

## A construção clandestina em Vila Nova de Gaia — O caso dos bairros do Picão e da Madalena Nascente \*

Fátima Loureiro de Matos

### INTRODUÇÃO

A opção pelo tratamento desta temática tem como fim contribuir para um melhor conhecimento dum problema cada vez mais presente na sociedade portuguesa. A investigação centra-se, sobretudo, na tentativa de compreensão do fenómeno enquanto realidade urbanística, procurando igualmente discernir as suas implicações sociais e económicas e, de um modo geral, as respectivas consequências no quotidiano das populações que com ele se confrontam.

O sector privado tem sido o principal promotor de habitação em Portugal. E, se até aos anos sessenta essa produção foi quase exclusivamente feita dentro da esfera institucional, definindo o Estado as normas urbanísticas fundamentais, a partir dessa altura vários factores vieram alterar esta situação, dando origem ao aparecimento da chamada urbanização clandestina. A produção de habitação sob a forma de loteamentos e construções clandestinas assume desde então proporções consideráveis ao constituir uma das mais importantes formas de expansão das periferias urbanas, acabando mesmo por marcar, já irreversivelmente, a estrutura e imagem da cidade.

O fenómeno da construção clandestina, transforma-se numa questão controversa e de relevo na política urbana nacional, originando

---

\* Este texto é uma síntese do relatório apresentado à F. L. U. P. como Prova de Aptidão Científica para passagem a assistente.

<sup>1</sup> Luís BRUNO SOARES, define urbanização clandestina como sendo «... o processo e os resultados de uma implantação urbana ilegal que está associado, em Portugal, a um facto fundamental — a venda do solo com transferência real da propriedade pelos loteadores para um novo grupo social que designamos por «novos pequenos proprietários» ...», Luís BRUNO SOARES — *Urbanização Clandestina e Política Urbana*. «Sociedade e Território», Porto, Afrontamento, 1(1), 1984, p. 18.

diversas tomadas de posição por parte das Autarquias ou ainda pelos Ministérios e Secretarias de Estado da tutela (Habitação e Obras Públicas, do Plano e do Ambiente), que os mass-média têm difundido.

Não se trata, no entanto, de um fenómeno exclusivo do nosso país, já que tem igualmente atingido vários países da Bacia Mediterrânica nas últimas décadas. A Grécia, Turquia, Espanha, Itália e Jugoslávia, têm-se confrontado também com este fenómeno de crescimento urbano realizado à margem das normas jurídicas estabelecidas \*•. Segundo Jorge Gaspar, existe uma correlação imperfeita entre a dinâmica destes processos, as transformações sociais e territoriais aceleradas, as diferenças sociais mais marcadas e as maiores debilidades económicas <sup>2</sup>.

Este fenómeno tem nestes países uma expressão incomparavelmente inferior aos do Terceiro Mundo onde atinge proporções mais significativas. No entanto, a dificuldade que os poderes políticos têm em reconhecer a existência de processos que não controlam, tem de certo modo retardado o seu estudo, apesar de há mais de trinta anos, sobretudo para o caso da América Latina, se assistir à divulgação de trabalhos com certo rigor e pormenor, normalmente promovidos por instituições universitárias ou por organizações internacionais <sup>3</sup>.

Parece pois clara a existência de uma relação entre o urbanismo marginal e o nível de desenvolvimento económico, social e político. No entanto, esta relação não é suficiente para explicar a dimensão e as formas que as implantações urbanas assumem em determinados países e situações. Para a compreensão do problema, é também necessário entender as componentes culturais, as dinâmicas sociais, a estrutura da propriedade e as políticas urbanísticas de cada caso.

Têm sido utilizados um leque variado de termos para designar o fenómeno urbanístico que nos propomos analisar, sendo os mais frequentes os de construção ilegal, marginal, informal e/ou clandestina. No caso português a designação mais comum é a de construção clandestina, ou seja, aquela que é feita «sem autorização das Câmaras Municipais, às quais compete licenciar e controlar as obras realizadas por particulares...» <sup>4</sup>, apesar de o adjectivo clandestino não ser talvez o mais cor-

---

<sup>1</sup> Ver JORGE GASPAR — *Aspectos da Urbanização Ilegal nos Países da OCDE*. Seixal, 1.ª Jornadas Nacionais sobre Loteamentos Clandestinos, 1981.

<sup>2</sup> Id.,ib.

<sup>3</sup> Veja-se o artigo de ILÍDIO DO AMARAL — *Notas Bibliográficas sobre as Cidades do Terceiro Mundo*. «Finisterra», Lisboa, CEG. Vol. XX(39), 1985, pp. 163-172; Vol. XX(40), 1985, pp. 368-373 e Vol. XXII(44), 1987, pp. 361-370, em que o autor faz uma recensão crítica dos principais trabalhos dedicados às cidades do Terceiro Mundo, nomeadamente as da Ásia e África.

<sup>4</sup> Luís BRUNO SOARES — *Urbanização Clandestina e Política Urbana*. «Sociedade e Território», Porto, Afrontamento, 1(1), Março, 1984, p. 18.

recto, visto que este fenómeno construtivo pouco tem de «oculto». A literatura da especialidade, quase toda baseada no estudo dos processos de urbanização dos países do Terceiro Mundo, utiliza geralmente os termos informal e marginal, pelo facto do aspecto jurídico ser menos importante na sua definição\*.

Os termos marginal e/ou informal, englobam tanto o processo de construção de barracas como o de construções clandestinas. As primeiras, são construções feitas geralmente com materiais velhos e usados, normalmente em madeira, com carácter precário, sobre terrenos públicos ou arrendados a particulares, constituindo aquilo a que vulgarmente se chama bairros de lata. Quanto às segundas, são construções de alvenaria de tipo e qualidade semelhantes à construção legal, sobre solos pertencentes aos ocupantes, adquiridos por este com o propósito de construção, constituindo, por vezes, «...conjuntos perfeitamente definidos, segregados das restantes malhas construídas...»<sup>2</sup> — os bairros clandestinos. No nosso trabalho e dado que a designação clandestino entrou já na linguagem corrente, será aquela que utilizaremos.

Apesar de o número de barracas e outros tipos de alojamentos precários terem aumentado em Portugal cerca de 33% de 1970 para 1981, o seu número tem pouco significado no total dos alojamentos, se comparado com o peso que a construção clandestina atinge (a maior parte desta contabilizada como alojamento clássico no último Censo), principalmente na periferia dos dois principais centros urbanos do país, Lisboa e Porto, estimando-se o seu número, a nível nacional, em cerca de 238 mil edifícios, o que representa 40% do total da construção realizada entre 1971-1981<sup>3</sup>.

O ponto de partida da nossa investigação serão as conclusões já veiculadas por vários autores<sup>4</sup> relativamente ao fenómeno da construção

---

<sup>1</sup> Veja-se por exemplo o numeroso léxico apresentado por OLGA TORRES, no texto introdutório do Colóquio sobre *Formas de Crescimento Urbano Subintegrado*, Junho, 1970, pp. 41-50, citado in, TERESA BARATA SALGUEIRO — *Bairros Clandestinos na Periferia de Lisboa*. Lisboa, CEG, 1972, p. 2.

<sup>2</sup> TERESA BARATA SALGUEIRO — *Bairros Clandestinos na Periferia de Lisboa*. Lisboa, CEG, 1972, p. 2.

<sup>3</sup> ISABEL SOUSA LOBO — *Construção Não — Formal Contribuição para uma Análise Quantitativa a Nível Regional*. Lisboa, IACEP/NEUR, 1986.

<sup>4</sup> Vide entre outros — TERESA BARATA SALGUEIRO — *Bairros Clandestinos na Periferia de Lisboa*, 1972; MARGARIDA SOUSA LOBO — *Marginal Housing in the Lisbon Area*, 1976; Ministério da Habitação e Obras Públicas — *O sistema Informal de Construção e Habitação — Situação da Construção Clandestina*, 1978; 1." Jornadas sobre Loteamentos Clandestinos, 1981; Novas Jornadas sobre Loteamentos negais, 1983; Revista Sociedade e Território, n.º 1, 1984; ISABEL SOUSA LOBO — *Construção Não — Formal Contribuição para uma Análise Quantitativa a Nível Regional*, 1986; Grupo Habitat — *Perfil Social e Estratégia do Clandestino*, 1985; CARLOS M. RODRIGUES et al — *Clandestinos em Portugal*, 1989.

clandestina na Área Metropolitana de Lisboa, onde aliás ela assume maiores proporções. Procuraremos testar a aplicabilidade dessas conclusões, no que respeita às causas, agentes envolvidos e consequências na área do Grande Porto, salientando as características que o fenómeno assume no padrão territorial desta área. Para tal, incidiremos a nossa análise de pormenor em Vila Nova de Gaia, a partir do estudo comparativo de dois bairros clandestinos de primeira residência deste concelho; Picão e Madalena Nascente. Motivou também esta escolha a tentativa de desmistificar a ideia, já muito vulgarizada, de que não há bairros clandestinos na Região Norte.

Um aspecto a salientar desde já, é o facto da expansão do espaço urbano do Porto, que se verificou nas últimas duas décadas, se revestir de características diferentes, quanto ao tipo de povoamento, das que ocorreram na Área Metropolitana de Lisboa. Assim, enquanto que na periferia da cidade do Porto o «rural» e o «urbano» estão muito próximos, interpenetrando-se, em Lisboa essa separação é mais nítida, pois ao longo dos principais eixos de crescimento da cidade a mancha urbanizada é praticamente contínua. Estes aspectos, vão reflectir-se no mercado habitacional clandestino do Grande Porto, diferenciando-o, da Área Metropolitana de Lisboa, quer em termos de amplitude do fenómeno, que aqui tem menor expressão, quer ainda quanto às tipologias, já que a habitação unifamiliar própria é, no caso do Porto, predominante.

É sabido que uma das principais causas que leva à coexistência dos dois tipos de submercados habitacionais (o legal e o clandestino), radica na questão da produção do solo urbano e das contradições inerentes à legislação que o regulamentam. Assim, começaremos por abordar estes dois aspectos do mercado habitacional, referindo os principais bloqueios estruturais do submercado legal que são, em parte, responsáveis pelo desencadear do submercado clandestino.

Depois caracterizamos os aspectos fundamentais do submercado clandestino, atendendo essencialmente ao processo construtivo, agentes envolvidos, consequências urbanísticas e sociais deste fenómeno. E, por fim, apresentamos uma análise das características da construção clandestina nos concelhos do Grande Porto, incidindo particularmente no caso dos dois bairros estudados em Vila Nova de Gaia. Salientam-se os factores responsáveis pela sua génese, tratando-se ainda as características dos grupos sócio-económicos envolvidos, clarificando as práticas, estratégias e conflitos dos vários agentes sociais.

1<sub>1</sub> AS CAUSAS DO MERCADO DE CONSTRUÇÃO CLANDESTINA:  
OS BLOQUEIOS ESTRUTURAIS

1.1. A expansão urbana e a produção de solo urbano

A questão da urbanização clandestina não se pode desligar do contexto mais amplo da expansão urbana em geral, processo por sua vez ligado às transformações recentes da sociedade portuguesa. Em última instância, ela é fruto do ritmo e forma que essa expansão urbana assumiu.

Factores como a diferenciação e a especialização funcional do espaço urbano, a especulação fundiária, a falta de solos urbanizados e de habitação a baixo custo, contribuíram para o desenvolvimento de estratégias de desconcentração residencial, cujo impacto na área periférica dos centros urbanos é facilitado pela extensão da rede de transportes públicos e das vias de comunicação.

Procuraremos então posicionar a urbanização clandestina na questão geral da produção de solo urbano enquanto suporte do sector habitacional. Na verdade, quando pretendemos caracterizar a habitação e, no caso, a clandestina, não podemos esquecer que esta se prende com o problema essencial da produção de solo urbanizado.

A generalidade dos trabalhos já realizados sobre a construção clandestina, apontam precisamente como factor primordial do seu crescimento, o facto de a legislação urbanística não ter conseguido enquadrar o fraccionamento da propriedade rústica, sobretudo no território periférico dos aglomerados urbanos, onde a pressão sobre o solo é maior. Nos anos sessenta, terá surgido em Portugal um verdadeiro mercado dual (legal e clandestino) de solos e, conseqüentemente, de habitação, resultante das transformações estruturais operadas na sociedade portuguesa, às quais o mercado legal, público e privado, de solos e de habitação não conseguiu responder.

Globalmente e no que aqui nos interessa, a evolução sócio-económica do país, na década de sessenta, saldou-se na acentuação das assimetrias litoral/interior, com o conseqüente e simultâneo acelerar do crescimento demográfico das duas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

No quadro geral do «atraso» da economia portuguesa, reflexo das desarticulações internas do sistema produtivo e das dificuldades de inserção internacional \ desenvolveram-se, no entanto, dinâmicas pontuais

---

<sup>1</sup> MARIA JOÃO RODRIGUES — *O Sistema de Emprego em Portugal — Crise e Mutações*. Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1988, pp. 81 a 94.

independentes, de crescimento industrial, nomeadamente (e sobretudo) nas áreas metropolitanas.

O aumento da oferta de emprego criada pela diversificação industrial, o subsequente efeito multiplicador no comércio e nos serviços, juntamente com as remessas de poupanças provenientes da emigração, veio provocar uma procura habitacional crescente, sobrecarregando os sistemas de produção existentes, ao mesmo tempo que determinava uma profunda modificação urbana, com reforço da diferenciação funcional do espaço e «invasão» das áreas periféricas rurais.

Esta procura caracterizava-se por um peso significativo de estratos sociais com um grau de solvência reduzido, devido aos níveis salariais praticados serem baixos. Seria então de pensar que, ou a promoção privada se reestruturava internamente (aumentando a produção através de um produto mais barato), ou o Estado desenvolveria mecanismos financeiros de apoio à promoção privada e/ou aumentaria os níveis de produção de habitação social, tal como se processou em outros países europeus, onde o Estado realizou uma promoção maciça de habitação social. No entanto, em Portugal tal não aconteceu, pelo menos com o alcance que era necessário, ficando-se o Estado por algumas acções de impacto reduzido, não conseguindo evitar o aparecimento e crescimento do mercado clandestino.

É assim dentro deste contexto, marcado pela expansão da economia, pelo aumento do mercado do trabalho e consequente explosão demográfica urbana, que surge o mercado clandestino, como forma das populações insolventes (perante um mercado habitacional especulativo e escasso) resolverem os seus problemas habitacionais, formando-se, desta forma, um mercado paralelo ao legal. A esta dualidade correspondem duas formas distintas de expansão da área urbana, conforme a acção dos agentes operacionais (proprietários, promotores e construtores) se processa ou não dentro das normas legais estabelecidas pelo Estado. Estas normas (legislação urbanística, planos de urbanização e outras) contribuem directamente para a valorização-desvalorização do solo urbano, o que tem consequências sobre a renda fundiária, especulação e preços dos terrenos e alojamentos.

Uma primeira constatação é a de que o «conceito de clandestino é jurídico, porque não cumpre as normas legais, então ele aparece porque houve um desfasamento entre o quadro jurídico-institucional e a realidade social»<sup>v</sup>. As leis urbanísticas impostas pelo Estado vão, na ver-

---

<sup>v</sup> A. FONSECA FERREIRA e T. BARATA SALGUEIRO — *O que é o clandestino: quadro político, económico e social 1.*” Jornadas Nacionais sobre Loteamentos Clandestinos, Câmara Municipal do Seixal, 1981.

dade, favorecer os interesses dos grandes proprietários e agentes imobiliários, defendendo a propriedade privada, os grandes projectos privados, marginalizando as pequenas empresas e as populações de menores recursos que procuram instalar-se na cidade.

As operações de transformação de uso do solo, isto é, a sua passagem de rural a urbano, faz-se essencialmente pelo processo de loteamento urbano, carecendo de licença obrigatória dentro dos perímetros urbanos e áreas de protecção fixadas para as sedes de concelho e outras localidades (com mais de 2500 habitantes) abrangidas pelos planos de urbanização, sendo estes da competência das Autarquias, mas cuja aprovação depende da Administração Central.

Fora destas áreas, eram permitidas construções isoladas de apoio à agricultura, desde que, fossem servidas por arruamentos e respeitadas os limites mínimos das unidades de cultura<sup>1</sup>, não necessitando de autorização municipal para se efectuarem. Isto levou a que muitos dos processos de loteamento clandestino, começassem por ser primeiramente um processo legal, pois obedeciam às unidades mínimas de cultura, apesar de na maioria dos casos os terrenos não oferecerem condições de construção devido à sua inclinação ou por serem florestais. A sua posterior subdivisão em vários lotes, sem prévia autorização, por falta de projecto de loteamento aprovado, é que na verdade constituía um processo ilegal.

A razão do aparecimento deste processo ilegal de subdivisão dos terrenos, prende-se essencialmente com a dificuldade de urbanização destes, consequência dos mecanismos institucionais que regulam o mercado fundiário (a grande burocracia do processo de loteamento e a rigidez do planeamento urbanístico), já que é através dos planos de urbanização, «...que se legitimam, perante o Poder, as formas de transformação ou de crescimento...»<sup>2</sup>.

O domínio da actividade privada no sector fundiário e imobiliário, faz com que esta «oriente as regras do jogo», impondo preços e áreas para a construção.

Os planos de urbanização, através da delimitação de usos diferenciados para o espaço (residência, espaços verdes, agrícolas, florestais, etc.) introduz uma valorização diferente e, consequentemente uma diferenciação do preço do solo.

A forma de valorização encontrada pelos proprietários dos terrenos mais afastados ou não urbanizáveis, por definição dos planos, é a urba-

---

<sup>1</sup> Que variavam entre 0.5 ha, para os terrenos de regadio e 2.3r7.5 ha, para terrenos de sequeiro, conforme as regiões do país.

<sup>2</sup> L. BRUNO SOARES — *Urbanização Clandestina e Política Urbana*. «Sociedade e Território», Porto, ano 1(1), 1984, p. 19.

nização clandestina, que lhes permite obter uma renda superior (apesar dos preços praticados serem inferiores aos do mercado legal) aquela que a exploração agrícola e/ou florestal ou ainda a expropriação por utilidade pública, não lhes permitiria obter. Razão pela qual os terrenos loteados ilegalmente surgem em áreas previstas como reservas verdes ou como de implantação de futuros empreendimentos públicos ou mesmo de protecção a estes.

