cego tenha começado em 1919, e a do Bairro da Ajuda em 1920, problemas financeiros fizeram parar as obras em 1922. A sua construção só seria retomada em 1927, após a queda do regime republicano, sendo, finalmente, concluídos em 1931.

No Porto o Bairro de Sidónio Pais, com 100 habitações, foi construído ao abrigo do mesmo decreto. O plano teve em consideração as diferenças culturais entre Lisboa e o Porto e as diferentes tradições de habitação urbana nas duas cidades. Enquanto que em Lisboa os Bairros do Arco do Cego e da Ajuda incluíam alguns blocos de habitação, o Bairro de Sidónio Pais, no Porto, consistia apenas em habitações unifamiliares. Tal como em Lisboa, também este bairro foi construído directamente pelo Estado, dado o desinteresse manifestado pelos investidores privados em participarem em tais iniciativas. A maior parte dos promotores de habitação popular não tinham capacidade financeira para investir neste tipo de empreendimento, que pressupunha investimentos muito maiores do que os necessários para construir «ilhas», enquanto que os promotores com mais capital preferiam investir especulativamente ou construir habitação para as classes médias, actividades que lhes davam maiores lucros.

O ESTADO NOVO. POLÍTICAS DE HABITAÇÃO NAS DÉCADAS DE 1920 E 1930

Nos anos 30 Lisboa e o Porto entraram numa nova fase de desenvolvimento económico e de crescimento demográfico, baseados fundamentalmente em actividades especulativas e na expansão do comércio externo, mais do que no desenvolvimento industrial. A ameaça de guerra na Europa e o consequente aumento do investimento estrangeiro em Portugal, os lucros crescentes da exportação de produtos para as indústrias de guerra, principalmente o volfrâmio, e os aumentos de preços dos produtos coloniais nos mercados internacionais criaram um excesso de liquidez, muito do qual veio a ser investido no sector imobiliário e da construção. De 1920 a 1930 a população do

Porto aumentou de 27 500 habitantes, aumentando novamente de 28 800 habitantes entre 1930 e 1940, enquanto que o crescimento populacional entre 1911 e 1920 tinha sido de apenas 10 400 habitantes. De 1920 a 1940 construíram-se no Porto 19 300 novas habitações. Em Lisboa verificaram-se idênticas taxas de crescimento. A sua população aumentou de 107 300 habitantes entre 1920 e 1930 e de 102 500 habitantes entre 1930 e 1940, enquanto que de 1911 a 1920 tinha crescido de apenas 52 900 habitantes. O número de fogos construídos em Lisboa de 1920 a 1940 atingiu os 54 700. Politicamente, este período coincide com o golpe militar de 1926 e a instauração do Estado Novo em 1933, regime que se definia como um Estado nacionalista, social e corporativo.

O novo regime tornou a dar aos senhorios os seus privilégios perdidos. Uma das primeiras iniciativas do novo regime no campo da habitação foi permitir a actualização das rendas de casa (Decreto com força de lei n.º 15 289, de Março de 1928), que, na prática, estavam congeladas desde 1910. Na celebração de novos contratos de arrendamento os senhorios eram livres de estabelecer as condições contratuais, sem referência às condições anteriores. No que respeita à promoção de habitação, os Decretos n.ºs 16 055 e 16 085, publicados em Outubro de 1928, tentavam mais uma vez estimular a iniciativa privada para a construção de habitação de baixo custo. Estes dois decretos tornavam mais expedita a expropriação de terrenos e concediam isenções fiscais por períodos de dez a quinze anos a promotores privados que construíssem habitação de renda controlada. Contudo, entre 1930 e 1936 foram construídas apenas 289 habitações nestas condições. Tal como anteriormente, as principais razões para a fraca resposta dos construtores privados eram duas: a falta de terrenos urbanizados suficientemente baratos para a construção de habitação de baixo custo e os maiores lucros que se podiam obter na construção de habitação para o mercado livre. As isenções fiscais previstas nestes decretos não compensavam a mais baixa remuneração do capital investido na construção de habitação de rendas controladas. Por outro lado, as rendas das habitações construídas sob este decreto, embora controladas, eram três ou quatro vezes mais altas do que as rendas pagas pelas famílias que moravam em «ilhas» ou em quartos alugados, e portanto fora do seu alcance. Uma outra tentativa de retomar estas ideias foi feita com o Decreto-Lei n.º 31 561, de Outubro de 1941, mas com resultados igualmente pobres.