Um outro aspecto da maior importância é ainda o impacto da política de construção de grandes obras públicas, principalmente vias de comunicação, em que o Estado se lançou a partir dos anos quarenta. A melhoria da acessibilidade em torno das duas áreas metropolitanas e globalmente no corredor Porto-Lisboa, viria naturalmente a criar uma valorização dos terrenos agrícolas e florestais adjacentes.

Assim, a promoção privada legal das grandes construtoras e imobiliárias, vai incrementar a construção quer no centro da cidade (*Quá* servida por infraestruturas), onde o preço do solo é mais elevado e nas áreas periféricas (valorizadas pela implantação das novas infraestruturas), onde se realizam grandes empreendimentos habitacionais destinados principalmente aos estratos sociais com maior poder aquisitivo. Os pequenos e médios promotores-construtores e as camadas populacionais de menores recursos financeiros, que não têm acesso a estes terrenos, devido aos seus altos preços, vêm-se remetidos para as áreas mais afastadas, onde os terrenos abundam, originando os loteamentos e construção clandestina.

A delimitação rígida, imposta pela legislação, entre «... o espaço urbano valorizado e o espaço rural desvalorizado, não retrata a realidade e a existência de vastas áreas peri-urbanas, em permanente transformação...» \ «palco» de transformações fundiárias e urbanísticas, provocadas pelos dois processos referidos (o legal e o clandestino). Estas duas formas de produzir espaço urbano distinguem-se não só morfologicamente e pela tipologia dos edifícios que lhe estão associados, como também pelas áreas que ocupam e ligação que apresentam em relação às áreas urbanas já consolidadas.

Surge-nos assim um espaço valorizado pelas regras jurídicas, investimentos públicos e privados (infraestruturas e equipamentos), e um espaço desvalorizado artificialmente por essas regras, mas que, devido à pressão da procura, vê criarem-se perspectivas de valorização, entrando no mercado de solos urbanos pela via ilegal.

---

<sup>1</sup> L. BRUNO SOARES, op. cit., p. 19

As causas essenciais \* do aparecimento do mercado clandestino estão portanto, directamente ligadas à política urbana anterior ao 25 de Abril, sobretudo no que toca à produção de solo urbano e à estrutura do mercado legal de promoção habitacional. Seria de esperar que após aquela data se tivessem proporcionado as condições políticas para solucionar este problema, mas de facto tal não aconteceu, verificando-se pelo contrário, um aumento da construção clandestina, não só nos grandes centros urbanos, como também em outros pontos do país. Se, por um lado, essa expansão está ligada à liberalização do regime político, à crise económica (que dificulta ao Estado intervir directamente) e à forte retracção do sector imobiliário, para além da maior pressão da procura (consequência da vinda dos retornados e alguns emigrantes) e aumento dos rendimentos dos agregados familiares, por outro, parece ser uma consequência do facto de «... em Portugal nunca [terem existido] as condições estruturais e sociais para a grande promoção pública e privada..., típicas de situações históricas hoje ultrapassadas ... em contrapartida, existe um potencial de iniciativa e capacidade realizadora muito significativa a nível da promoção individual, da auto-construção, das cooperativas, e da pequena empresa de construção, actuando com flexibilidade...»<sup>2</sup>.

Este facto, é aliás bem visível não só pela proliferação da auto-construção clandestina da periferia das cidades, mas também pelo grande surto de habitações unifamiliares legais e algumas não licenciadas, que aparecem por todo o espaço rural particularmente do Norte e Centro do país e que têm contribuído para uma profunda alteração da paisagem construída.

Devemos salientar que o mercado clandestino de solos tem proporcionado o acesso à propriedade fundiária e imobiliária, a uma população de recursos limitados, funcionando assim como solução habitacional, perante a demissão do Estado e a inacessibilidade do mercado privado legal.

## 1.2. O processo de loteamento e o planeamento urbano — breve análise da Legislação

Na sequência da questão que temos estado a analisar, a legalidade ou ilegalidade na transformação do uso do solo, parece-nos essencial uma análise dos aspectos jurídicos a ela ligados, até porque

---

<sup>1</sup> Referidos aliás nos vários trabalhos dedicados a este assunto.

<sup>2</sup> A. FONSECA FERREIRA — *Crise do Alojamento e Construção Clandestina em Portugal* «Sociedade e Território», Porto, ano 1(1), Março, 1984, p. 35.

são as regras jurídicas que delimitam a fronteira entre o legal e o clandestino.

Esta análise já tem sido apresentada por vários autores, mas uma vez que surgiu recentemente legislação nova relacionada com este assunto, parece-nos oportuno, até por questões de enquadramento do problema do loteamento e construção clandestina, apresentar os principais diplomas legais relacionados mais directamente com ele.

É somente a partir da publicação do Decreto-Lei 46647 de 29 de Novembro de 1965 que se reconhece aos particulares o direito de lotearem os seus terrenos, de acordo com planos por eles elaborados. Este diploma veio definir, pela primeira vez, o conceito de loteamento urbano como sendo o fraccionamento por venda ou locação de terrenos situados em áreas urbanas ou rurais, desde que destinados à construção, fazendo-os depender de licença camarária. Os loteamentos que não tivessem licenças camarárias, seriam considerados ilegais e por isso punidos com penas e multas fixadas em Tribunal. Paralelamente, ao nível do planeamento urbanístico, competia exclusivamente à Administração Pública a elaboração de planos de urbanização para as sedes concelhias e localidades com mais de 2500 habitantes, realizados pelas Câmaras mas dependentes da aprovação dos órgãos centrais. Estes planos controlariam as transformações de uso do solo, definindo os usos possíveis (Decreto Lei 33921 de 5 Setembro 1944, alterado mais tarde pelo Decreto Lei 560/71 e 561/71).

Estas eram as regras que regulamentavam o processo de loteamento para a construção de um conjunto de edifícios. A construção de edifícios isolados, em prédios classificados como aptos para a cultura, só poderia fazer-se em terrenos com área correspondente às unidades mínimas de cultura (artigos 1376 e seguintes do Código Civil), definidas para todo o país pela Portaria n.º 202/70 de 21 de Abril.

Perante isto, verifica-se que existem limites e restrições legais ao loteamento urbano, umas decorrentes da não autorização municipal (falta de licença de loteamento) e as impostas pelas unidades mínimas de cultura.

No início da década de 70, com o reforço dos principais grupos financeiros ligados à promoção imobiliária, dá-se uma reformulação geral da legislação ligada à habitação e urbanismo. Surge então um conjunto de diplomas legais, que determinam as condições em que o solo rural pode ser afectado a usos urbanos: Decreto Lei 576/70 (Lei dos Solos), Decreto Lei 560/71 e 561/71 (regulamentação sobre Planos de Urbanização) e Decreto Lei 289/73 (loteamentos urbanos que substitui o 46673).

Estes diplomas criaram um quadro jurídico que veio permitir ao capital financeiro dominar, em parte, a produção de solo urbano e a promoção de habitação, sobretudo nas áreas de concentração urbano-industrial e nas áreas turísticas. Na verdade, o Decreto Lei 289/73 trata indistintamente os loteamentos de pequena e grande dimensão, introduz um processo fortemente burocratizado e dependente da Administração Central, reduzindo o papel das Câmaras Municipais, às quais retira a possibilidade destas cobrarem mais-valias pela realização das obras de urbanização e faz depender todo o processo de pareceres obrigatórios e vinculativos da D.G.U. (Direcção Geral de Urbanização) nos casos em que não houvesse planos de urbanização aprovados que, como se sabe, eram a maioria (até hoje, muitos poucos viriam mesmo a ser aprovados).

O insucesso destas medidas foi manifesto e assumiu, naturalmente, maiores proporções nas áreas urbanas.

Contribuíram para uma valorização das áreas centrais em detrimento das áreas periféricas, através da qualificação diferenciada entre solos urbanos e rurais; impuseram padrões de infraestruturas demasiado exigentes e um processo burocrático incompatível com a capacidade de organização dos pequenos promotores; mantiveram a total dependência dos organismos autárquicos face à Administração Central e contemplaram apenas as sedes concelhias. Também não prevêem um processo de loteamento e licenciamento mais simples, que permitisse enquadrar o processo de autoconstrução evolutiva, quer em termos de construção, quer quanto ao pagamento de infraestruturas, que em termos práticos já existia (o processo clandestino).

Com a publicação do já citado Decreto Lei 289/73 pensava-se que este iria originar uma diminuição dos loteamentos ilegais, visto que previa a nulidade dos actos de fraccionamento e os negócios jurídicos relativos a terrenos com ou sem construção, abrangidos em loteamentos que não possuíssem o alvará respectivo. Mas, na realidade tal não sucedeu, os loteadores ilegais procuraram uma saída «legal» para tal impedimento, através da compra e venda de avos indivisos, a qual na realidade não oferece ao comprador, o direito sobre um determinado lote de terreno, mas apenas um direito em comunhão com todos os outros proprietários.

Após o 25 de Abril são publicados alguns diplomas dirigidos directamente ao processo clandestino. É o caso do Decreto Lei 275/76 que institui medidas de carácter preventivo e repressivo, entre outras, as posses administrativas por parte do município dos terrenos em que existam determinados trabalhos ou obras indicadoras da divisão clandestina de lotes (a tomada de posse dá origem a um processo crime, dependendo o seu destino final portanto de decisão judicial).

Apesar de este diploma conferir uma independência aos Municípios em termos de acção relativamente à Administração Central, os seus resultados foram pouco eficazes, devido à morosidade do aparelho judicial e também pela própria dinâmica que o processo clandestino tomou, que não conseguiu ser acompanhada pela fiscalização das Câmaras.

Outro decreto importante, ligado à recuperação de áreas clandestinas, o Decreto Lei 804/76 de 6 de Novembro, prevê a declaração dessas áreas como Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística (A.C.R.R.U.), pelas Câmaras, através da sua solicitação ao Ministério da tutela do urbanismo, e a elaboração de projectos de urbanização e reconversão, para as A.C.R.R.U. delimitadas. Nesses projectos são definidos os equipamentos e infraestruturas a instalar, correcções nos lotes, participações nas despesas a assumir pelos proprietários dos terrenos e construções permitindo ainda associações entre a Autarquia e os proprietários, para melhor execução de todo o projecto.

Os resultados obtidos pela aplicação deste diploma foram praticamente nulos, devido ao mau funcionamento da Administração Central, de quem depende a aprovação da delimitação da área, em consequência da sucessão de vários Governos que não possibilitou a necessária estabilidade política e administrativa, para o planeamento. Contribuíram também para o fracasso daquele diploma, as várias situações existentes nas áreas clandestinas, nem sempre ajustáveis ao esquema previsto na lei. Desde a diversidade de situações jurídicas existentes relativamente aos lotes e construções, até à dificuldade de identificação do proprietário inicial e loteador (por vezes impossível) e constituição das associações de proprietários com a Administração.

A figura do (tão esperado) Plano Director Municipal (P.D.M.) (Decreto Lei 208/82; Portaria 989/82 e Decreto Regulamentar 91/82) \ alargando a todo o território municipal as acções de planeamento, também não veio trazer os resultados que se esperavam. Mais uma vez não se conseguiu a descentralização e rapidez desejadas, continuando tão «pesada» como antes, a cadeia burocrática na aprovação e execução dos planos.

A falta de um nível intermédio na organização administrativa (entre o concelho e o país) e correspondente nível de planeamento tem sido também desde há muito, apontado como entrave a uma política urbanística eficaz. O Plano Regional de Ordenamento do Território (Decreto Lei 338/83) não foi, no entanto, suficiente para resolver os

---

<sup>1</sup> Recentemente esta legislação foi substituída pelo Decreto Lei 69/90, que cria a figura do Plano Municipal de Ordenamento do Território.

problemas intermunicipais e regionais que, no caso da habitação se põem com particular incidência, sobretudo nas áreas metropolitanas.

Em termos do processo de loteamento e intervenção sobre a recuperação de áreas clandestinas, as autarquias viram, recentemente consagradas algumas das alterações que vinham propondo há já alguns anos à Administração Central através dos Decreto Lei 152/82, Decreto Lei 210/83 e Decreto Lei 400/84.

O Novo Regime de Loteamento (D. L. 400/84), não obstante manter a dependência da Administração Local em relação à Administração Central, uma vez que, não existindo P.D.M. aprovado, os loteamentos carecem de parecer e aprovação da Direcção Geral de Planeamento Urbanístico e da Direcção Geral de Ordenamento, estabelece já algumas medidas positivas, salientando-se entre outras:

— Obrigatoriedade de parecer das Câmaras para o registo de todas as transacções em que surja a constituição de compropriedade ou ampliação do número de compartes, como forma de dificultar a venda em avos;

— Direito de preferência dado às Câmaras nas transmissões por título oneroso de terrenos vendidos em compropriedade;

— Agravamento das sanções pecuniárias e prisionais, em relação ao loteamento clandestino;

— Possibilidade de a posse administrativa ser passível de registo na Conservatória do Registo Predial;

— Possibilidade de um pedido de informação prévia, quanto à possível realização de loteamento por parte de qualquer interessado na sua realização.

Quanto à legislação anterior (D. L. 152/82 e D. L. 210/83), eles instituíam a criação de Áreas de Desenvolvimento Urbano Prioritário (A.D.U.P.), cujo objectivo era dotar os aglomerados urbanos de áreas de expansão planeadas através da produção de solos urbanizados. Para tal, deu-se prioridade à iniciativa privada e aos proprietários de terrenos, facultando-se aqueles que, por qualquer motivo, não possam ou não desejem urbanizar ou construir por conta própria, a facilidade de colocarem os seus terrenos à disposição dos municípios mediante adequada remuneração (D. L. 152/82 arts. 11 e 12). A delimitação destas áreas é da responsabilidade das Câmaras Municipais, após ter sido ouvida a Comissão de Acompanhamento dos P.D.M.

Estes diplomas introduziram algumas modificações importantes na produção de solo urbanizado, nomeadamente no processo burocrático, substituindo a Comissão de Acompanhamento, a longa marcha que os processos de loteamento tinham de percorrer pelos vários departamentos

## A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

administrativos até serem aprovados, para além de permitirem aos municípios criarem uma oferta de terrenos urbanizados e uma intervenção directa sobre os loteamentos particulares.

Apesar destes aspectos positivos, têm sido apontados por vários técnicos, alguns problemas em relação à A.D.U.P. e ao P.D.M. que têm aliás dificultado a sua elaboração e aprovação, facto comprovado pelo escasso número de planos directores aprovados superiormente\*.

Da análise dos principais diplomas legais directamente ligados ao problema do loteamento e construção clandestina, ressalta o seu carácter essencialmente repressivo. No entanto, as medidas repressivas previstas não conseguiram conter o problema, devido ao facto de as Câmaras Municipais, a quem compete a fiscalização, terem de tomar medidas drásticas contra a população (que é a sua base de apoio eleitoral) que, na maior parte dos casos, procura apenas ter acesso a um direito fundamental — a habitação —, que o mercado legal não lhes oferece<sup>2</sup>.

Conscientes destes factos, as Câmaras exigem do Poder Central legislação que lhes permita realizar acções de recuperação das áreas clandestinas, de forma a minorar os seus aspectos negativos, alternativas em termos de produção de solo urbanizado e uma repressão mais directa sobre a especulação que começa também a surgir nos loteamentos clandestinos.

É dentro desta linha que surgem, os Decreto Lei 804/76, 90/77, 240/78, Despacho Normativo 207/79 e recentemente a Portaria 243/84, que vêm enquadrar as acções de recuperação/legalização das áreas clandestinas e permitir uma acção mais directa das autarquias substituindo a mera acção de «policiamento», Concretamente definem as condições de legalização das construções clandestinas, nomeadamente em termos de habitabilidade e de segurança das construções, admitindo algumas tolerâncias, relativamente ao exigido pelo Regulamento Geral das Edificações Urbanas (R.G.E.U.).

Não obstante todas as lacunas e deficiências apontadas, não deixa de ser importante reconhecer, o crescente papel conferido às Câmaras

---

<sup>1</sup> Relativamente às críticas apontadas ao processo de execução do P.D.M., bem como, a questão da desarticulação entre o planeamento municipal e outros níveis de planeamento (regional e intermunicipal) vide os artigos de «Sociedade e Território», Porto, ano 2 (5), Nov. 1986, onde estes problemas são aprofundados. De referir ainda que, a nova legislação (D. L. 69/90) que cria a figura do Plano Municipal de Ordenamento do Território, veio alterar alguns dos aspectos negativos que eram apontados à execução do P.D.M..

<sup>2</sup> E isto sem considerar o problema da segunda residência (de veraneio) que pelo menos no Norte do País, não atinge ainda grandes proporções.

Municipais na gestão e intervenção urbanística, bem como, o envolvimento das populações e suas organizações no processo de planeamento. Mas basicamente é urgente entender a expansão das periferias urbanas (nem sempre ajustáveis aos modelos de planeamento previstos) reconhecer a dinâmica da autoconstrução «espontânea» e agir sobre ela enquadrando-a urbanisticamente, reservando áreas para equipamentos, espaços públicos e definindo uma realização gradual de infraestruturas.

### 1.3. A Promoção Habitacional Legal — O Modelo da Promoção

O facto de a habitação ser ao mesmo tempo um produto e um meio de consumo social, constituindo um elemento necessário à reprodução da força de trabalho, vai criar contradições ao nível dos interesses e estratégias dos agentes envolvidos na produção e consumo da habitação, o que, leva ao aparecimento da crise do sector, materializada numa oferta que não satisfaz a procura potencial, quer em termos de quantidade, quer de preços. Para a oferta, a estratégia primordial é principalmente a obtenção de lucro, logo viabilização dos investimentos, obedecendo a imperativos de rentabilidade capitalista. Para a procura, a habitação constitui sobretudo uma necessidade básica à qual não podem fugir, logo, uma parte dos seus rendimentos, destina-se a satisfazer essa necessidade.

No bafco português, como já se referiu, as necessidades habitacionais, especialmente nos grandes centros urbanos, cresceram mais rapidamente do que a produção, consequência da concentração espacial da população e níveis de solvência/insolvência desta. Surge assim uma base para o desenvolvimento da crise habitacional, que foi de certo modo «aliviada» (como teremos oportunidade de demonstrar ao longo do trabalho) pelo mercado clandestino.

Um primeiro aspecto a salientar é o reconhecimento de que, «... o problema da habitação é, de facto, um problema de ordem estrutural e que a deficiente produção até hoje verificada obedece muito mais a estratégias estruturais e conjunturais da oferta do que a verdadeiras necessidades da procura ...» \*.

Importa pois analisar essas estratégias para compreendermos melhor o papel da construção clandestina no mercado habitacional, sobretudo ao nível da reprodução social da força de trabalho e dos outros sectores de actividade.