A política habitacional do Estado Novo era fundamentalmente dirigida às classes médias, a sua principal base de apoio, ainda que no discurso oficial se procurasse dirigir às classes trabalhadoras. Ainda em 1933 o governo cria o programa de habitação das casas económicas (Decreto-Lei n.º 23 052, de Setembro de 1933). Os bairros de casas económicas eram compostos de habitações unifamiliares, de um ou dois andares, independentes ou geminadas, cada uma com o seu próprio jardim. Estes bairros eram construídos directamente pelo Estado e destinados a funcionários públicos ou a trabalhadores filiados nos sindicatos nacionais patrocinados pelo regime. As casas

eram pagas em prestações mensais ao longo de um período de 25 anos, findos os quais se tornavam propriedade da família. Este modelo formal, e o regime de propriedade que lhe estava associado, adequava-se à política oficial de tornar cada família portuguesa a proprietária da sua própria casa e, ao mesmo tempo, prevenia o que o regime considerava as «perigosas» concentrações de trabalhadores em blocos de habitação colectiva. Ideologicamente, a família era um dos pilares do Estado Novo, e isso traduzia-se na política de habitação do regime. Como dizia Salazar: «A intimidade da vida familiar reclama aconchego, pede isolamento, numa palavra, exige a casa, a casa independente, a nossa casa [...] É naturalmente mais económica, mais estável, mais bem constituída, a família que se abriga sob tecto próprio. Eis porque não nos interessam os grandes falanstérios, as colossais construções para habitação operária [...] para o nosso feitio independente e em benefício da nossa simplicidade morigerada, nós desejamos antes a casa pequena, independente, habitada em plena propriedade pela família.» (Gonçalves, 1978, p. 37.) As soluções de habitação colectiva experimentadas pelo regime republicano nos seus bairros eram, portanto, liminarmente rejeitadas.

As casas económicas construídas pelo Estado Novo pretendiam ser baseadas nos supostos valores e modos de vida tradicionais da população portuguesa. Elas representariam um certo modelo de viver rural transplantado para a cidade. Contudo, é inegável que elas adquiriram um valor cultural *a posteriori* e são hoje uma referência importante para a compreensão do clima político e ideológico dos anos 30 e 40. Quer a forma das habitações, quer o seu regime de propriedade, eram justificados fundamentalmente por razões ideológicas. A promoção da casa própria tornou-se a política oficial do governo. A família e a posse de propriedade tornaram-se temas básicos do discurso ideológico do regime. Dizia ainda Salazar: «A família exige por si mesma duas outras instituições: a propriedade privada e a herança. Primeiro a propriedade — a propriedade dos bens que possa gozar e até a propriedade dos bens que possam render [...] Mas é utilíssimo que o instinto de propriedade que acompanha o homem possa exercer-se na posse material do seu lar.» (Gonçalves, 1978, p. 37.) Nos anos 30 estes princípios foram coerentemente articulados no programa das casas económicas. Mais do que uma tentativa para resolver carências de habitação, este programa tinha fundamentalmente um papel político e ideológico.