---

<sup>1</sup> MANUEL CARLOS PATRÍCIO — *A Habitação em Portugal: Actuação dos Agentes a distintos níveis espaciais*. Lisboa, 1985, p. 10.

1.3.1. *Característica da Oferta*

Globalmente, a produção de habitação em Portugal registou uma evolução acentuadamente irregular, com «saltos bruscos» que acompanham de certa forma as crises cíclicas da indústria de construção (1962/63, 1968/69, 1974/75 e 1982/85), as quais se traduzem normalmente pela falência de grande número de empresas, seguida de uma concentração empresarial. A reduzida dimensão das empresas e o seu atraso tecnológico, são algumas das características estruturais permanentes ao longo dos anos, como teremos oportunidade de salientar.

O mercado habitacional tem um funcionamento particular relativamente a outros sectores económicos, apontando os estudos existentes, baseados na noção de renda, para 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 aos outros factores de produção na estrutura de custos do produto final — o alojamento" — constituindo a escassez de solos urbanizados e a preços acessíveis, o principal obstáculo a uma regular produção habitacional.

Mas por que razão faltam os terrenos para a construção e por que atingem preços tão elevados? As razões essenciais, resultam do facto de a oferta de solos ser controlada, num processo nítido de especulação <sup>1</sup>.

A própria política de planeamento, como vimos, tem sido usada como um meio de criar valores diferenciais do solo, favorecendo determinados proprietários em detrimento de outros, nomeadamente através do alargamento das redes de transporte, de infraestruturas e equipamentos, segundo planos desconcertados de uma política global.

Abílio Cardoso<sup>2</sup>, referindo-se à sobrevalorização do capital fundiário, compara os preços praticados em Londres e em Lisboa em 1970 e aponta que os preços são semelhantes apesar de o custo de vida ser muito inferior em Lisboa, salientando ainda que, durante a década de 70, os preços dos alojamentos em Lisboa aumentaram 5 vezes mais, enquanto os preços em geral aumentaram apenas 4.25.

Esta especulação comercial dos terrenos reflete-se no custo elevado e na escassez da oferta habitacional o que, aliado a um aumento

---

<sup>1</sup> Curiosamente, mesmo no caso de Lisboa que, «...nos finais da década de 70, é a cidade do Mundo em que existe mais área expectante em relação à população» [LUÍS BRUNO SOARES — *Habitação Clandestina*. «Cadernos Municipais», Lisboa, ano 4 (15), 1982, p. 33], graças à política de aquisição de solos de Duarte Pacheco, não se veio a implementar contudo uma eficaz gestão urbanística.

<sup>2</sup> ABÍLIO CARDOSO — *State Intervention in Housing in Portugal 1960-1980*. University of Reading, 1983, polic, p. 77.

rápido da procura, provocou após a década de 60 uma situação deficitária da produção, quer em termos quantitativos, quer qualitativos e isto sem ter em conta que 13% do parque habitacional necessita de obras de recuperação urgente.

Segundo dados do Plano de Fomento, em 1966 o déficite habitacional do país era de 500 000 alojamentos, em 1969 era de 530 000 \*; segundo José Sá da Bandeira<sup>2</sup> o déficite em 1975 era de 531 000 fogos; Flávio Paiva<sup>3</sup> aponta para o ano de 1981, um déficite de 327 000 fogos e Patrício<sup>4</sup> refere para 1982 que as carências habitacionais devem aproximar-se dos 750 000 fogos. Segundo dados publicados no Jornal «O Expresso»<sup>5</sup>, fornecidos pelo I.N.H. (Instituto Nacional de Habitação), estima-se para o decénio 1981-90, uma procura de habitação social de cerca de 75 000 fogos por ano.

Como a habitação é um bem essencial e insubstituível, a oferta não é unificada, existindo uma estratificação, quer de promotores, quer de consumidores o que se deve à desigual capacidade económica das famílias para suportar os custos dos alojamentos<sup>6</sup>.

Apesar desta hierarquia do mercado habitacional em vários sub-mercados, muitas famílias mantêm-se insolventes em face dos preços da oferta, pelo que o Estado tem de intervir directamente, promovendo habitação social ou, indirectamente, através de subsídios e facilidades de crédito.

A habitação em Portugal, porém, tem sido produzida essencialmente pelo sector privado. O peso do sector estatal e cooperativo, não obstante o crescimento registado por este último, nos últimos dez anos, continua a ser insignificante (Fig. 1).

Outra característica da oferta habitacional, que provoca os seus altos preços é a baixa produtividade do sector da construção. Citamos mais uma vez Abílio Cardoso, ao comparar o caso de Lisboa e Londres,

---

<sup>1</sup> A. FONSECA FERREIRA — *Por uma Nova Política de Habitação*. Porto, Afrontamento, 1987, p. 16.

<sup>2</sup> J. SÁ DA BANDEIRA — *Crise da Habitação — Aspectos na Sociedade Capitalista Portuguesa*. «Cidade Campo», Cadernos de Habitação e Território, Lisboa, 1, 1978, pp. 109-114.

<sup>3</sup> FLÁVIO PAIVA — *Condições de Alojamento e Carências Habitacionais da População Portuguesa*. «Sociedade e Território», Porto, ano 1(2), 1985, p. 116.

<sup>4</sup> M. CARLOS PATRÍCIO — *op. cit.*, 1982, p. 51.

<sup>5</sup> JORNAL O EXPRESSO — Caderno Mercado de 31 de Outubro 1987, p. 5.

<sup>6</sup> T. BARATA SALGUEIRO — *Mercado de Habitação e Estrutura Urbana na Área Suburbana de Lisboa*. Lisboa, 1983, pp. 66 e 67.

### A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

salienta que «... a comparison of the components of housing costs in London and in Lisbon in 1970, shows that construction costs (materials and labour) are similar in the two áreas. Since labour is much cheaper in Lisbon, productivity should be correspondingly lower ...»\*.

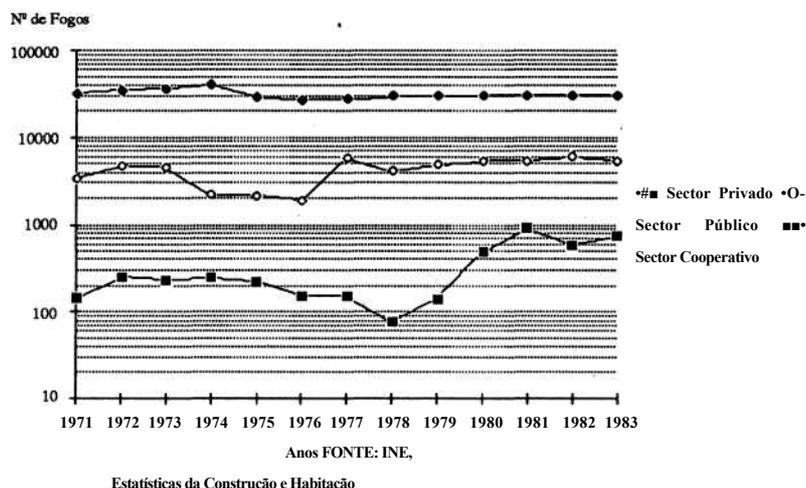


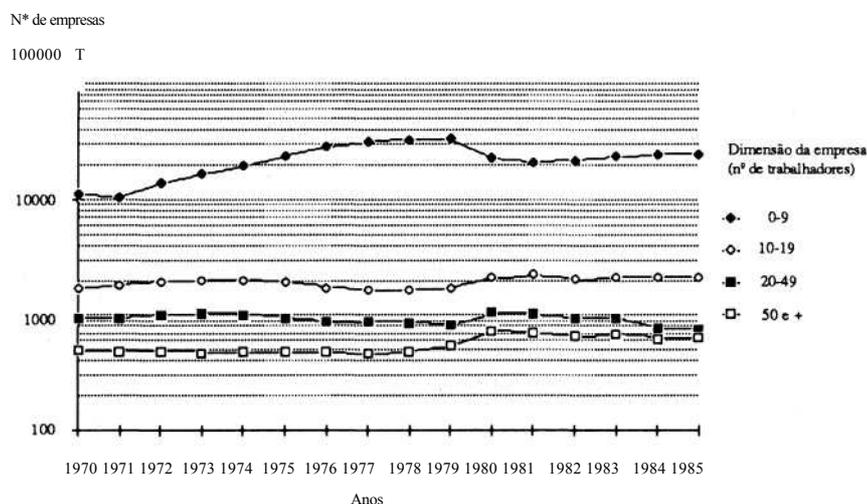
Fig. 1 — Fogos concluídos no Continente para habitação segundo a entidade investidora

A baixa produtividade do sector está ligada ao seu atraso tecnológico, que não acompanhou os avanços ocorridos em outros sectores industriais e à própria estrutura empresarial, caracterizada pela predominância da pequena e média empresa, mão-de-obra intensiva, pouco especializada e pela fragmentação da produção (Fig. 2).

Verifica-se, de facto (Fig. 2), a predominância das pequenas unidades empresariais (0-9 trabalhadores), que representavam em 1985, 87.4%. Quanto às de média dimensão (10-49 trabalhadores), apresentam uma tendência para aumentar ao longo do período considerado, com excepção de um pequeno intervalo compreendido entre 1975-1980 em que sofreram um ligeiro decréscimo, consequência da crise que afectou o sector após 1974. As grandes empresas têm um peso pouco significativo relativamente ao total das empresas do sector, sofrendo também um decréscimo no mesmo período.

ABÍLIO CARDOSO, *op. cit.*, p. 77.

Já no HI Congresso da Oposição Democrática, realizado em 1973, se apontava para a necessária transformação tecnológica do sector, como um dos aspectos fundamentais, para a resolução das carências habitacionais.



PONTE: INE, Estatísticas da Construção e Habitação

Fig. 2 — Número de Empresas por efectivos de pessoal (Continente)

Teresa Barata Salgueiro, refere ainda que a explicação do atraso tecnológico do sector, «...só pode ser encontrada na análise da função que a construção civil desempenha no modo de produção e na repartição de mais-valia, assim, como na competição entre diversas fracções do capital...»<sup>1</sup>.

O sector da construção e conseqüentemente a evolução do espaço urbano «... não pode considerar-se como algo autónomo, senão como uma actividade dependente da evolução do resto dos sectores, os quais por sua vez mediatiza. O resultado final da produção do sector será função da estratégia do capital que maximize a obtenção dos benefícios com as restrições impostas pela estrutura do sistema financeiro e da mão-de-obra...»<sup>2</sup>.

Abílio Cardoso<sup>3</sup> salienta ainda que, a reestruturação do sector imobiliário, que ocorreu a partir dos anos 60, originou a integração hori-

<sup>1</sup> T. BARATA SALGUEIRO — op. cit., pp. 276-277.

<sup>2</sup> HORÁCIO CAPEL — *Agentes y Estratégias en la Producción dei Espaço Urbano Español*. «Revista de Geografía», Barcelona, 8 (1-2), 1974, p. 45.

<sup>3</sup> A. CARDOSO — *State Intervention in Housing in Portugal 1960 -1980...* pp. 77-78.

zontal de funções, até aí feitas por agentes separados e competitivos. Esta reestruturação é consequência da entrada do capital financeiro no sector, quer directamente pela participação dos bancos nas empresas, quer indirectamente pela concessão de créditos, o que originou o aparecimento de um grupo de grandes empresas imobiliárias.

Esta concentração funcional, foi acompanhada pelo aumento do tamanho dos empreendimentos habitacionais, quer públicos (com o apoio do Fundo de Fomento da Habitação), quer privados, o que veio reduzir a competitividade entre as empresas, uma vez que a construção desses empreendimentos foi formalmente limitada a alguns grandes construtores, os únicos que tinham capacidade financeira e técnica de resposta em face dos padrões a construir.

Esses grandes grupos imobiliários vão-se preocupar preferencialmente com a renovação e densificação do interior do tecido urbano (construindo principalmente escritórios e espaços comerciais, que lhes permitiam maiores lucros em face do capital investido, devido aos altos preços dos solos), a construção nas áreas periféricas mais próximas dos centros urbanos, servidas por infraestruturas, então construídas, onde realizaram grandes conjuntos habitacionais quer privados, em regime de compropriedade horizontal, para venda e/ou arrendamento, destinados principalmente às classes médias e a emigrantes (que começam a investir o seu capital), quer públicos com o apoio do Estado (através do Fundo de Fomento da Habitação) e a construção em áreas de turismo.

Esta mudança estrutural ocorre num período de aumento da inflação, o que concorre para reforçar o afastamento e marginalização, das pequenas e médias empresas. Estas, são remetidas para lotes isolados, quer do interior, quer da periferia do tecido urbano e para as áreas «artificialmente» desvalorizadas desta, onde vão originar os loteamentos clandestinos. Como também vão realizar trabalhos de reparação e de subempreitada das grandes empresas.

As complexas e morosas formalidades jurídico-administrativas e os elevados encargos fiscais, que recaem sobre os construtores e utentes, não são alheios também à apetência para o clandestino, António Fonseca Ferreira \* apresenta a seguinte lista:

LICENÇAS E TAXAS CAMARÁRIAS	ESCRITURAS	REGISTOS
— Viabilidade Urbanística	—Terreno	—Terreno
— Alvará de Loteamento	— Hipotecas	— Hipotecas
— Licença de Construção	—Propriedade horizontal	—Edifícios
— Licença de Habitabilidade	— Venda de Habitação	— Prop. Horiz.
— Ligação de água	— Empréstimo da Instituição	— Ónus diversos
— Ligação de esgotos	de Crédito	

<sup>1</sup> A. FONSECA FERREIRA — *Por Uma Nova Política de Habitação*. Porto, Afrontamento, 1987, p. 174.

Para além do tempo que todo este processo demora, o que, tem repercussões no ritmo de execução das obras, operação de comercialização, ocupação dos fogos e conseqüente custos, são também de realçar os encargos fiscais directos que recaem sobre os construtores, trabalhadores e compradores. Patrício <sup>1</sup> servindo-se de dados da Associação de Empresas de Construção e Obras Publicas do Sul, refere que, «... enquanto os construtores suportam encargos da ordem dos 25.7% do valor da venda, os trabalhadores descontam cerca de 7% dos seus salários para impostos e encargos sociais e os compradores, no ano de aquisição, pagam em (...) impostos 23% do custo global das suas habitações ...».

Relativamente à tipologia da oferta habitacional, convém referir que o modelo da grande promoção privada<sup>2</sup>, não tem tido em Portugal, o adequado suporte empresarial e administrativo, nem parece ser a forma de produção que melhor se ajusta às características sociais, económicas e culturais da população portuguesa.

Na verdade, Portugal é um dos países em que a cultura de índole rural assume um peso significativo, o que, ao nível da habitação, se traduz numa preferência, por parte da procura, pela residência unifamiliar, a «moradia». Nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, a construção clandestina, quase totalmente realizada através do regime de auto-construção vai responder a este tipo de preferências.

Ao nível da estrutura empresarial do sector, extremamente frágil, como já referimos, existe um predomínio das pequenas unidades, cuja capacidade produtiva se limita à construção de moradias unifamiliares e edificios plurifamiliares isolados. São poucas as empresas com capacidade de realização de grandes empreendimentos habitacionais de média e grande dimensão.

No entanto, as atenções dos responsáveis do sector e os investimentos, têm-se orientado quase exclusivamente para este modelo de promoção dita «pesada», principalmente nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, que exige estruturas empresariais e administrativas que têm pouco significado no país e que não se ajusta às realidades sociológicas e institucionais.

Uma das conseqüências destes factos é sem dúvida a expansão do mercado clandestino, mas outros existem, concretamente o «fracasso» de certos programas de habitação social que assentaram neste modelo de promoção, nomeadamente os Planos Integrados (programa habitacional lançado pelo Ex-F.F.H).

---

<sup>1</sup> M. CARLOS PATRÍCIO — *A Habitação em Portugal: Actuação dos Agentes a distintos níveis espaciais...* p. 55.

<sup>2</sup> Caso, por exemplo, dos grandes empreendimentos previstos nos Planos de Fomento anteriores ao 25 de Abril de 1974.

### A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

Mas, sem dúvida um dos vectores chave de todo o processo de expansão do clandestino, foi a falência do mercado de arrendamento, que após o 25 de Abril praticamente desaparece (fig. 3). Isto deve-se sobretudo, «... ao pânico de que a revolução atingisse a propriedade mas principalmente, à alta das taxas de juro (...). Para além de que havendo congelamento das rendas a inflação tornava irrisória em pouco tempo a remuneração do capital investido ...»<sup>1</sup>. Este facto, veio imobilizar por completo o mercado de venda de habitação para posterior arrendamento, que até aí era bastante significativo.

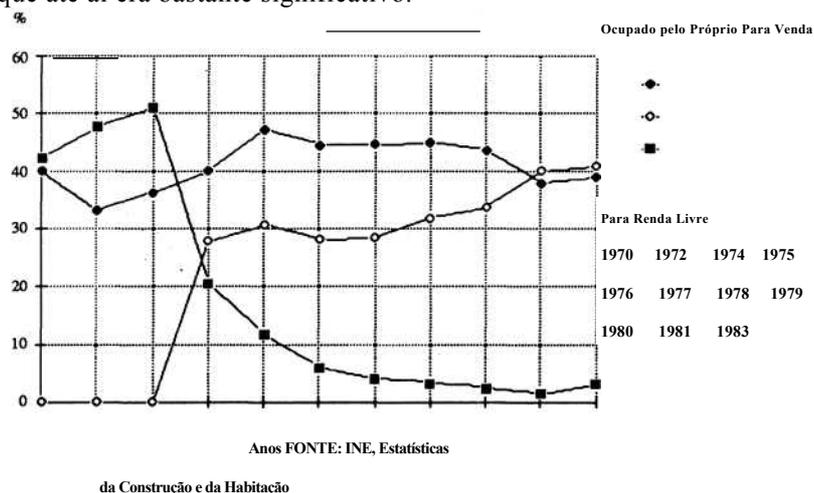


Fig. 3 — Produção de Fogos no Continente segundo a Modalidade

Como balanço final podemos sintetizar:

- 1.º Existe um défice da oferta em termos quantitativos, para certos estratos da procura, a não solvente;
- 2.º Os preços dos terrenos e alojamentos são elevados;
- 3.º Em termos de organização empresarial do sector detecta-se uma forte fragilidade e sensibilidade às crises;
- 4.º Há uma rigidez de tipologias oferecidas;
- 5.º Grande peso dos encargos fiscais, tanto para produtores, como para os compradores.

<sup>1</sup> T. BARATA SALGUEIRO — *Promoção Habitacional e o 25 de Abril*. «Revista Crítica de Ciências Sociais», Coimbra, n.º 18/19/20, 1986, p. 681.

Assim a crise do sector habitacional e a conseqüente expansão do mercado clandestino, parece ser o resultado de uma crise de operacionalidade do próprio sistema capitalista de produção e de uma crise de ordenamento do território, obedecendo a critérios de rentabilidade económica, virado principalmente para a satisfação de uma procura solvente cada vez mais saturada. Consequentemente, existe um certo paradoxo relativamente à oferta, «... faltam casas para comprar e ninguém as vende e, por outro, existem casas para vender e ninguém as compra ...» \ facto este comprovado pelo grande número de fogos vagos para venda e arrendamento existentes em 1981 (cerca de 78 046). Persistindo, uma falta de oferta capaz de responder minimamente à insatisfação de uma procura não solvente.

### 1.3.2. *Características da Procura*

O alojamento, ligado antes de mais à reprodução social da força de trabalho, expressa ao mesmo tempo um valor de troca (mercadoria e reserva de capital) e um valor de uso, com uma dimensão simbólica, a que não é estranho o meio social onde se localiza.

Abílio Cardoso<sup>2</sup> distingue o conceito de procura e necessidade de habitação. O primeiro, «... supõe capacidade de acesso ao mercado; define-se como função do rendimento disponível para a aquisição de espaço habitacional (...). A procura é resultado da relação preço rendimento ...». Quanto à segunda, ela «... pressupõe a existência de um padrão em relação ao qual as características do alojamento actual ou futuro são avaliadas (...), é sobretudo função de processos históricos de desenvolvimento social ...».

A crise da habitação, será assim «... uma noção relativa ao consumo...»<sup>3</sup>, e prende-se directamente com o facto de as necessidades habitacionais terem crescido mais rapidamente que a produção e serem a causa do aparecimento de movimentos sociais reivindicativos da satisfação dessas necessidades.

Importa pois analisarmos as características da procura e as razões que a levam a encontrar alternativas no mercado ilegal.

---

<sup>1</sup> M. CARLOS PATRÍCIO, *op. cit.*, p. 13.

<sup>2</sup> ABÍLIO CARDOSO — *Sobre o Conceito de Crise de Habitação*. «Sociedade e Território», Porto, ano 1 (2), 1985, pp. 102-105.

<sup>3</sup> A. CARDOSO, *id. ib.*, pp. 102-105.

### A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

Em termos de distribuição espacial, verifica-se que, é nas duas áreas metropolitanas (Lisboa e Porto) que a procura habitacional tem sido maior, consequência directa da concentração espacial das actividades produtivas e terciárias, que atraíram a população rural, do crescimento natural (constituição de novas famílias) e retorno dos residentes das ex-colónias portuguesas após o 25 de Abril de 1974.

De 1960 para 1970 verificou-se um decréscimo geral da população em consequência da emigração e êxodo rural. Apenas quatro distritos sofrem acréscimos populacionais, todos eles situados no litoral, (Setúbal, Lisboa, Porto e Aveiro), aonde se fixa grande parte da população saída dos distritos do interior, que sofrem decréscimos significativos que atingem valores de 26% em Beja.

A bipolarização do desenvolvimento litoral, com a «desertificação» do interior, acentuou não só os desequilíbrios sócio-económicos pré-existentes, como agravou nas cidades, onde o fluxo migratório foi maior, as dificuldades de resposta do sector habitacional.

Entre 1970 e 1981, nota-se uma evolução da população muito assimétrica, com crescimento em 13 distritos e decréscimos em 5. Em Beja e Castelo Branco a diminuição atinge os 8%, enquanto que Guarda, Portalegre e Vila Real apresentam decréscimos mais moderados. Quanto aos distritos com aumento populacional podem dividir-se em três grupos: um constituído pelos de Bragança, Évora, Viana do Castelo e Viseu, onde a população se mantém praticamente estacionária; um segundo grupo, constituído por Aveiro, Coimbra, Leiria e Santarém, com crescimentos moderados; por último, os distritos de Braga, Porto, Faro, Lisboa e Setúbal, com acréscimos muito fortes (variando entre 16% em Braga e 41% em Setúbal).

Analisando agora o stock de alojamentos entre 1970 e 1981 (Quadro 1), verifica-se que, este sofreu um aumento de 27.3%. A nível distrital, com excepção do distrito de Beja, onde se regista um decréscimo de 1.3%, registam-se aumentos que variam entre 6% em Évora e 57% em Setúbal. Os acréscimos relativos menores localizam-se em distritos do interior, Castelo Branco, Guarda, Viseu, Évora e Portalegre, todos com aumentos inferiores a 10%, acompanhando de certa forma a evolução da população. Salienta-se no entanto que, muitos destes alojamentos permanecem numa situação de vagos e/ou com ocupante ausente.

Com aumentos superiores ao da média do Continente apenas se destacam cinco distritos, Braga e Faro, com 31% e 33%, Porto com 36%, Lisboa e Setúbal, respectivamente com 50% e 57%. Estes acréscimos em Lisboa, Setúbal e Porto, são em larga medida consequência do aumento da oferta de habitação clandestina.

Fátima Loureiro de Matos

QUADRO 1 — Evolução do número total de alojamentos entre 1970 e 1981

DISTRITOS	ACRES. ABSOLUTOS	ACRES. RELATIVO
AVEIRO	39 179	26.5
BEJA	-1082	-1.3
BRAGA	45 036	30.7
BRAGANÇA	7 101	11.2
CASTELO BRANCO	7 882	7.6
COIMBRA	24 333	17.0
ÉVORA	4 008	5.7
FARO	35 354	33.1
GUARDA	7 159	8.0
LEIRIA	29 141	22.5
LISBOA	240 009	49.5
PORTALEGRE	5 775	9.3
PORTO	115 681	35.8
SANTARÉM	20 071	12.6
SETÚBAL	92 756	57.4
VIANA DO CASTELO	12 071	15.4
VILA REAL	12 332	14.9
VISEU	8911	6.1
CONTINENTE	706 323	27.3

Fonte: M.E.S., Estudos de Base, 1/84

Analisando simultaneamente a evolução, entre 1970 e 1981, das famílias e alojamentos, verifica-se que em quase todos os distritos o aumento do número de alojamentos acompanhou o salto registado no número de famílias (Quadro 2).

QUADRO 2 — Evolução do número total de alojamentos e famílias entre 1970 e 1981

DISTRITOS	ALOJAMENTOS		FAMÍLIAS	
	ACRES. ABS.	ACRES. REL.	ACRES. ABS.	ACRES. REL.
AVEIRO	39 179	26.5	32 538	24.7
BEJA	-1082	-1.3	811	1.3
BRAGA	45 036	30.7	38 673	30.0
BRAGANÇA	7 101	11.2	7 039	14.8
CASTELO BRANCO	7 882	7.6	2 748	3.6
COIMBRA	24 333	17.0	21 163	18.0
ÉVORA	4 008	5.7	6 910	12.5
FARO	35 354	33.1	22 557	26.7
GUARDA	7 159	8.0	4 527	7.1
LEIRIA	29 747	22.5	23 053	21.5
LISBOA	240 009	49.5	214 818	46.0
PORTALEGRE	5 775	9.3	2 681	5.7
PORTO	115 681	35.8	105 460	34.1
SANTARÉM	20 071	12.6	15 677	11.9
SETÚBAL	92 756	57.4	70 478	50.6
VIANA DO CASTELO	12 071	15.4	6 831	10.8
VILA REAL	12 332	14.9	5 784	8.7
VISEU	8911	6.1	11 546	10.5
CONTINENTE	706 323	27.3	593 294	26.8

Fonte: M.E.S., Estudos de Base, 1/84

### A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

Para além do distrito de Beja, onde como já se disse, o número de alojamentos diminuiu durante a década, nos restantes distritos, onde o número de alojamentos foi em 1981 superior ao de 1970, somente em Évora e Viseu é que o acréscimo de alojamentos foi inferior ao de famílias. O que, à primeira vista, não traduz uma situação de carência. Não podemos no entanto esquecer que estamos a considerar aqui todos os alojamentos, sendo também incluídos os alojamentos vagos e os com ocupante ausente e não somente os de residência habitual.

Fazendo porém uma primeira estimativa das carências habitacionais através da diferença entre o número de alojamentos clássicos (residência habitual e disponíveis para venda e arrendamento) e o número de famílias residentes, verifica-se que o número de habitações em falta no Continente é de aproximadamente 72 000 fogos, existindo oito distritos, com ausência de carências (Quadro 3), casos de Aveiro, Braga, Coimbra, Évora, Lisboa, Setúbal e Vila Real.

QUADRO 3 — Déficit Habitacional em 1981

Distritos	Alojamentos clássicos			Famílias	Déficit
	Ocupados		Vagos		
	Res. Habitual	Venda	Renda		
Aveiro	159 250	1038	1 971	164 159	1 900
Beja	61 230	1 145	1 077	62 403	-1049
Braga	161 120	1 362	3 453	167 642	1 707
Bragança	53 277	541	1 138	54 690	-266
Castelo Branco	78 669	893	1 516	79 693	-1385
Coimbra	132 632	960	2 078	138 673	3 003
Évora	59 940	397	1 640	62 057	80
Faro	103 040	2 292	2 564	107 112	-784
Guarda	66 873	747	1 392	68 591	-22
Leiria	126 675	867	1 318	130 277	1417
Lisboa	608 233	11 027	6 341	681 327	55 726
Portalegre	49 318	818	1 400	50 047	-1489
Porto	399 834	4 808	6 952	414 411	-12 817
Santarém	144 459	1 577	1 932	147 826	-141
Setúbal	200 015	5 488	3 585	209 772	684
V. do Castelo	69 160	722	1 145	70 023	-1004
Vila Real	70 715	419	1 229	72 492	129
Viseu	118 665	697	1 517	121 833	-954
<b>Continente</b>	<b>2 653 104</b>	<b>35 798</b>	<b>42 248</b>	<b>2 803 028</b>	<b>-71 887</b>

Fonte: INE, II Recenseamento Geral da Habitação, 1981

Este cálculo, no entanto, não contempla um grande número de situações que não podem ser esquecidas quando se pretende obter uma estimativa mais aproximada das carências habitacionais, como é o caso das famílias que vivem em situações de mau alojamento, caso das baracas, imóveis degradados e em coabitação. Assim apresenta-se no Quadro 4 uma outra estimativa das carências quantitativas, tendo em conta estas situações, feita pelo Ministério do Equipamento Social.

**QUADRO 4 — Carências quantitativas estáticas**

Distritos	Famílias vivendo em:		Situações de Coabitação		4—3 5	Total de Carências Quantitativas Estáticas 1 + 2 + 5
	Baitacas	Outros aloj. não clássicos	Número de Alojamentos	Número de Famílias		
	1	2	3	4		
Aveiro	459	997	2 746	6 053	3 307	4 763
Beja	33	181	790	1 710	920	1 134
Braga	353	598	4 923	10 448	5 525	6 476
Bragança	167	503	610	1 311	701	1 371
Castelo Branco	66	202	587	1 288	701	969
Coimbra	140	506	4 423	9 652	5 229	5 875
Évora	62	192	1 621	3 444	1 823	2 077
Faro	429	645	2 097	4 573	2 476	3 550
Guarda	56	369	1 073	2 323	1 250	1 675
Leiria	203	382	2 431	5 233	2 802	3 387
Lisboa	16 247	4 604	37 868	87 610	49 742	70 593
Portalegre	79	121	457	955	498	698
Porto	1 160	2 098	16 652	37 237	20 585	23 843
Santarém	298	613	2 070	4 421	2 351	3 262
Setúbal	1 190	1 290	6 164	13 104	6 940	9 420
V. do Castelo	167	285	288	643	355	807
Vila Real	316	539	761	1 628	867	1 722
Viseu	237	945	1 592	3 375	1 783	2 965
<b>Continente</b>	<b>21 662</b>	<b>15 070</b>	<b>87 153</b>	<b>195 008</b>	<b>107 855</b>	<b>144 587</b>

Fonte: M.E.S., Estudo de Base, 1/84

Esta estimativa, teve em consideração os seguintes pressupostos:

- a) eliminar o alojamento em habitação rudimentar e improvisada;
- b) proporcionar a cada família um alojamento;
- c) substituir ou recuperar, totalmente ou parcialmente os alojamentos que atingiram o limite de utilização e os que não possuem um mínimo de qualidade e segurança;

<sup>1</sup> Ministério do Equipamento Social, Gabinete de Estudos e Planeamento da Habitação e Obras Públicas—*A Situação Habitacional Segundo o Recenseamento de 1981. Lisboa, 1/84, p. 42.*

d) respeitar um limite razoável de densidade de ocupação\*.

A partir dos valores apresentados no quadro, verifica-se que seriam necessários cerca de 145 000 alojamentos para respeitar os pressupostos *a)* e *b)*. Quanto à distribuição espacial das carências, de novo se verifica uma grande assimetria já que os distritos de Lisboa, Setúbal e Porto, são aqueles que apresentam maiores carências quantitativas.

Como conclusão, podemos afirmar que, nos distritos do litoral, principalmente Lisboa, Setúbal e Porto, existe um déficit habitacional relativamente à procura, agravado ainda mais pelas situações de mau alojamento e sobreocupação. Quanto aos distritos do interior apresentam um parque habitacional relativamente razoável, havendo mesmo uma grande percentagem de fogos vagos e com ocupante ausente, pertencentes sobretudo a emigrantes.

Quanto à distribuição dos alojamentos segundo o regime de ocupação (Figs. 4, 5 e 6), vemos que uma parte importante da procura se encontra ainda ligada ao mercado de arrendamento. O predomínio dos alojamentos arrendados existe sobretudo, nos distritos de Lisboa, Porto e Setúbal, no entanto, denota-se uma diminuição deste regime de ocupação em todos os distritos de 1970 para 1981.

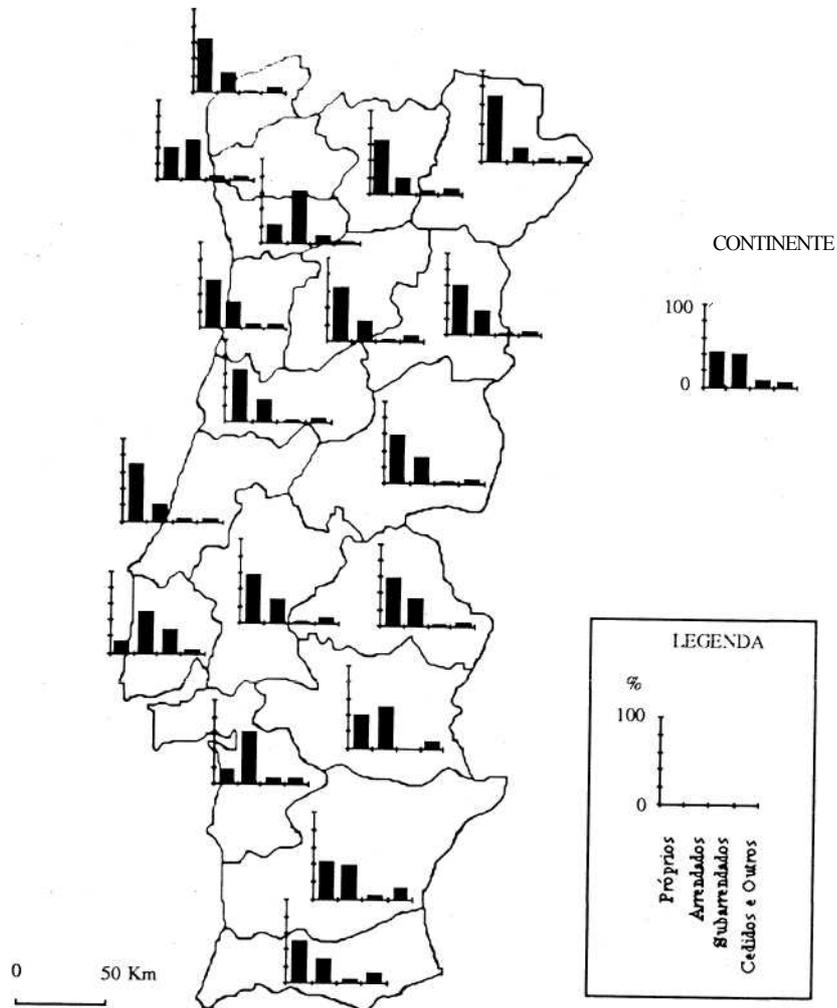
Com o alargamento a todo o país do «congelamento» das rendas e das limitações aos despejos, a procura cada vez recorre mais ao mercado de habitação própria, cujo acréscimo se dá a partir dos finais dos anos 70, quer pela compra de andares novos em propriedade horizontal, quer pela compra de casas arrendadas pelos respectivos inquilinos.

Não obstante as linhas de crédito abertas, uma grande parte da procura permanece insolvente, tendo de recorrer à sublocação e à ocupação de barracas, situação esta que é significativa sobretudo nos distritos de Lisboa, Setúbal e Porto. Outra parcela da procura em parte insolvente, mas com algum nível de poupança, resolve o seu problema habitacional através do mercado clandestino, o qual, contribui em parte para o aumento do número de alojamentos próprios entre esses anos, principalmente nos mesmos distritos.

Relativamente à capacidade de acesso à habitação, verifica-se que em consequência da expansão económica dos anos 60 e das remessas de emigrantes, a população possuía alguma capacidade de aforro, apesar dos salários praticados em Portugal serem mais baixos que os dos restantes países da Europa, o que, vai permitir um alargamento dos estratos investidores na propriedade urbana.

Assim, uma percentagem da procura, com rendimentos mais elevados (a alta e média burguesia) investe nos edifícios para arrendamento e em moradias próprias e/ou de arrendamento, de 1.<sup>a</sup> ou 2.<sup>a</sup> residência. A classe média (funcionários públicos, quadros técnicos...) investem na propriedade horizontal, para ocupação própria ou arrendamento. No

entanto, os valores progressivamente mais especulativos destes andares e o decréscimo dos alojamentos para arrendamento, marginalizam do investimento imobiliário e do acesso à propriedade, as populações de menores recursos, que em muitos casos vão recorrer ao mercado clandestino.