O Estado controlava todo o processo de construção das casas económicas, incluindo a aquisição de terrenos, o financiamento, a construção, a distribuição das casas e a gestão dos bairros. O programa era financiado pelo Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, do Ministério das Corporações. A estrutura coordenadora de todo o processo, a nível nacional, era a Secção de Casas Económicas, um departamento do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, que era responsável pelas várias fases do processo. Esperava-se que o exemplo frutificasse e que outros agentes — instituições de segurança social, corporações, serviços públicos, cooperativas, promo-

tores privados — se motivassem a construir habitação social em associação com o Estado. Esperava-se também que o número de casas colocadas no mercado pelas casas económicas viesse a forçar o abaixamento das rendas das habitações no mercado livre. Nada disto veio a acontecer.

Em Lisboa o programa construiu 622 casas entre 1933 e 1940 em três novos bairros: Alto da Ajuda, Alto da Serafina e Belém. No Porto, no mesmo período, foram construídas 836 casas em seis bairros: Ilhéu, Condominhas, Ameal, Azenha, Paranhos e Ramalde. Noutras cidades — Braga, Bragança, Olhão, Portimão, Viana do Castelo, Vila Viçosa, São João da Madeira — foi construído um total de 496 casas. Ao todo, entre 1933 e 1940, o programa de casas económicas construiu 2718 fogos. Para além das habitações, alguns bairros de maior dimensão incluíam um certo número de equipamentos: lojas, jardins infantis, postos médicos, escolas. A maior parte dos bairros localizavam-se em zonas urbanas periféricas. Se a baixa densidade destes bairros — a exigir grandes extensões de terreno — e o custo elevado de terrenos em zonas centrais ajudam a explicar estas localizações, havia também uma preocupação de segregação social e residencial que passava por este programa.

Existiam duas classes de casas (A e B), dependendo das suas áreas e qualidade de acabamentos, e dentro de cada uma das classes três tipos de habitações, conforme o número de quartos. Mais tarde, em 1943, foram introduzidas duas outras classes (C e D): habitações maiores e de melhores acabamentos e claramente destinadas às classes médias, com rendimentos mais altos. A atribuição das casas dentro destes vários tipos era feita de acordo com o tamanho das famílias e os rendimentos familiares. Embora supostamente destinadas à solução dos problemas habitacionais das classes trabalhadoras, o pequeno número de casas que foram construídas, as dificuldades de acesso e as rendas que eram cobradas significavam, de facto, que o seu impacto era pequeno e que os pobres eram excluídos. As rendas variavam entre 80\$00 e 200\$00 por mês (valores de 1935), o que as colocava fora do alcance da maior parte dos habitantes das «ilhas» do Porto, onde 64 % das rendas eram menores do que 50\$00 por mês, ou dos habitantes dos bairros de barracas de Lisboa, onde a renda média era de 40\$00 por mês (Fontoura, 1936).

Reconhecendo esta realidade, um decreto publicado em 1938 (Decreto-Lei n.º 28912, de Agosto de 1938) veio permitir a construção de «casas desmontáveis». Construídas de materiais pobres, era suposto que estas habitações fossem o alojamento provisório de famílias desalojadas de bairros de barracas e em breve substituídas por outras habitações de carácter permanente. O tamanho, a qualidade e as rendas destas casas eram bastante inferiores às das casas económicas. Em Lisboa, o Bairro da Quinta da Calçada, com 500 casas, e o Bairro da Boa Vista, com 488 casas, construídos em 1938 e 1939, respectivamente, foram dois destes bairros «temporários». As casas eram alugadas com a mobília básica e a renda, que variava entre 30\$00 e 50\$00, incluía o custo da água e da electricidade.