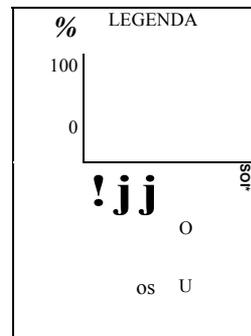
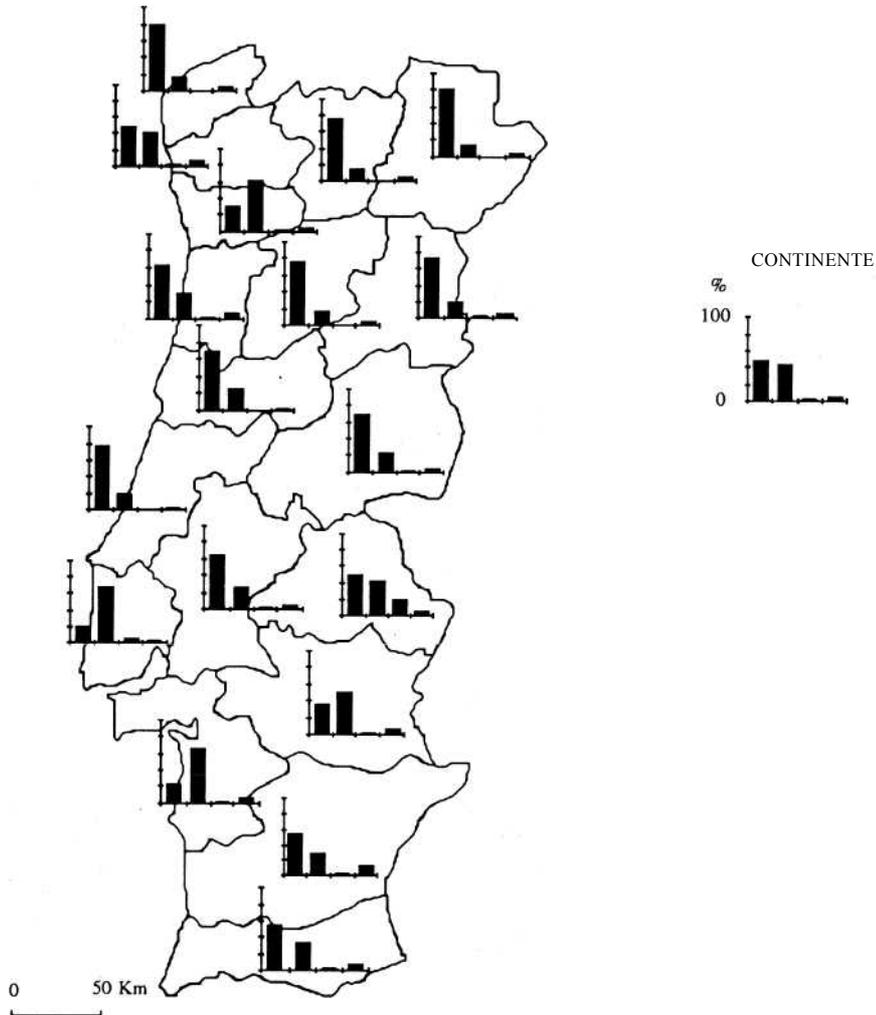


FONTE : INE

Fig. 4 — Alojamentos Clássicos segundo o Regime de Ocupação (Distritos -1960)

A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

A população efectivamente insolvente (desempregados e as fracções mais baixas do operariado industrial), a qual, com a crise dos anos 70, vê a sua situação de insolvência ainda mais agravada, em consequência do aumento do desemprego e do trabalho a tempo parcial, recorre à habitação social, que, no entanto, não «chega para as enco-



FONTE: INE

Fig. 5 — Alojamentos Clássicos segundo o Regime de Ocupação (Distritos-1970)

mendas», e a alojamentos de recursos (arrendamento de quartos, parte de casas e barracas).

Importa ainda avaliarmos quais as consequências sociais e económicas, que o aumento do acesso ao mercado de habitação própria, legal e/ou clandestina, têm sobre a procura.

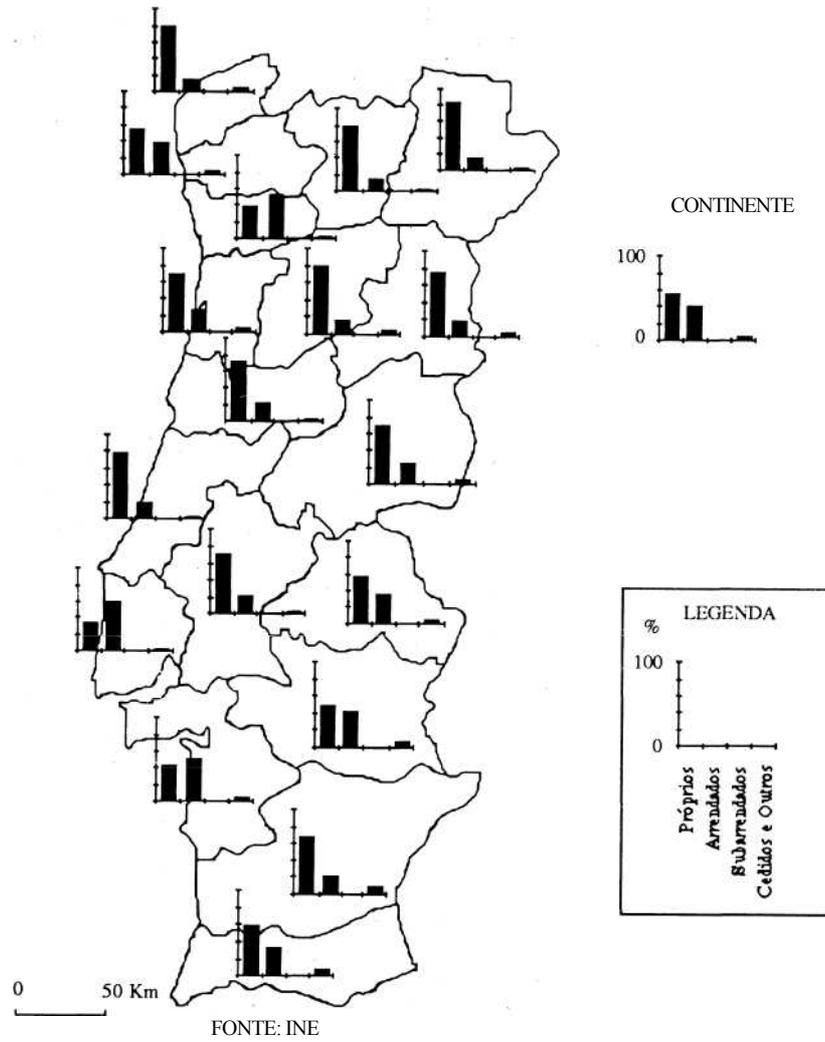


Fig. 6 — Alojamentos Clássicos segundo o Regime de Ocupação (Distritos-1981)

## A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

A aquisição de casa própria representa para a força de trabalho, um pesado encargo, devido aos níveis de salários praticados (uma vez que este apenas cobre, em termos teóricos, as necessidades mínimas de reprodução), pelo que, vê-se forçada a recorrer a empréstimos bancários, o que, vai diminuir a sua capacidade reivindicativa em termos salariais, sob pena de perder o seu emprego e conseqüentemente o seu alojamento. O recurso ao crédito leva portanto a um endividamento da população, ao aumento da sobreexploração da mão-de-obra e da pluriactividade, pois esta procura realizar actividades complementares, como forma de aumentar os seus proventos, fazendo assim face aos custos que tem de suportar quanto ao alojamento e outros gastos <sup>1</sup>.

Ainda relativamente a este assunto e pela análise do Quadro 5, conclui-se que 82% do total das famílias portuguesas residentes nas Áreas Metropolitanas, gastam menos de 10% do seu rendimento com o arrendamento da sua habitação, enquanto que o custo médio de aquisição de casa própria representa 38,7% do seu rendimento. Os estratos populacionais com menores recursos financeiros têm de suportar custos com a aquisição, da ordem dos 49% do seu rendimento. Portanto, apenas uma pequena fracção da população dispõe realmente de capacidade para adquirir a sua habitação própria no mercado legal, já que os estratos mais desfavorecidos representam cerca de 75% do total de famílias.

É importante também referir, um outro aspecto, relacionado directamente com o crescimento dos alojamentos próprios, e que é o «(...) aumento do número de\*proprietários e difusão ideológica dos valores de

QUADRO 5 — Escalões de rendimento das famílias e taxas de esforço com a habitação (1980/81) Continente e Áreas Metropolitanas

Escalões de rendim. anual per capita (x 1000\$00)	% de famílias no escalão	Taxa de esforço com a aquisição de casa própria (%)	% de famílias segundo as taxas de esforço em relação à habitação arrendada nas AMS		
			10%	10-20%	20%
< 50	18.5	44	69.3	20.9	9.8
50-110	54.2	36.5	83.2	12.7	3.4
110-130	13.3	36.8	89.9	7.8	2.3
130-200	9.8	34.8	92.0	7.0	1.0
>200	4.2	33.4	95.0	4.8	0.0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>38.7</b>	<b>82.4</b>	<b>13</b>	<b>4.6</b>

Fonte: Adaptado de F. NUNES DA SILVA e PAULO DIAS CORREIA — *A Questão do Alojamento e a Intervenção Municipal: Liberalismo ou Participação Popular*. «Sociedade e Território», Porto, 2(6), Jan. 1988, p. 79.

<sup>1</sup> Ideias desenvolvidas por M. CARLOS PATRÍCIO — *A Habitação em Portugal: Actuação dos agentes a distintos níveis espaciais...* pp. 34 e 35,

propriedade (...)» \*, rompendo assim «(...) com o monopólio classista da propriedade ao estendê-la a quase todos os estratos sociais (...)»<sup>2</sup>, aspecto este reforçado ainda mais pela construção clandestina.

Globalmente, verifica-se que o número de pedidos de crédito (Quadro 6) tem aumentado substancialmente, tendo-se procurado nos últimos anos, com os novos regimes aprovados, alargar o acesso a várias classes sociais e em especial aos jovens, para os quais foi criado um regime especial de crédito<sup>3</sup>.

QUADRO 6 — Pedidos de Crédito de 1976 a 1986

ANOS	N.º DE PEDIDOS	N.º DE CONTRATOS	VALOR DO CRÉDITO (IO <sup>3</sup> contos)
1976	26 896	11 888	4 007
1977	25 497	19 772	8 090
1978	34 461	29 898	14 871
1979	43 902	30 208	17 799
1980	60 727	37 674	27 613
1981	64 793	48 921	47 802
1982	37 988	36 857	43 817
1983	23 626	27 060	38 393
1984	34 342	27 510	45 950
1985	37 620	27 656	53 957
1986*	36 556	15 814	37 512

Fonte: Banco de Portugal e M.O.P.T.C, *Estudos de Conjuntura*, 2/86 \*

Dados dos dois primeiros Trimestres.

A compra de casas a prestações ou por processos de autoconstrução clandestina e os contratos de arrendamento vitalícios (devido ao congelamento das rendas e alterações pouco significativas destas), provocam a imobilização da mão-de-obra. Na verdade, a maior difusão espacial da residência pela periferia urbana e a localização do emprego, sujeito a uma lógica de aglomeração mais rígida, associada à imobilização residencial, veio criar problemas graves tanto de transportes, com o aumento dos custos e tempo de deslocação, como de congestionamento do tráfego. Problemas estes, que têm consequências directas sobre a degradação das condições de vida das populações nas áreas urbanas.

<sup>1</sup> M. CARLOS PATRÍCIO, id. ib., p. 38.

<sup>2</sup> T. BARATA SALGUEIRO — *Promoção Habitacional e o 25 de Abril*. «Revista Crítica de Ciências Sociais», Coimbra, n.º 18/19/20, 1986, p. 685.

<sup>3</sup> Naturalmente que se verificam grandes oscilações nos pedidos de crédito que estão relacionadas com as (contínuas) alterações na Política Económica e Financeira do Estado nos últimos anos.

1.3.3. *O papel do Estado no mercado habitacional — o caso português*

1.3.3.1. **A promoção habitacional do Estado — do Estado Novo ao pós-25 de Abril**

O mercado habitacional privado, basicamente, só está ao alcance dos estratos socio-económicos com rendimentos médios e elevados, como vimos. Para os estratos insolventes, somente a promoção directa do sector público, ou o forte apoio estatal ao nível do solo infraestruturado e do financiamento à construção, poderá dar uma resposta adequada às suas necessidades habitacionais.

O papel do Estado no sector habitacional, não se limita exclusivamente a uma intervenção directa, existe também um conjunto de medidas indirectas, que visam fundamentalmente melhorar e aumentar a produção habitacional. Estas medidas, incidem tanto sobre a procura como sobre a oferta e têm um duplo carácter: de *regulamentação do mercado* (planeamento, zonamentos, regulamentos de construção, de arrendamentos, tributações, etc); de *financiamento* (créditos à oferta e/ou procura, construção de infraestruturas e equipamentos).

Ora o Estado Português nunca teve um grande papel enquanto «Estado Providência».

Vejamus então especialmente a promoção habitacional durante o Estado Novo e as alterações mais significativas operadas com o 25 de Abril de 1974.

1.3.3.1.1. *Características da promoção habitacional do Estado Novo — principais programas de habitação social*

A política habitacional do Estado Novo, foi muito marcada ideologicamente e «...nos seus aspectos essenciais estruturalmente corporativa...»\*.

Nos primeiros anos do regime, a intervenção estatal visou a utilização do alojamento como instrumento privilegiado de defesa da família, como unidade de base de controle social, criando para tal uma classe de pequenos proprietários urbanos, agindo como umá força social estável.

Obedecendo a estes princípios, os programas habitacionais eram baseados na capacidade das famílias em pagar o alojamento e na sua

---

<sup>1</sup> A. FONSECA FERREIRA — *Por Uma Nova Política de Habitação,...*, p. 61. 182

classe social. Estes aspectos tinham duas consequências, permitiam por um lado, uma justificação para a existência de diferentes programas habitacionais e várias categorias de alojamentos, com qualidade e custos diferentes, constituindo assim expressão evidente da segregação social inerente aos princípios políticos em termos de habitação social. Por outro, eram consistentes com as características repressivas da política habitacional, materializada sobretudo nos regulamentos rígidos impostos aos bairros sociais.

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

Numa primeira fase, a intervenção do Estado, traduz-se numa política importante de solos, centrada nas duas principais cidades do país, baseada num largo processo de expropriação — a chamada urbanização à Duarte Pacheco (1938/43), exigida pelo avanço da industrialização e que, levou à construção de alguns conjuntos de casas económicas. «...Entre 1933 e 1948, seriam construídas cerca de 6000 «casas económicas» a maior parte delas em Lisboa (c. 3500) e no Porto (c. 1500)...»<sup>2</sup>.

As casas económicas foram construídas pelo Governo com a ajuda das autoridades locais, que deveriam preparar os terrenos e as infraestruturas. Os custos da construção eram suportados pelo Estado e por empresas particulares, através de empréstimos da Caixa Geral de Depósitos e das Instituições de Previdência.

As tipologias habitacionais, eram as casas individuais com jardim e quintal (transferência da casa rural para o espaço urbano), como são exemplos, o bairro social de Paranhos (1939), Condominhas (1937), Amial (1938-1958), Azenha (1939), entre outros, na cidade do Porto, cuja organização obedece a uma malha ortogonal, onde se dispõem as casas individuais geminadas de um ou dois pisos.

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.

---

<sup>1</sup> Uma análise bastante pormenorizada destes e outros aspectos da Política Habitacional do Estado Novo, é-nos dada por FERNANDO GONÇALVES — *A Mitologia da Habitação Social — o caso Português*. «Cidade Campo», Cadernos de Habitação e Território, Lisboa, (1), 1976, pp. 21-83 e MARRIELLE C. GROS — *O Alojamento Social sob o Fascismo*. Porto, Afrontamento, 1982.

<sup>2</sup> FERNANDO GONÇALVES, *op. cit.*, p. 39.

### A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

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 programas <sup>1</sup>.

Esta política habitacional do Estado Novo, com um carácter marcadamente autoritário, acabou por dar lugar a uma intervenção ainda mais significativa do sector privado e em parte apoiada pelo Estado, através, de um «urbanismo de participação pública» ?.

Na verdade, na década seguinte (50-60) 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. Dão-se então alterações profundas nos processos de ocupação do espaço urbano, com consequências directas sobre as necessidades sociais principalmente de habitação.

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

É nesta altura que se vão construir um novo tipo de bairros sociais, abandonando o Estado o modelo da casa individual. 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.

Os bairros de Lisboa, construídos nesta fase, integram-se no chamado Plano Económico de Habitação Social de Lisboa e que tinha por objectivo o realojamento de famílias que viviam em barracas e as que viviam em áreas onde seriam implantadas um conjunto de infraestruturas a construir na cidade.

Estes bairros foram na sua maioria construídos por empresas particulares através de contratos realizados com a Câmara. Quanto aos destinatários dos alojamentos, era imposição do Estado que 25% fossem para funcionários públicos.

---

<sup>1</sup> Marrielle Gros apresenta uma lista de quinze possíveis fórmulas de habitação económica, as quais se dirigem a clientelas específicas. MARRIELLE GROS — op. cit., p. 81.

<sup>2</sup> FERNANDO GONÇALVES — op. cit., p. 81.

Fátima Loureiro de Matos

O Plano de Melhoramentos da cidade do Porto, criado pelo D. L. 40616 de 28/5/56, tinha por objectivo, acabar com as «ilhas» e construir novos alojamentos, para realojar as famílias desalojadas \

O Governo, com o apoio da Câmara Municipal, lança o referido Plano, que previa a construção de 6000 fogos, objectivo que só é atingido em fins de 1966, tendo sido construídos treze bairros (Quadro 7).

QUADRO 7 — Bairros construídos pelo Plano de Melhoramentos da Cidade do Porto

Início da Const.	Bairro	Freguesia	N.º de fogos	Conclusão
1956	Bom Sucesso	Massarelos	128	1958
1957	Pio XII	Campanhã	122	1958
1957	Carvalhido	Paranhos	254	1958
1957	Pasteleira	Lordelo	608	1960
1958	Outeiro	Paranhos	235	1960
1958	Agra do Amial	Paranhos	181	1960
1959	Carrçal	Paranhos	258	1961
1959	Fernão de Magalhães	Bonfim	346	1962
1960	Fonte da Moura	Aldoar	596	1962
1961	Cerco do Porto	Campanhã	804	1963
1962	Regado	Paranhos	722	1964
1962	Fonte da Moura (2.ª fase)	Aldoar	42	1964
1963	Campinas	Ramalde	900	1965
1963	S. Roque (2.ª fase)	Campanhã	272	1966
1964	Outeiro (2.ª fase)	Paranhos	143	1966

Fonte: M. C. GROS — *O Alojamento Social sob o Fascismo*, p. 199 e Câmara Municipal do Porto

Este programa, em termos sociais e espaciais, traduziu-se na segregação social da população operária que é afastada do centro da cidade, onde se localizavam as «ilhas» ocupando terrenos de valor elevado, para as freguesias mais periféricas, permitindo assim a ocupação das áreas deixadas vagas por empreendimentos especulativos realizados pelo sector privado.

<sup>1</sup> As «ilhas» eram uma forma específica de habitação operária que tinham surgido na cidade em consequência da expansão industrial do séc. XIX. Vide entre outros: RICARDO JORGE — *Demographia e Hygiene da Cidade do Porto*, Câmara Municipal do Porto, 1899; A. CÂNDIDO FURTADO DE ANTAS — *A insalubridade do Porto*, Porto, 1902; A. DE ALMEIDA GARRETT — *Tuberculose e habitação no Porto*. «Anais Científicos da Faculdade de Medicina do Porto», Porto, 1913; A. GOMES FERREIRA LEMOS — *Contribuição para o estudo da higiene do Porto — Ilhas*. Porto, 1914; ANTAS AZEREDO; M. MONTERROSO — *A salubridade das habitações no Porto 1929-1933*, Ministério do Interior, Delegação Geral da Saúde, 1934.

### A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

Analisando os números contidos no Quadro 7 e se tivermos em conta os dados apresentados pela Câmara em 1956 (12 000 fogos em «ilhas»), verificamos que as novas construções somente resolveram o problema a metade da população, sem ternios em conta aliás, outros aspectos como o crescimento populacional e a existência de outros tipos de alojamentos deficientes, o que, agravaria a situação. Daí que, a Câmara tenha prolongado o plano por mais cinco anos, tendo previsto a construção de mais 3000 fogos, cifra que só foi atingida depois do 25 de Abril (Quadro 8).

**QUADRO 8 — Bairros Sociais da Cidade do Porto**

Anos de duração da const.	Bairro	Freguesia	Total de fogos
1966 - 1967	Francos	Ramalde	522
1966 - 1968	Aldoar	Aldoar	396
1966 - 1969	S. João de Deus (3.ª fase)	Campanhã	108
1967 - 1970	Dr. Nuno Pinheiro Torres	Lordelo	424
1967 - 1970	Corujeira	Campanhã	224
1969 - 1972	Lagarteiro	Campanhã	248
1969 - 1972	Falcão	Campanhã	224
1972 - 1973	Bom Pastor	Paranhos	264
1972 - 1975	Aleixo	Lordelo	320
1972 - 1976	S. João de Deus (4.- fase)	Campanhã	32
1973 - 1975	Contumil (1.ª fase)	Campanhã	128

Fonte: M. C. GROS — *O Alojamento Social sob o Fascismo*, p. 201 e Câmara Municipal do Porto

Apesar deste esforço, o Estado não consegue actuar sobre as causas da crise habitacional. Na verdade, encontrou-se sempre, por um lado, «comprimido» entre os altos preços da habitação (resultante em parte da especulação fundiária) e a concentração espacial dos investimentos industriais e, por outro, limitado pelos baixos rendimentos de grande parte da população e seus escassos recursos financeiros. A sua acção sobre o sector tem constituído um «ciclo vicioso», o que, aliás tem sido evidente nos programas de habitação económica que surgem por «pacotes», que não são acessíveis à procura potencial ou não podem ser suportados financeiramente pelo Estado.

Em parte, este «fracasso» é consequência directa da política dominante, onde os investimentos improdutivos, caso da habitação, sempre foram colocados em segundo plano, para além dos clássicos limites financeiros do Estado.

Dentro deste contexto, o Estado acaba por apoiar directamente o sector privado, deixando este actuar livremente como o principal promo-

tor habitacional. Assim, como já referimos, os anos 60 e 70 são de «euforia» da promoção imobiliária, em parte apoiada pelo próprio Estado através dos grandes empreendimentos que o F.F.H. (Fundo de Fomento da Habitação) irá promover.

As medidas lançadas tiveram ou um carácter *intervencionista*, por exemplo, a lei de solos, os decretos sobre licenciamento urbano, os planos de urbanização, a criação do F.F.H., ou um carácter *neutralizante*, de apoio directo à iniciativa privada, como as políticas de crédito, alguns programas habitacionais lançados pelo Estado que visavam resolver os problemas das empresas de construção, o caso dos Planos Integrados.

Balançando entre o reforço da promoção pública e a primazia nos apoios à iniciativa privada, a política habitacional continua a não assegurar regularidade nem suficiência na oferta de habitação social.

É naturalmente neste ambiente de crise e inconsistência política, que a especulação fundiária e imobiliária vai conhecer o seu «período de ouro»<sup>1</sup>.

No interior do aparelho do Estado, sempre se verificaram contradições e conflitos de interesses, aproveitados pelos grandes promotores, para desenvolver uma importante actividade, através da transação fundiária e de andares, destinados principalmente às classes altas e médias, com crescentes níveis de consumo.

Assim, no período, que antecede o 25 de Abril, segundo Gonçalves, o Governo acaba por fazer a promoção dos promotores imobiliários<sup>2</sup>. Evitou concorrer com os promotores, reduzindo drasticamente a promoção directa de fogos e praticamente suspende a partir de 1972 os empréstimos da Previdência, substituindo-os por um financiamento contraído junto das instituições bancárias.

Nem mesmo a criação do F.F.H\* em 1969, que passaria a ser o gestor e promotor dos programas de habitação social, conseguiu dar resposta às solicitações da população. Na verdade, como afirma Ferreira, «...apesar dos grandes planos de habitação social, a promoção do F.F.H. reduziu-se a 2000 fogos, entre 1969-1973...»<sup>3</sup>. Este organismo acabou por revelar-se um «gigante» de fraca eficácia.

Um dos programas mais importantes que levou a cabo, foram os Planos Integrados, que se destinaram às áreas de maior crescimento

---

<sup>1</sup> A. FONSECA FERREIRA — *Por uma Nova Política de Habitação...* p. 65.

<sup>2</sup> FERNANDO GONÇALVES — *A Mitologia da Habitação Social — O caso Português*, 1976, pp. 73-75.

<sup>3</sup> A. FONSECA FERREIRA — *Crise do Alojamento e Construção Clandestina em Portugal*, «Sociedade e Território», Porto, ano 1(1), 1984, p. 33.

populacional, correspondendo a grandes empreendimentos, com mais de 1000 fogos, concebidos para responder às necessidades de alojamento da mão-de-obra industrial.

No caso do Porto, o Bairro do Viso (freguesia de Ramalde), foi concebido dentro deste programa, sendo previstos então a execução de 3000 fogos, mas até hoje, ainda só foram construídos 545. Graves perturbações condicionaram a sua execução, nomeadamente a sua grande dimensão e os problemas internos do F.F.H. (cortes orçamentais), levando à paralização das obras e ao não cumprimento dos prazos com consequentes renegociações orçamentais e custos agravados.

A fraca e irregular promoção de habitação social não conseguiu pois satisfazer a procura insolvente, vindo esta a recorrer a formas alternativas como a sublocação, a construção de barracas e a construção clandestina, originando então, como já referimos atrás, um mercado dual de habitação: um mercado essencialmente legal, de oferta inacessível a cerca de 70% da população e um mercado ilegal, respondendo às necessidades habitacionais da população de mais fracos rendimentos, a qual inclusivamente conseguia assim fogos de melhor qualidade e com divisões maiores que nos bairros sociais.

Como conclusão, e seguindo o esquema apresentado por Fernando Gonçalves (1976)<sup>1</sup> podemos dizer que a política de habitação do Estado Novo, dividiu-se em quatro fases:

— 1.<sup>a</sup> de «urbanismo autoritário», que prepara o terreno para o capital industrial construindo para os seus operários — os programas de casas económicas, cujo impacto espacial foi a segregação social da população no espaço urbano;

— 2.<sup>a</sup> a «urbanização participada», com o apoio das Instituições de Previdência às operações de loteamento e construção dos particulares. É a fase da construção dos bairros económicos para os funcionários públicos;

— 3.<sup>a</sup> a «urbanização selvagem», apoiada na especulação fundiária-imobiliária e na propriedade horizontal pelos promotores privados, acompanhada do aparecimento do mercado clandestino;

— 4.<sup>a</sup> o «urbanismo dos monopólios», apoiado pelo Estado, através dos créditos à promoção e garantia de compra dos alojamentos, permitindo às empresas privadas uma rápida rotação do capital investido e obtenção de mais-valias, é a época dos grandes empreendimentos do F.F.H., sobretudo em Almada e Setúbal, ligados à implantação da Lisnave e Setenave.

---

<sup>1</sup> FERNANDO GONÇALVES — *A Mitologia da Habitação Social — O caso Português*, 1976, p. 82.

1.3.3.1.2. *As mudanças ocorridas com o 25 de Abril*

Com as mudanças políticas ocorridas após 1974, assiste-se a uma alteração na forma de encarar o problema habitacional, assim como, do papel do Estado na sua resolução.

Numa primeira fase até 1976, verifica-se um aumento da intervenção do Estado no sector, quer em termos de produção habitacional, quer na política de solos e urbanística, sendo «... desbloqueados programas existentes no F.F.H. e que permitiram a adjudicação de 21000 fogos em 1975...» \

Após 1976 começa um período de neutralização das medidas anteriormente tomadas, que culminaram após 1980 com a liberalização total do sector, cessando o apoio directo do Estado aos programas de habitação social, com a extinção do F.F.H..

Logo após o 25 de Abril, deram-se importantes movimentações populares reivindicativas de melhores condições de alojamento e de construção de habitação social, o que, levou à ocupação de casas, em bairros sociais que ainda não tinham sido distribuídas e/ou em construção, ou mesmo casas particulares que se encontravam vazias. Formam-se Comissões de Moradores, multiplicam-se as Cooperativas, dinamizam-se movimentos da população dos Bairros Sociais existentes, exigindo a suspensão dos regulamentos rígidos que ali vigoravam.

Todos estes movimentos, provocados pela nova conjuntura política, levaram a uma alteração dos programas de habitação social que passaram a ter um carácter mais democrático, estabelecendo-se um modelo único de habitação, eliminando a segregação social inerente às várias categorias conforme os rendimentos das famílias. Conjuntamente, são também abolidos os regulamentos dos bairros sociais e o seu «policia-mento» por certos moradores de confiança.

As autarquias locais são chamadas a intervir mais directamente na gestão e promoção de habitação social através de programas específicos criados dentro do F.F.H., como por exemplo, o das casas pré-fabricadas, destinados essencialmente aos retornados e os pequenos empreendimentos de habitações de custos controlados (D.L. 658/74 e D.L. 817/76) que foram realizados através de empréstimos bonificados concedidos às Câmaras Municipais.

Conjuntamente à alteração e reforço dos programas de habitação social, criam-se um conjunto de incentivos de apoio à produção e ao acesso à habitação, desde alterações ao arrendamento urbano, contratos de desenvolvimento para a habitação (D.L. 663/74), alterações ao sis-

---

<sup>1</sup> TERESA BARATA SALGUEIRO — *Promoção Habitacional e o 25 de Abril...* p. 675.

tema de crédito para a aquisição de casa própria, até ao apoio às cooperativas de habitação e às populações mal alojadas das barracas e «ilhas» do Porto (criação do S.A.A.L.).

O S.A.A.L. (Serviço de Apoio Ambulatório Local) é sem dúvida, o programa mais conhecido da política habitacional após 1974, mesmo fora do país. Ele introduz aspectos totalmente inovadores, pois apoia a melhoria das condições de alojamento das populações mais carenciadas e «... garante o direito à habitação no mesmo local (quando até aí as operações de realojamento da população das barracas obrigavam sempre a mudança de local), permite a gestão e controlo dos empreendimentos pelas populações a que dizem respeito e assegura um apoio financeiro e técnico que devia atender às necessidades e possibilidades dos moradores...»<sup>1</sup>.

O S.A.A.L. constituiu uma nova maneira, mais directa, da Administração resolver os problemas habitacionais das populações das áreas mais degradadas, através de um processo participado pelos próprios moradores, organizados em Comissões de Moradores ou Cooperativas. O Estado e as Autarquias, deram o seu apoio por meio de equipas técnicas, cedência de terrenos, infraestruturas e financiamentos bonificados. As acções deste programa, tiveram maior impacto nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, e na cidade de Setúbal.

No caso concreto do Porto, as acções do S.A.A.L. incidiram essencialmente, sobre as áreas de «ilhas», tendo sido recuperadas algumas, caso por exemplo, da área de S. Victor (freguesia do Bonfim) e da Lapa (freguesia de Cedofeita), e sobre as habitações sobreocupadas das freguesias centrais da cidade<sup>2</sup>. Quanto aos concelhos limítrofes a intervenção fez-se sentir em áreas de habitação degradadas, caso por exemplo, do Bairro Mineiro da Bela Vista (S. Pedro da Cova — Gondomar) e em algumas áreas clandestinas, caso do Bairro da Cruz de Pau, no concelho de Matosinhos.

Relativamente aos fogos concluídos sob este programa, o seu número foi pouco significativo, devido às contradições que se geraram entre as populações, autarquias, F.F.H. e o Governo. Segundo dados do próprio F.F.H., somente 2300 fogos foram iniciados entre 74/76 e só 100 concluídos nesses anos. Em 1985, existiam no Continente e Regiões Autónomas cerca de 7538 fogos concluídos pelo S.A.A.L..

---

<sup>1</sup> T. B. SALGUEIRO, *id.*, *ib.*, p. 676.

<sup>2</sup> Paralelamente ao S.A.A.L., começou também a funcionar quase na mesma altura, para esta área, o Comissariado para a Renovação Urbana da Área do BarredoRibeira (CRUARB), concebido no início com a mesma metodologia de invenção do S.A.A.L..

Em Novembro de 1976, dá-se a extinção do S.A.A.L. e com ele termina de certo modo a primeira fase da política de habitação social do pós-25 de Abril.

Posteriormente, várias medidas foram tomadas para relançar e apoiar a promoção privada, afastando-se o Estado cada vez mais da promoção directa da habitação social. Entre essas medidas são de realçar, além da já citada extinção do S.A.A.L., o desfecho dos C.D.H. (Contratos de Desenvolvimento Habitacional), assim como a redução dos empréstimos às Camarás e dos apoios às Cooperativas Habitacionais. O crédito à Habitação própria é reforçado e reformulado, mas devido à subida das taxas de juro e à exigência de entradas iniciais, o alargamento do mercado que se previa, não foi alcançado, permanecendo insolvente grande parte da procura.

Aqui entronca precisamente (1978-79) a grande expansão da construção clandestina.

O sector cooperativo, conheceu um grande dinamismo após o 25 de Abril, tendo sido criado um sector de apoio às cooperativas dentro do F.F.H.. As Cooperativas Económicas existiam já no Estado Novo, no entanto, o seu número era muito reduzido. Em 1945, só existiam duas, em 1953, já eram quinze e em 1970, existiam sessenta<sup>1</sup>. Estas cooperativas constituíam basicamente uma forma de segurança social para a classe média, que não estava coberta por qualquer sistema de previdência.

Muitas delas acabaram por transformar-se em verdadeiras empresas imobiliárias, praticando preços altamente especulativos. Não recebiam qualquer ajuda estatal e as habitações construídas eram muito caras, daí o seu acesso ser limitado só às classes económicas de rendimentos médios e elevados.

Após o 25 de Abril, as cooperativas transformaram-se e o Estado passou a apoiá-las directamente, através de ajudas financeiras, redução de impostos, projectos de construção, oferta de terrenos e assistência técnica e jurídica (D.L. 730/74 e D.L. 737-A).

O número de cooperativas aumentou substancialmente no período entre 1976-78 e quanto à sua distribuição espacial, a maior concentração verificou-se nos distritos de Lisboa e Porto, seguindo-se Setúbal e Faro.

No caso da Área Metropolitana do Porto, o concelho que tem demonstrado maior dinamismo do sector cooperativo tem sido Matosinhos, devido essencialmente ao grande apoio que a Câmara Municipal vem dando, nomeadamente através da oferta de terrenos para construção (Quadro 9).

---

<sup>1</sup> A. F. FERREIRA — *Cooperativas de Habitação em Portugal*. Lisboa, F.F.H., 1979.

## A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

**QUADRO 9 — Fogos concluídos por cooperativas na Área Metropolitana do Porto (1980-1986)**

CONCELHOS	N.º DE FOGOS	%
<b>Gondomar</b>	<b>389</b>	<b>5.8</b>
<b>Matosinhos</b>	<b>2724</b>	<b>41.2</b>
<b>Maia</b>	<b>844</b>	<b>12.6</b>
<b>Porto</b>	<b>1484</b>	<b>22.1</b>
<b>Valongo</b>	<b>144</b>	<b>1.7</b>
<b>Vila Nova de Gaia</b>	<b>1108</b>	<b>16.5</b>

CONCELHOS	N.º DE FOGOS	%
		<b>5.8</b>
		<b>41.2</b>
		<b>12.6</b>
		<b>22.1</b>
		<b>1.7</b>
		<b>16.5</b>

Fonte: FFH, CHERNORIE

As cooperativas têm demonstrado uma grande dinâmica e tendo em conta a crise económica da década de 70-80, pode afirmar-se que estas constituem uma alternativa acessível às populações mais carenciadas. Vários autores, têm apontado este aspecto, salientando o carácter democrático das cooperativas, o facto de os projectos serem discutidos por todos os membros e planeados de acordo com as suas capacidades financeiras, assim como, o controle directo sobre as empresas de construção em relação ao cumprimento dos prazos, tornando os custos mais baixos.

O 25 de Abril introduziu pois alterações importantes ao nível da habitação social, sobretudo permitiu uma maior participação das populações e das autarquias locais, na resolução dos problemas habitacionais e um maior apoio ao sector cooperativo. No entanto, devido à crise económica e à instabilidade política, o impacto da política habitacional, não foi aquele que era necessário, em face das necessidades habitacionais do país. Como consequência, o défice habitacional manteve-se, assim como, a expansão do mercado clandestino, em parte, porque o Estado pouco ou nada fez em relação a um dos problemas principais do sector, o do mercado fundiário.