Nos anos 30 a discussão sobre a forma e a localização da habitação social tornou-se uma questão política e ideológica. Quer a municipalidade do Porto, quer a de Lisboa, discordavam dos modelos oficiais de habitação social e tentaram construir os seus bairros municipais de acordo com as suas concepções. Pela sua própria iniciativa, a Câmara Municipal de Lisboa construiu dois bairros, ambos destinados a funcionários municipais: o Bairro Presidente Carmona, em 1928, com 101 habitações em vários prédios, e o Bairro Salazar, em 1936, com 152 habitações. Este último bairro consistia em 40 casas de dois pisos, sendo cada piso uma habitação independente, com acesso separado, e 12 prédios de três pisos, com duas habitações por piso. O bairro incluía também um pequeno centro cultural, com escola. Apesar da simplicidade e da pequena escala de todo o conjunto, esta solução foi muito criticada pelas suas alegadas tendências colectivistas.

No Porto, após a realização do inquérito às «ilhas» em 1939, a Câmara Municipal estimou que, das 13000 casas em «ilhas» que então existiam na cidade, apenas 3700 podiam ser melhoradas; todas as outras tinham de ser demolidas, e novas habitações deviam ser construídas para as substituir. Assim, já em 1938, a municipalidade havia começado a construção do Bloco Saldanha, um edifício de 115 habitações construído na vizinhança de S. Vítor, uma das principais zonas de «ilhas» da cidade. A Câmara Municipal defendia a construção de blocos de habitação social em zonas centrais, o mais perto possível das «ilhas» a serem demolidas, e o Bloco Saldanha era apontado como o modelo para este tipo de habitação.

Contudo, o Bloco Saldanha chocava frontalmente com a ideologia do Estado Novo em matéria de habitação. Por um lado, a sua tipologia, um bloco de apartamentos com vários andares, em forma de U e com um pátio interior, era exactamente o oposto dos modelos de habitação favorecidos pelo regime; por outro lado, a sua localização numa zona central do Porto, dentro do tecido urbano oitocentista, e perto dos locais de residência das pessoas que ia realojar, contrariava a política de construir os novos bairros em zonas periféricas. Estas duas questões provocaram conflitos nos anos que se seguiram, quer no interior da própria municipalidade, quer entre a municipalidade e o Ministério das Obras Públicas.

O financiamento para as habitações a construir pelas câmaras municipais era canalizado através do Ministério das Obras Públicas, que forçava os municípios a obedecer às directivas governamentais no que respeitava à forma e à localização dos bairros camarários. No caso do Porto, o Ministério das Obras Públicas recusou qualquer tipo de assistência financeira à construção de outros bairros camarários, a menos que o modelo de habitação do regime fosse adoptado. Inevitavelmente, a municipalidade teve de ceder. O próximo bairro camarário construído no Porto, o Bairro de Rebordões, em 1942, foi construído nos limites da cidade, perto da estrada da circunvalação, e consistia em 145 habitações geminadas, de dois pisos. Era uma negação deliberada de todo o conjunto de ideias que haviam informado o Bloco Salda-

nha. A casa tradicional, independente, favorecida pelo regime, havia triunfado sobre as soluções modernas, colectivas, representadas pelo Bloco Saldanha.

CONCLUSÃO

Nas décadas de 30 e 40 os tipos de alojamento a que as classes mais pobres da população tinham acesso continuavam a ser precários. A habitação de baixo custo era construída fundamentalmente por promotores privados e de má qualidade. A construção de habitação pelas câmaras municipais e pelo governo correspondeu sempre a uma parcela muito pequena do mercado. As preocupações políticas eram dominantes, e as casas construídas pelo sector público tinham um carácter exemplar: eram, geralmente, casas maiores e de melhor qualidade e, formalmente, diferentes das construídas pelo sector privado. A política explícita desde os tempos da República até ao Estado Novo era que o sector privado devia seguir estes modelos. Outras vezes, a habitação era construída por motivos essencialmente propagandísticos ou ideológicos, e os principais beneficiários não eram as classes mais pobres e mais carenciadas, mas antes uma aristocracia operária, nos tempos da República, ou as classes médias, no Estado Novo.