## 2. CARACTERÍSTICAS DO MERCADO DE CONSTRUÇÃO CLANDESTINA

### 2.1. O Processo de Construção Clandestina

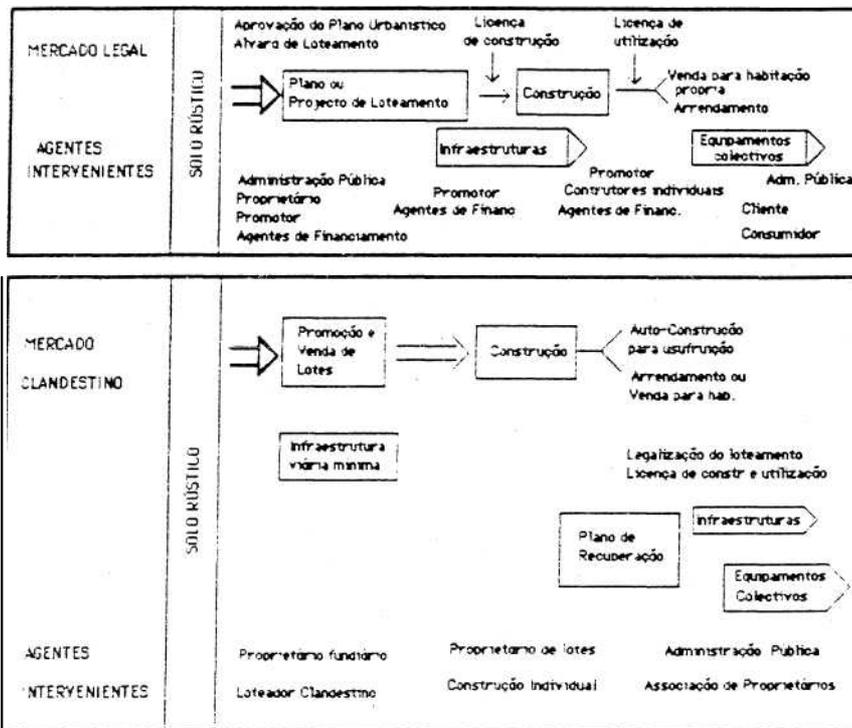
Como já referimos, o fenómeno da construção clandestina é a resposta às carências habitacionais, nomeadamente nas áreas de maior concentração urbana, face à inexistência de políticas urbanísticas e de habitação que contenham as soluções reais para as necessidades da população.

Nestes últimos vinte anos, sobretudo após o 25 de Abril, a construção clandestina passou a constituir uma das formas de expansão dos

principais centros urbanos e de ocupação de espaços de veraneio. Pela sua repartição geográfica, já analisada por vários trabalhos, verifica-se tratar-se de um fenómeno que afecta hoje praticamente todos os distritos do país, embora com imensidades diferentes, ligado ao grau de desenvolvimento das diversas regiões, salientando-se aquelas onde o crescimento demográfico foi mais explosivo, casos de Lisboa, Setúbal, Porto e Faro.

O mercado de construção clandestina, tendo-se assumido como forma pessoal de resolução da crise habitacional, aparece como um mercado autónomo e paralelo ao mercado legal de arrendamento e venda de habitações, em que estão envolvidos construtores informais e as famílias mais necessitadas de habitação.

As diferenças entre o mercado legal e o clandestino, não se encontram na qualidade do produto final e urbanização, mas sobretudo no processo — *as etapas de urbanização, construção e na repartição dos seus custos* (fig.7).



Fonte: Adaptado de *Loteamentos Clandestinos na Região de Lisboa*. Exposição do Grupo Habitat, publicado em *Cadernos Municipais*, n.º 22, ano 4, Maio de 1983.

Fig. 7 — Mercado de Produção de Habitação

### A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

Este mercado habitacional, que durante os anos 60 e 70 consolidou-se e alastra-se, tem sido encarado de uma forma diversa, tolerado ou reprimido conforme as conjunturas político-administrativas, ele vai ter um incremento muito grande após o 25 de Abril, facilitado em parte pela liberalização do regime político, o que, veio acarretar para o poder central, mas principalmente para o local, um aumento significativo de encargos e problemas urbanísticos.

Uma das características do mercado clandestino é a sua dimensão, dinâmica e semelhanças, na maioria dos casos, dos seus resultados em relação a certas urbanizações legais. Trata-se de um processo aparentemente desordenado e irracional de ocupação do espaço, que surge em locais imprevisíveis para as autarquias, geralmente nos limites fronteiriços dos concelhos, de difícil controlo e que não reage aos mecanismos de planeamento, nem mesmo às medidas repressivas que têm sido aplicadas.

Das reflexões apresentadas nos pontos anteriores, referimos os principais bloqueios estruturais da produção habitacional, que impedem o acesso à habitação de uma parte significativa da população. Esses bloqueios constituem as causas essenciais do aparecimento do mercado clandestino, às quais estão associados um conjunto de factores culturais, económicos e institucionais.

As análises realizadas sobre o processo de construção clandestina, que têm sido feitas em Portugal, apontam como causas determinantes deste fenómeno as seguintes:

- Falta de solos para urbanizar;
- Escassez e elevado custo da promoção legal em face de uma procura de baixos recursos que cresceu rapidamente;
- Rigidez e centralização do processo de planeamento e de licenciamento urbanístico;
- Inadequação das tipologias do mercado legal aos hábitos e aspirações da população;
- Acesso à propriedade do solo e alojamento;
- Inacessibilidade do crédito à habitação para as famílias de fracos rendimentos;
- Oferta de habitação social praticamente inexistente .

Uma vez desencadeado o processo de construção clandestina, ele ganhou um dinamismo próprio, reproduzindo as condições do seu crescimento. Os casos existentes são de um ponto de vista urbanístico e de

ordenamento do território diferentes, existindo desde áreas já loteadas expectantes, não edificadas, até aglomerados urbanos consolidados e praticamente estabelecidos — os bairros clandestinos.

Apesar dos vários tipos existentes, o processo que lhes dá origem apresenta aspectos idênticos, apenas variando, de certa forma a sua dimensão e o seu padrão espacial, dependendo este, sobretudo da estrutura fundiária de cada área e da sua relação com o restante espaço construído.

A formação de um bairro clandestino, começa por um processo de loteamento clandestino, o qual, consiste na compra de uma propriedade sem expectativas de urbanização, geralmente fora dos perímetros urbanos onde o preço dos terrenos é mais baixo. Estes terrenos, são normalmente agrícolas ou florestais, muitas das vezes consignados em planos como de reserva ou não passíveis de construção por serem impróprios para esse efeito, devido à sua inclinação e/ou constituírem áreas de protecção a linhas de água ou ao litoral.

Na Área Metropolitana de Lisboa, foram loteadas grandes quintas, que foram convertidas em vários lotes, enquanto que em torno do Porto e centro do País, onde a propriedade já está muito dividida, os loteamentos não foram tão significativos, existindo sobretudo construções clandestinas isoladas em parcelas que já eram do próprio (muitas vezes herdadas) ou foram adquiridas a proprietários rurais individuais \*. Apenas nos concelhos mais próximos do Porto, caso, por exemplo, de Vila Nova de Gaia e Matosinhos, foram desencadeados alguns loteamentos clandestinos, originando bairros, que no entanto, não atingem as dimensões dos existentes na A.M.L..

Mas como é concretamente feito um loteamento clandestino?

Para que um loteamento fosse autorizado ele teria de obdecer às regras impostas pelos D.L. 46 673 de 1965, revogado depois pelo D.L. 289/73, que impunham a existência de um plano de loteamento, onde deveria estar definida a delimitação dos lotes, as infra-estruturas necessárias, o tipo e natureza das construções a realizar, de acordo com as normas do RGEU (Regulamento Geral das Edificações Urbanas) e regulamentos municipais, e as áreas, destinadas ao domínio público.

---

<sup>1</sup> Correspondente à «Tipologia II — habitação não-formal dispersa nos centros urbanos», definida por ISABEL LOBO em — *Construção Não-Formal—Contribuição para a Análise Quantitativa a nível Regional*, I.A.C.E.P., Estudos Urbanos e Regionais, p. 24.

Contudo, o loteamento clandestino escapa a todas estas normas, limitando-se apenas à definição da subdivisão dos lotes, abertura de novos caminhos e/ou alargamento de caminhos rurais pré-existentes. O seu traçado não tem em atenção a topografia do terreno, o que provoca a deficiente implantação da rede viária e das próprias construções.

O suporte de toda esta operação é uma planta de loteamento, que apenas refere os limites cadastrais, onde se encontram delimitados os vários lotes, o que, permite ao comprador identificar a sua parcela, aceitando a compra colectiva com os outros proprietários e a realização de uma escritura notarial, através do subterfúgio da venda em avos.

A venda em avos não implica um destaque do prédio inicial, na verdade, não é vendida uma parcela de terreno, mas sim, um direito em comunhão com todos os outros compradores, vende-se portanto uma fracção do direito ao terreno. Como não existe um alvará camarário de licença de loteamento, a venda em avos não constitui um registo individual dos lotes adquiridos.

Existe assim um dolo, os vendedores transaccionam terrenos rústicos que não podem, por falta de loteamento aprovado, ser destinados à construção, os compradores adquirem parcelas de terreno na expectativa de construir. Deste modo, dilui-se a ilegalidade da venda e os loteadores mantêm-se defendidos de eventuais acções repressivas, o que, não deixa de constituir uma fraude à lei e um negócio simulado, passível de acção criminal

Não podemos deixar de realçar um aspecto importante, que aliás tem sido muito referido pelos autarcas e técnicos camarários, a cumplicidade dos notários, sem esta muitas escrituras de venda em compropriedade não poderiam ter sido realizadas<sup>1</sup>.

O elemento central de todo o processo de loteamento clandestino é o baixo preço dos terrenos, que resulta da ausência de investimentos em obras de urbanização, além de este poder muitas vezes ser pago de forma parcelar ao longo dos anos. Nos casos que estudámos no Concelho de Vila Nova de Gaia, encontrámos preços que variavam muito, conforme a área e localização dos terrenos e ano de aquisição. De uma maneira geral os preços encontrados para o Bairro do Picão, em 1973--1974 atingiam os 50\$00 a 200\$00 por m<sup>2</sup>, na Madalena, variavam entre 50\$00-500\$00 o m<sup>2</sup>, enquanto que no mercado legal, para o mesmo ano, segundo dados de um Inquérito realizado pelo Gabinete de Planeamento

---

<sup>1</sup> Esta situação parece agora estar ultrapassada desde a publicação do D.L. 400/84.

da Região do Porto \ os preços atingiam em média os 1000\$00 por m<sup>2</sup>. Actualmente é possível comprar-se terrenos no mercado clandestino a 500\$00-1000\$00 o m<sup>2</sup>, enquanto no mercado legal os preços variam, em média entre 3000\$00-10 000\$00 o m<sup>2</sup>.

Além do preço mais baixo, o mercado de solos clandestino, concorre \*com o legal pela quantidade de lotes oferecidos e diversidade quanto à dimensão e localização das parcelas.

Geralmente, os terrenos mais próximos das áreas urbanas já construídas, atingem menores dimensões, variando entre 100 e 350 m<sup>2</sup>, nos mais afastados, as parcelas são maiores, atingindo valores entre os 500 e 5000 m<sup>2</sup>.

Após a compra do terreno começa a fase de construção. Esta fica ao critério dos proprietários, quer em termos de tipologia, quer quanto à ocupação dos lotes.

A construção, de qualidade muito variada, prolonga-se por vários anos e não é feita de uma só vez, normalmente começa-se pelo corte de árvores e aplanamento do terreno, arranjo ou alargamento de caminhos, abertura de um poço, construção da fossa e uma edificação pequena tipo anexo, no fundo do lote, que, com o tempo e conforme as possibilidades financeiras da família vai sendo ampliada. Em outros casos, faz-se a estrutura e só mais tarde os acabamentos.

Trata-se portanto de um tipo de construção evolutiva, a qual é realizada com trabalho próprio, ajuda de familiares, amigos e alguns operários especializados.

Esta possibilidade de um investimento ao longo do tempo e grande parte do trabalho feito pelos proprietários, confere-lhe custos mais baixos, compatível com a capacidade de aforro da população que procura este mercado, para além de proporcionarem melhores condições de alojamento, do que as suas residências anteriores (casas sobreocupadas, partes de casa, barracas). Aspectos estes que são apontados como essenciais para a «... compreensão da popularidade do clandestino e a inadequação do mercado legal à estrutura da procura existente...»<sup>2</sup>.

A imagem dos bairros clandestinos é uma consequência directa desta forma de construção, a mistura de tipologias e de usos, habitações

---

<sup>1</sup> *Inquérito às freguesias da Área da Região do Porto*. Porto, G.P.R.P. (Gabinete de Planeamento da Região do Porto), 1973.

<sup>2</sup> TERESA BARATA SALGUEIRO — *Promoção Habitacional e o 25 de Abril* «Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, n.º 18/19/20, 1986, p. 686.

unifamiliares, lado a lado, com construções multifamiliares (com aspecto de moradias), pequenos comércios, oficinas e mesmo indústrias. Para além claro, do aspecto inacabado das construções, sendo por vezes difícil distinguir quais as que estão habitadas ou não.

Relativamente à tipologia, cabe ainda realçar uma tendência para a moradia individual, com quintal e jardim, sobretudo nos bairros mais recentes. Este aspecto, como o afirma Bruno Soares <sup>\*</sup>, parece ser uma resposta informal a fenómenos que surgiram noutros países da Europa, após a 2.<sup>a</sup> Guerra e nas áreas suburbanas dos Estados Unidos, para os quais, quer os programas oficiais, quer a promoção privada legal, deram resposta, através, nomeadamente da promoção das «cidades-jardim». Facto este que não se verificou em Portugal, a não ser excepcionalmente e dirigido a certos estratos populacionais mais favorecidos e alguns programas de iniciativa estatal, mas muito limitados.

A preferência por este tipo de habitat, está relacionado não só com a origem rural destes residentes, mas também com a possibilidade de acréscimo do rendimento familiar através do cultivo do quintal, criação de animais domésticos e/ou existência de um anexo-oficina, onde se realizam alguns «biscates».

Outro aspecto essencial é a inexistência de infraestruturas básicas, com excepção da electricidade, que no entanto, só é colocada muito depois do processo já ter sido iniciado, arruamentos em terra, grande dispersão das construções, havendo vários lotes desocupados e falta de equipamentos.

Saliente-se ainda que, a partir de 1970 (intensificando-se sobretudo após 1974) dá-se não só a expansão do fenómeno da construção clandestina, como também o aparecimento da especulação, principalmente nos bairros mais antigos, da periferia de Lisboa e do Porto.

É o caso quer da diminuição do tamanho dos lotes, devido à sobrevalorização do seu preço, quer do aparecimento do mercado de arrendamento e sobreocupação dos lotes, com construção de anexos nas traseiras para habitação e construção tipo «ilha».

Nos bairros estudados, tanto na Madalena como no Picão, detectámos casos de compra de terrenos com cerca de 5000 m<sup>2</sup>, comprados a 50\$00/m<sup>2</sup> e que posteriormente foram subdivididos e revendidos em lotes em média com 300 m<sup>2</sup>, a preços que variavam entre os 150\$00 e os 500\$00 o m<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> L. BRUNO SOARES — *Urbanização Clandestina e Política Urbana*, «Sociedade e Território», Porto, ano 1(1), 1984, p. 26.

A situação de grande carência do mercado de alojamentos baratos, garantia uma forte procura de habitações clandestinas. Por isso, após uma primeira fase de construção mais dispersa, começa-se a notar, principalmente no período 1974-1979, uma densificação dos bairros pré-existentes, acompanhado da transferência de famílias de alojamentos arrendados do sector legal, para a moradia própria no mercado clandestino.

Nos bairros mais antigos dos concelhos periféricos do Porto, nota-se esta tendência para a densificação resultante em parte, do aumento dos preços dos terrenos e feita à custa da construção de várias pequenas moradias, tipo anexo, num mesmo lote, com um espaço colectivo comum, em muito semelhantes as «ilhas» características do Porto.

É também durante este período de tempo que intensifica-se a construção clandestina de segunda habitação, principalmente nos concelhos do litoral.

A última fase de todo este processo construtivo, a realização das obras de urbanização e infraestruturização, é a mais complicada. Enquanto que no mercado legal, os encargos de urbanização e sua realização são da responsabilidade do loteador, estando por isso englobados no preço dos lotes, no mercado clandestino, eles são diferidos no tempo e remetidos os seus custos e realização para os compradores e autarquias locais. Este facto acarreta incómodos e custos acrescidos, quer para os proprietários, quer para as autarquias locais. Os primeiros são confrontados não só com a obrigação de participarem nos custos das infraestruturas a realizar, como também com a cedência de áreas de terreno para a sua realização. Os Municípios, por seu turno, além de participarem nos custos e elaboração dos projectos, têm muitas vezes que proceder a demolições e consequente realojamento de famílias (processo este que tem sido bastante moroso e nem sempre pacífico).

O suporte de todo este processo construtivo, é a cooperação e a cumplicidade. Cooperação materializada na autoconstrução e entreaajuda familiar, quer ao nível do trabalho, quer financeira. Cumplicidade expressa no encobrimento dado pelos novos proprietários aos loteadores e também da própria fiscalização das Câmaras, que «fecham os olhos», na maioria das vezes, porque receberam «pequenas gratificações».

Como conclusão podemos dizer que o processo de construção clandestina «... altera as etapas de urbanização exigidas pela legislação vigente, [ou seja]: loteamento — construção — infraestruturas, em vez de loteamento — infraestruturas — construção»\*.

---

L. BRUNO SOARES — *Urbanização Clandestina e Política Urbana...*, 1984, p. 25.

## A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

O mercado de construção clandestina introduziu novos aspectos no processo de crescimento urbano:

— Uma alteração na estrutura fundiária das periferias urbanas, facilitando o alargamento da propriedade fundiária urbana e do alojamento a estratos mais baixos da população;

— Dentro da residência da classe baixa, um padrão de crescimento espacial baseado essencialmente na baixa densidade e em tipologias unifamiliares;

— Uma intervenção mais directa das populações na produção do espaço urbano, com a construção das suas habitações e a realização das infraestruturas.

### 2.2. Os agentes envolvidos e suas relações

No ponto anterior traçamos em linhas gerais as características do processo de urbanização clandestina salientando as que o diferenciam da urbanização legal. Nesse processo intervêm um conjunto de agentes aos quais dedicaremos agora a nossa atenção.

«Dos [diferentes] intervenientes no loteamento e na construção clandestina que actuam, uns no sentido de os realizar e dinamizar, outros no sentido de os conter e controlar, destacam-se [quatro], que estão particularmente ligados a este processo e que contribuem [assim] para a sua caracterização» \*: os loteadores clandestinos, os novos proprietários urbanos, as organizações locais de moradores e/ou proprietários e as autarquias locais.