A construção de habitação pelo Estado aumentou substancialmente a partir dos anos 40, mas sem conseguir acompanhar as carências crescentes nas grandes cidades. A lógica fundamental da intervenção estatal na habitação permaneceu basicamente a mesma, e os resultados foram o grande desenvolvimento dos bairros de barracas nas décadas de 40 e 50 e dos bairros clandestinos à volta das principais cidades nos anos 60 e 70. O sector informal permanece, até hoje, uma componente importante do mercado da habitação em Portugal.

População do país, população urbana, população de Lisboa e do Porto, 1864-1940

[QUADRO N.º 1]

Ano	População do país	População urbana	Lisboa	Porto
1864	4 188 410	492 131	163 763	86 761
1878	4 550 699	565 023	187 404	105 838
1890	5 049 729	751 586	291 206	138 860
1900	5 423 132	859 753	356 009	167 955
1911	5 999 146	1 127 420	431 738	191 890
1920	6 080 135	1 213 216	484 664	202 310
1930	6 802 429	1 488 763	591 939	229 794
1940	7 755 423	1 711 364	694 389	258 548

Fontes: F. Marques da Silva, *O Povoamento da Metrópole através dos Censos*, Lisboa, 1971, anexo III; Instituto Nacional de Estatística, *A Cidade do Porto: Súmula Estatística (1864-1968)*, Lisboa, 1971, pp. 14 e 15.

População das quatro maiores cidades do país depois de Lisboa e do Porto, 1864-1940

[QUADRO N.º 2]

Ano	Braga	Setúbal	Coimbra	Évora
1864.....	18 831	12 747	12 737	11 518
1878.....	19 755	14 798	13 369	13 046
1890.....	23 089	17 581	16 985	15 134
1900.....	24 202	22 074	18 144	16 020
1911.....	24 647	30 346	20 581	17 901
1920.....	21 970	37 074	20 841	16 148
1930.....	26 962	46 398	27 333	22 061
1940.....	29 875	37 071	35 437	21 851

Fonte: F. Marques da Silva, *O Povoamento da Metrópole através dos Censos*, Lisboa, 1971, anexo III.

**Habitações da classe média e casas em «ilhas»
construídas no Porto, 1878-1900**

[QUADRO N.º 3]

Anos	Habitações da classe média	Casas em «ilhas»	Total
1864-1878.....	1 600	1 900	3 500
1878-1890.....	2 800	5 100	7 900
1890-1900.....	1 600	3 100	4 700

Fontes: Recenseamentos da população de 1864, 1878, 1890, 1900; estatísticas municipais.

**População de Lisboa, número de fogos,
número de pessoas por fogo, 1864-1940**

[QUADRO N.º 4]

Ano	População	Número de fogos	Pessoas por fogo
1864.....	163 763	42 180	3,88
1878.....	187 404	45 749	4,09
1890.....	291 206	67 623	4,30
1900.....	356 009	77 805	4,57
1911.....	431 738	92 986	4,64
1920.....	484 664	101 630	4,76
1930.....	591 939	—	—
1940.....	694 389	156 371	4,44

Fonte: Manuel Vicente Moreira, *Problemas da Habitação — Ensaios Sociais*, Lisboa, 1950, p. 336.

**População do Porto, número de fogos,
número de pessoas por fogo, 1864-1940**

[QUADRO N.º 5]

Ano	População	Número de fogos	Pessoas por fogo
1864.....	86 761	20 029	4,33
1878.....	105 838	23 555	4,49
1890.....	138 860	31 477	4,41
1900.....	167 955	38 212	4,39
1911.....	191 890	42 878	4,47
1920.....	202 310	45 385	4,45
1930.....	229 794	—	—
1940.....	258 548	64 714	3,99

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, *A Cidade do Porto: Símula Estatística (1864-1968)*, Lisboa, 1971, pp. 5-49.

Construção de habitação em Portugal, 1864-1940

[QUADRO N.º 6]

Ano	Número total de fogos	Número de fogos construídos entre recenseamentos
1864.....	958 201	
1878.....	1 040 565	82 364 (1878-1890)
1890.....	1 151 609	111 044 (1878-1890)
1900.....	1 205 782	54 173 (1890-1900)
1911.....	1 316 995	111 213 (1900-1911)
1920.....	1 332 772	15 777 (1911-1920)
1930.....	1 567 738	234 966 (1920-1930)
1940.....	1 863 610	295 872 (1930-1940)

Fontes: F. Marques da Silva, *O Povoamento da Metrópole através dos Censos*, Lisboa, 1971, pp. 88 e 89, e Manuel Vicente Moreira, *Problemas da Habitação — Ensaios Sociais*, Lisboa, 1950, p. 293.

Nível de urbanização, 1864-1940

[QUADRO N.º 7]

Ano	População total do país	População vivendo em áreas urbanas (+ 2000 hab.)	Percentagem
1864.....	4 188 410	434 039	10,36
1878.....	4 550 699	503 841	11,07
1890.....	5 049 729	692 230	13,70
1900.....	5 423 132	797 210	14,70
1911.....	5 999 146	916 711	15,28
1920.....	6 080 135	987 897	16,24
1930.....	6 802 429	1 229 732	18,07
1940.....	7 755 423	1 384 844	17,85

Fonte: F. Marques da Silva, *O Povoamento da Metrópole através dos Censos*, Lisboa, 1971, p. 68, anexo III.

Nível de urbanização, distribuição percentual da população, 1864-1940

[QUADRO N.º 8]

Ano	Centros urbanos (percentagem da população)				
	Até 50 000 hab.	50 000 a 100 000 hab.	100 000 a 250 000 hab.	250 000 a 500 000 hab.	500 000 a 1 000 000 hab.
1864	49,1	17,6	33,3	—	—
1878	48,1	—	51,9	—	—
1890	41,7	—	19,5	38,8	—
1900	39,1	—	19,5	41,4	—
1911	44,7	—	17,0	38,3	—
1920	43,4	—	16,7	39,9	—
1930	44,8	—	15,4	—	39,8
1940	41,2	3,1	—	15,1	40,6

Fonte: F. Marques da Silva, *O Povoamento da Metrópole através dos Censos*, Lisboa, 1971, quadro n.º 1, 49.Estrutura de ocupação da população, 1890-1940
(unidade: 1000 habitantes)

[QUADRO N.º 9]

Ano	População activa*	Agricultura	Percentagem	Indústria	Percentagem	Serviços	Percentagem
1890	2 530,5	1 562,9	61,7	452,1	17,9	515,5	20,4
1900	2 457,3	1 529,1	62,2	459,6	18,7	468,6	19,1
1911	2 545,0	1 461,8	57,4	557,1	21,9	526,1	20,7
1920	n. d.	n. d.	—	n. d.	—	n. d.	—
1930	2 631,7	1 276,5	48,5	478,8	18,2	876,4	33,3
1940	2 920,2	1 461,4	50,0	584,5	20,0	874,3	30,0

* População efectivamente envolvida numa actividade remunerada.

Fonte: F. Marques da Silva, *O Povoamento da Metrópole através dos Censos*, Lisboa, 1971, p. 168.Estrutura de ocupação da população, por actividades económicas, em percentagem, 1890-1940
(unidade: 1000 habitantes)

[QUADRO N.º 10]

Actividade económica	1890	1900	1911	1920	1930	1940
Agricultura e pescas	61,7	62,2	57,4	n. d.	48,5	50,0
Minas	0,2	0,2	0,4	n. d.	0,4	0,7
Indústria e manufactura*	17,7	18,5	21,5	n. d.	17,8	19,3
Comércio, seguros e actividades bancárias	4,1	5,8	6,1	n. d.	5,0	6,2
Transportes e comunicações	2,1	2,7	3,0	n. d.	2,7	2,9
Serviços**	14,2	10,6	11,6	n. d.	21,2	15,9
Outras actividades	—	—	—	—	4,4	5,0

* Inclui construção e obras públicas.

** Inclui funcionários públicos.

Fonte: F. Marques da Silva, *O Povoamento da Metrópole através dos Censos*, Lisboa, 1971, p. 168.

Construção de habitação pelo Estado, 1880-1940

[QUADRO N.º 11]

	Fogos
1880-1910:	
Nenhuma habitação foi construída pelo Estado neste período.	
1910-1926:	
Governo:	
Bairro do Arco do Cego, Lisboa	469
Bairro da Ajuda, Lisboa	264
Bairro de Sidónio Pais, Porto	100
<i>Total</i>	<u>833</u>
Câmaras municipais:	
Col. Op. Antero de Quental, Porto	28
Col. Op. Estêvão de Vasconcelos, Porto	90
Col. Op. Viterbo de Campos, Porto	64
Col. Op. Manuel Laranjeira, Porto	130
<i>Total</i>	<u>312</u>
1926-1940:	
Governo:	
Bairro do Alto da Ajuda, Lisboa	198
Bairro do Alto da Serafina, Lisboa	220
Bairro de Belém, Lisboa	204
Bairro do Ilhéu, Porto	54
Bairro de Condominhas, Porto	102
Bairro do Ameal, Porto	304
Bairro da Azenha, Porto	114
Bairro de Paranhos, Porto	150
Bairro de Ramalde, Porto	112
Braga	132
Bragança	24
Olhão	66
Portimão	100
Viana do Castelo	64
Vila Viçosa	76
S. João da Madeira	34
<i>Total</i>	<u>1 954</u>
Câmaras municipais:	
Bairro do Presidente Carmona, Lisboa	101
Bairro Salazar, Lisboa	152
Bairro da Quinta da Calçada, Lisboa	500
Bairro da Boa Vista, Lisboa	488
Bairro Saldanha, Porto	115
<i>Total</i>	<u>1 356</u>

BIBLIOGRAFIA

- ANTAS, A., e M. Monterroso, 1934, *A Salubridade Habitacional no Porto (1929-1933)*, Lisboa, Imprensa Nacional.
- ANTAS, F., 1902, *Insalubridade do Porto*, Porto, Comércio do Porto.
- ASSOCIAÇÃO DOS ARQUITECTOS PORTUGUESES, 1987, *Guia Urbanístico e Arquitectónico de Lisboa*, Lisboa, AAP.
- AZEVEDO, A., 1905, *Habitações Operárias em Portugal*, Coimbra, Imprensa da Universidade.
- BARBOSA, R. T., 1936, *Economia Política*, Porto, Imprensa Social.
- BARBOSA, R. T., 1935, *O Cooperativismo e a Habitação*, Porto, Tipografia Civilização.
- CÂMARA MUNICIPAL DO PORTO, 1939, *Elementos para o Estudo do Plano de Urbanização da Cidade do Porto*, Porto, CML.
- CÂMARA MUNICIPAL DO PORTO, 1956, *Plano de Salubridade das Ilhas do Porto*, Porto, CML.
- CÂMARA MUNICIPAL DO PORTO, 1960, *O Problema da Extinção das Ilhas do Porto*, Porto, CML.
- CÂMARA MUNICIPAL DO PORTO, 1891, *Relatório da Comissão Municipal do Porto*, Porto, CML.
- CARVALHO, D., 1977, *Os Sindicatos Operários e a República Burguesa (1910-1926)*, Lisboa, Seara Nova.
- CASTRO, A., 1971, *A Revolução Industrial em Portugal no Século XIX*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- CORREIA, F. S., 1938, *Portugal Sanitário (Subsídios para o Seu Estudo)*, Lisboa, Ministério do Interior.
- COUTINHO, A. A., 1985, *Alguns Aspectos da Intervenção das Diversas Instituições no Fomento da Habitação Social*, Lisboa, Fundo de Fomento da Habitação.
- FARIA, A. (n. d.), *O Problema das Casas Económicas*, Lisboa, Cosmos.
- FONTOURA, A., 1936, «A habitação das classes trabalhadoras», in *Boletim Cultural e Estatística da Câmara Municipal de Lisboa*, 1936, 57-66.
- FRANÇA, J. A., 1980, *Lisboa: Arquitectura e Urbanismo*, Lisboa, Instituto da Cultura Portuguesa.
- GARRETT, A. A., 1936, «*Ilhas*» e «*Bairros de Lata*», Coimbra.
- GONÇALVES, F., 1978, «A mitologia da habitação social: o caso português», in *Cidade Campo*, 1, 21-83.
- GROS, M. C., 1982, *O Alojamento Social sob o Fascismo*, Porto, Edições Afrontamento.
- GUEDES, A. M., 1917, *O Saneamento do Porto. A Canalização dos Esgotos. O Abastecimento das Águas*, Porto, Câmara Municipal do Porto.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1971, *A Cidade do Porto: Súmula Estatística (1864-1968)*, Lisboa, INE.
- INSTITUTO NACIONAL DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA, 1940, *Bairros de Casas Económicas (1934-1940)*, Lisboa, INTP.
- JORGE, R., 1899, *Demografia e Higiene da Cidade do Porto*, Porto.
- JORGE, R., 1899, *A Peste Bubónica no Porto*, 1899, Porto, Artur José de Sousa e Irmão.
- JUNTA DE ACÇÃO SOCIAL, 1960, *O Trabalho e as Corporações no Pensamento de Salazar*, Lisboa, JAS.
- LEMONS, A. G. F., 1914, *Contribuição para o Estudo da Higiene do Porto: Ilhas*, Porto, Imprensa Nacional de Jaime Vasconcelos.
- MAGRINI, E., 1910, *Le abitazioni popolari (case operaie)*, Milão, Ulrico Hoepli.
- MARQUES, A. H. O., 1976, *História de Portugal*, Lisboa, Palas Editores.
- MARTINS, O., 1957, *Política e História*, Lisboa, Guimarães e C.^a
- MATTA, J. C., 1909, *Habitações Populares*, Coimbra, Imprensa da Universidade.
- MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, COMÉRCIO E INDÚSTRIA, 1903, *Inquérito aos Pateos de Lisboa: Anno de 1902*, Lisboa, Imprensa Nacional.
- MOREIRA, M. V., 1941, *Habitações Operárias*, Coimbra, O Instituto/Gráfica de Coimbra.
- MOREIRA, M. V., 1937, *Notas sobre a Habitação Operária em Portugal*, Porto, Tipografia Porto Médico.
- MOREIRA, M. V., 1950, *Problemas de Habitação. Ensaio Sociais*, Lisboa, Minerva.

- SANTA RITA, G. A., 1891, *Habitação do Operário e Classes menos Abastadas: Questões Económicas*, Lisboa, Tipografia de Portugal.
- SERRÃO, J., 1984, *Dicionário de História de Portugal*, Porto, Livraria Figueirinhas.
- SILVA, F. M., 1971, *O Povoamento da Metrópole Observado através dos Censos*, Lisboa, Instituto Nacional de Estatística.
- TEIXEIRA, M. C., 1985, «Do entendimento da cidade à intervenção urbana. O caso das «ilhas» da cidade do Porto», in *Sociedade e Território*, 2, 76-89.
- TEIXEIRA, M. C., 1992, «Portugal», in *Housing Strategies in Europe c. 1880-1930*, Leicester, Leicester University Press.
- TEIXEIRA, M. C. (a publicar em 1992), *The Development of Nineteenth Century Working-Class Housing — the «Ilhas» — in Oporto, Portugal*, Lisboa, Instituto Nacional de Investigação Científica.