O loteador clandestino é o principal agente de transformação da estrutura fundiária, normalmente funciona como um intermediário entre o proprietário rural e a população que procura este tipo de mercado. Compra propriedades rurais e/ou florestais, a baixo custo e sem perspectivas de urbanização, que depois subdivide em lotes, que são vendidos para construção. Esse parcelamento, não obedece a qualquer critério de ordenamento urbano (inexistência de projecto de loteamento), apenas são abertos alguns arruamentos, quase sempre por alargamento de caminhos rurais pré-existentes e/ou abertura de novos em direcções indiferentes à topografia.

Após a abertura das ruas, a venda dos lotes é feita no próprio local, por anúncio em pequenas tabuletas ou mesmo em jornais locais

---

<sup>1</sup> *Loteamentos Clandestinos na Região de Lisboa*. Exposição do Grupo Habitat, publicado em «Cadernos Municipais», 4(22), Maio, 1983, p. 13.

ou ainda através da informação entre compradores que vão «passando a palavra a outros». Este último veículo de informação parece ter sido o predominante, nos bairros estudados, como nos foi dado comprovar pela grande predominância de moradores que mantêm entre si relações de parentesco e/ou de amizade ou de trabalho.

No caso do Grande Porto e segundo o que constatamos, o papel do loteador não foi tão significativo como na Área Metropolitana de Lisboa. Na verdade, o que normalmente acontece é a compra directa a proprietários individuais rurais, pelos futuros construtores, de pequenas parcelas, que se intercalam, por vezes, umas nas outras, consequência da grande pulverização e fragmentação da propriedade rústica, que caracteriza esta área V

Quanto aos chamados novos proprietários urbanos eles são os compradores dos lotes de terreno e promotores das novas construções e têm como principal objectivo a resolução do seu problema habitacional.

Garantida a propriedade do solo, eles desencadeiam um processo de autoconstrução evolutiva, que é aquela que lhes permite da melhor forma mobilizarem os seus recursos financeiros. Na verdade, para a maioria das classes sociais envolvidas, o mercado de construção clandestina, permite a aplicação, ainda que, com bastantes sacrifícios, de pequenas poupanças familiares (subsídios de férias, Natal, heranças, horas extraordinárias, empréstimos familiares) que não encontram alternativa de investimento no mercado legal de habitação.

No essencial, o mercado de construção clandestina é caracterizado pela promoção de alojamentos para «auto-consumo», assente na autoconstrução e entajuda familiar, trata-se portanto de uma forma ««não-capitalista» de produção sem capacidade de se expandir para além do limite de satisfação de uma necessidade básica — a habitação»<sup>2</sup>.

Relativamente à caracterização social destes novos proprietários, verifica-se que, pertencem às classes sociais mais baixas, operários industriais, qualificados ou não, da construção civil, pequenos comerciantes e emigrantes, quase todos com ascendência camponesa, ou então, nascidos em distritos rurais e normalmente com um baixo nível de escolaridade.

Convém realçar um aspecto importante, que é o facto de esta população estar empregada nos sectores de actividade institucionalizados

---

<sup>1</sup> Aspecto este que apenas inferimos indirectamente através da consulta das escrituras de venda dos terrenos e informações prestadas pelos técnicos camarários e moradores, já que não nos foi possível obter o cadastro rústico da área.

<sup>2</sup> ABÍLIO CARDOSO — *State Intervention in Housing in Portugal 1960-1980*. University of Reading, 1983, p. 355.

da economia, sendo muito raros os casos de trabalho em sectores ditos informais (economia subterrânea), o que a diferencia de certa forma dos exemplos de construção clandestina do Terceiro Mundo.

As vantagens que estes estratos populacionais encontram no mercado clandestino, traduzem-se sobretudo na possibilidade de evitar os custos elevados do mercado legal e um investimento parcelado, mais de acordo com as suas capacidades económicas, permitindo-lhes assim «materializarem um sonho» — ter uma moradia unifamiliar —, assumindo esta um valor simbólico de ascensão social, que a actividade profissional não lhes permite, além da melhoria significativa das condições de alojamento.

Estas características sociais e económicas, ligadas a uma origem rural recente e baixo nível de rendimentos, transparecem de certa forma no modelo e processo clandestino. Na verdade, e um pouco contrariamente ao que aconteceu na Europa e nos Estados Unidos em que a periferia das áreas urbanas cresce a partir da saída do centro da cidade das classes médias, através da oferta de uma diversidade de modelos de habitat e de formas de propriedade, produzidas por empresas privadas ou pelo Estado (as cidade-jardim), em Portugal, misturam-se duas formas. Por um lado o mercado legal, promove na área periurbana essencialmente empreendimentos habitacionais, em áreas de certo modo privilegiadas (caso por exemplo da faixa litoral) para as classes médias e altas, que saem do centro urbano, por outro, o mercado clandestino desenvolve uma mancha alargada de loteamentos e construções, apropriadas por grupos sociais mais populares, quer deslocados do centro da cidade, quer locais.

Portanto, existe uma demarcação social no mercado dual de habitação, o que, impede de certa forma a permeabilidade entre os dois mercados, o que leva a uma segregação espacial e social do mercado clandestino. «... O clandestino por via da sua origem e até dos grupos sociais nele preponderantes é desfavorecido em termos de imagem ... qualitativa e social. Por isso (...) os estratos médios e altos são a procura do mercado legal e não constituem procura para o mercado clandestino, desprestigiado e desfavorecido (...). Pelo contrário, o proletariado e os grupos da pequena burguesia poderão constituir a procura, e esta sim móvel para os dois mercados. A escolha terá a ver com o preço, as características do fogo e a sua localização» \

A única excepção a este facto, está relacionada com o fenómeno de construção clandestina para segunda residência, na faixa litoral, casos por exemplo do Algarve, Serra da Arrábida e mesmo nalguns locais do

---

<sup>1</sup> T. BARATA SALGUEIRO — *A Promoção Habitacional e o 25 de Abril...*, p. 685. 202

litoral do Noroeste (praia da Madalena e Salgueiros, concelho de Vila Nova de Gaia, Freguesia de Lavra e Leça da Palmeira, no concelho de Matosinhos, praia do Mindelo, no concelho de Vila do Conde, A Ver-o-Mar, concelho da Póvoa de Varzim, litoral do concelho de Esposende entre outros), cuja expansão deu-se principalmente após o 25 de Abril.

Refira-se que, a Secretaria de Estado do Ambiente e algumas Câmaras Municipais, tomaram recentemente medidas drásticas quanto a este problema, caso da demolição de construções na Arrábida, Costa da Caparica, Lagoa da Albufeira e Ria Formosa, aliás bastante divulgadas pelos meios de comunicação social.

Quanto às Comissões de Moradores e/ou Proprietários, elas assumem dois papéis, intimamente ligados: *de reivindicação* de melhoramentos urbanísticos e *de colaboração* com as Autarquias Locais no complexo processo de legalização — recuperação destas áreas.

Elas têm tido um papel fundamental na recuperação das áreas de construção clandestina, principalmente porque têm conseguido impor-se como interlocutor privilegiado junto das Câmaras, conseguindo negociar posições compensadoras para ambos os lados, relativamente à participação dos custos, acompanhamento e implementação do processo de recuperação. O que, de certa forma traduz um novo funcionamento da administração local, em que as populações assumem um papel mais participativo na elaboração dos planos e sua execução, não sendo estes meramente impostos de cima para baixo.

Esta via tem-se revelado como a mais rápida e eficaz na recuperação e legalização das áreas clandestinas, no entanto, requer que a população reconheça as suas vantagens efectivas, para o bom termo de todo o processo.

Apesar de algumas Câmaras terem conseguido assumir este novo papel, ainda que, alguns apontem ser uma forma de ganhar as simpatias eleitorais dos residentes clandestinos, o processo não tem sido simples. Por um lado, as Câmaras debatem-se com problemas financeiros e técnicos além da necessidade de investimentos em outros sectores considerados prioritários, que impedem a execução dos planos de recuperação. Por outro, o próprio processo não é pacífico pois os moradores têm de fazer concessões, como a cedência de terrenos para equipamentos e infraestruturas. Por fim, este processo não depende somente das Autarquias Locais, estando em grande parte dependente, da Administração Central, quanto à aprovação destas áreas como Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística, o que tem sido bastante moroso.

O papel das Autarquias não se tem limitado unicamente a uma acção de recuperação, aliás esta é bastante recente. Antes do 25 de Abril, a sua acção foi meramente de «policiamento», através de uma fiscalização mais ou menos rígida e realização de algumas demolições

### A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

pontuais, mas que não conseguiram conter o processo. Após aquela data, principalmente entre 1975 e 1979, elas tiveram uma atitude muito mais permissiva, que conjugada com vários factores económicos, políticos e sociais, favoreceram uma forte expansão da construção clandestina.

A partir de 1980, verifica-se uma mudança de atitude das Autarquias, que se traduz no endurecimento da sua posição perante o processo clandestino exercendo pressão sobre a Administração Central no sentido de lhes dar apoio financeiro e legislativo, quanto à gestão, planeamento urbanístico e fomento habitacional. Para permitir, não só, recuperar os bairros existentes, como também conter e controlar a sua expansão, além da criação de medidas alternativas, entre outras, o apoio à autoconstrução e às cooperativas, através da oferta de solos urbanizados.

Relativamente às acções que se estabelecem entre os vários intervenientes no processo clandestino referidos, elas assumem duas facetas antagónicas, relações de aliança e de conflito.

Quanto às primeiras, elas manifestam-se na cumplicidade e entreaajuda, que criam condições específicas de funcionamento do mercado clandestino.

A cumplicidade manifesta-se ao nível das formas de contornar a lei:

— A venda em avos, forma encontrada pelos proprietários rústicos e loteadores, com a conivência, ainda que indirecta, dos notários;

— O confronto entre a lei jurídica e a lei moral, em que o discurso dos moradores clandestinos, oscila entre o facto de saberem que era ilegal o que estavam a fazer, mas por outro lado terem consciência que não tinham outra alternativa e por isso ninguém iria tomar medidas drásticas;

— A fiscalização e a construção à multa, a consciência de que é possível comprar a legalidade, quer pelo suborno ou por conhecimento dos fiscais, quer pelo pagamento da multa, que interpretam como uma garantia de continuar a obra;

— A ambiguidade da própria lei, que se manifesta ao nível do registo nas finanças, conferindo ao proprietário um direito de posse e legalidade «... se a lei quando regulamenta a construção e respectivo licenciamento deixa admitir que surjam prédios clandestinos, quando regulamenta a contribuição predial só refere prédios rústicos ou urbanos e, como tal, sujeitos ao fisco...» \*.

A entreaajuda, é particularmente importante pela participação da família em todo o processo, que se traduz no apoio financeiro e na

---

<sup>1</sup> T. BARATA SALGUEIRO — *Bairros Clandestinos na Periferia de Lisboa...* p. 48. 204

construção da casa. Mas esta rede de solidariedade alarga-se aos amigos, aos vizinhos, colegas de trabalho, loteadores, proprietários dos terrenos, pequenas empresas de construção ou trabalhadores individuais, através do apoio na construção e facilidades de pagamentos dos terrenos, da construção e dos materiais necessários.

Os conflitos que se desenrolam ao longo de todo o processo de urbanização, centram-se essencialmente em três questões: contenção e controlo sobre os loteamentos e a construção (da iniciativa da Administração Local e Central); a melhoria das condições urbanísticas e habitacionais, da responsabilidade dos moradores, proprietários e Administração Local; a legalização dos lotes e construções, da iniciativa dos proprietários e autarquias.

Relativamente aos conflitos entre o Poder Central e Local, estes surgem em relação à delimitação de responsabilidades, exigindo o segundo formas mais expeditas de não só legitimar o processo, através da recuperação, mas também uma descentralização financeira e de competências ao nível do planeamento e gestão urbanística, de forma a criar alternativas ao mercado clandestino, principalmente no controlo da transformação do uso do solo, em particular a questão da produção do solo urbano e sua comercialização.

Os conflitos entre proprietários, loteadores clandestinos e autarquias, manifestam-se sobre a delimitação de responsabilidades e respectivos encargos na urbanização dos bairros, cedência de terrenos para infraestruturas, para equipamentos e na legalização do loteamento e construções.

Conflitos entre promotores imobiliários legais, administração pública e promotores clandestinos, centrados sobre a concorrência entre o mercado legal e o clandestino, que lhes retira uma parte da procura, lhes disputa terreno, mão-de-obra, materiais de construção, não dispendendo muitas vezes encargos com impostos e regalias sociais, e exigência por parte dos primeiros da aplicação das medidas legais aos promotores clandestinos.

### 2.3. Consequências Sociais e Económicas

Existe actualmente e independentemente do posicionamento ideológico dos técnicos e autarcas, um consenso em termos das causas e consequências do fenómeno clandestino, bem como, das medidas necessárias para o combater<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Veja-se por exemplo os textos produzidos pelas duas Jornadas realizadas sobre Loteamento e Construção Clandestina.

Em relação às consequências do processo de construção clandestina, existe também uma certa convergência de opiniões em torno principalmente dos seguintes aspectos: degrada o meio ambiente e afecta a qualidade de vida.

No entanto, uma questão se nos coloca, será que estes aspectos negativos, são exclusivos do fenómeno de construção clandestina? A realidade existente demonstra que não.

Aos clandestinos aponta-se que destroiem os recursos naturais, as explorações agro-florestais e os sistemas ecológicos necessários ao equilíbrio do meio ambiente, através da: ocupação de solos agrícolas; alteração e destruição de sistemas de drenagem natural; degradação de reservas aquíferas; derrube extensivo de florestas e imobilização de recursos do subsolo.

Não podemos deixar de salientar, que infelizmente, não são exclusivos dos clandestinos, uma vez que ainda hoje não existe um planeamento urbanístico que tenha contribuído para a tão propagada melhoria da qualidade do espaço urbano e quadro de vida das populações.

Na verdade, a grande maioria dos loteamentos legais, guiados principalmente por interesses especulativos, apoiados por uma política de solos e financeira fortemente restritiva, favorável à estrutura monopolística do mercado legal e não correctamente condicionada quer pelo Poder Central, quer Local, também têm operado transformações no padrão territorial com efeitos profundamente negativos e com elevados custos sociais.

Por exemplo, a instalação de infraestruturas e equipamentos em novas urbanizações, da responsabilidade dos promotores privados, é muitas vezes adiada ao longo dos anos, o que, faz com que a qualidade do espaço urbano, não seja muito diferente das urbanizações clandestinas. Muitos destes empreendimentos aparecem sob a forma de novas «cidades residenciais» com elevado coeficiente de ocupação do solo e desinseridas muitas vezes do tecido construído pré-existente.«... [T]rata-se no fundo de um processo de «urbanização por saltos», em contraponto ao crescimento orgânico e contínuo, onde os blocos crescem como cogumelos num espaço rural...»<sup>1</sup>.

Portanto, não é forçoso que se viva pior nos clandestinos, sobretudo quando as tendências para se diminuir os custos atingem, por prolongamento, as próprias urbanizações legais.

Não queremos dizer com isto, que minimizemos os aspectos negativos espaciais e sociais provocados pela desorganização do espaço

---

<sup>1</sup> F. NUNES DA SILVA; MARGARIDA PEREIRA — *Ilusões e Desilusões das Periferias na Área Metropolitana de Lisboa*. «Sociedade e Território», Porto, ano 2(5), Nov. 1986, pp. 15-16.

urbano e pela delapidação de valores" patrimoniais, provocados pela expansão da urbanização clandestina. Pretendemos sim, chamar a atenção para o facto de estes aspectos resultarem do sistema urbanístico português em conjunto, e não especificamente da construção clandestina. Mas se a urbanização clandestina aparece principalmente referenciada pelos aspectos negativos, todavia ela apresenta um conjunto de vantagens que não podem ser negligenciadas. Um dos aspectos essenciais é que ela tem constituído para uma grande parte da população o único meio de acesso à propriedade e melhoria das condições habitacionais. É um facto reconhecido que as construções clandestinas oferecem uma qualidade habitacional superior à dos bairros de lata ou degradados e até mesmo de alguns empreendimentos do Estado.

A construção clandestina permitiu o acesso às camadas sociais mais baixas, de um novo tipo de habitat, de baixa densidade constituído por apologias unifamiliares, que lhes era vedado no mercado legal, devido aos seus altos preços, aos quais só tinham acesso as classes sociais de maior poder aquisitivo.

Outro aspecto a salientar, é o facto de a construção clandestina ter permitido uma intervenção directa das populações na produção do espaço urbano, situação que tem reflexos quer na atitude social perante as instituições, quer na relação que se estabelece com os outros, assente na rede de solidariedade familiar e nos recursos próprios. Acreditar na possibilidade da sua valorização social através do esforço e sacrifício próprio, são atitudes mais ou menos generalizadas entre os moradores dos bairros clandestinos.

Estes pontos de vista referidos, têm consequências importantes ao nível social e económico, conduzindo a uma certa indisposição para a mobilidade residencial como resultado do «fechamento» da família num espaço conhecido e reconhecido.

Relativamente às consequências da construção clandestina sobre a estrutura do mercado habitacional, é de referir o facto de ela ter contribuído para contrabalançar a crise da construção civil e das empresas a juzante e a montante do sector, captando mão-de-obra dispensada pelo mercado legal além de constituir um importante mercado de materiais e equipamentos necessários à construção.

O mercado clandestino tem tido também um papel importante para os mecanismos económicos, sociais e políticos gerais, ao proporcionar a fixação de uma parte da mão-de-obra necessária à expansão dos vários sectores da economia e contribuir para aliviar possíveis conflitos sociais inerentes às reivindicações em termos habitacionais.

Em relação ao Estado este mercado ofereceu duas vantagens: uma posição de força, nas futuras negociações quanto à oferta de infraestruturas e certa legitimidade no diálogo com as populações, uma negação do

crescimento de um proletariado urbano, que ora afastado para as áreas mais periféricas do espaço urbano, acerca dos quais pouco ou nada se sabia<sup>1</sup>.

Para as Autarquias Locais a construção clandestina provoca perturbações importantes, nomeadamente, põe em causca possíveis planos urbanísticos, levando, por vezes, à sua alteração, exige investimentos, quase sempre incompatíveis com as capacidades financeiras das autarquias e intervenções técnicas difíceis e/ou impossíveis (caso dos bairros localizados em vertentes muito acentuadas ou em vales inundáveis). Além de pôr, muitas vezes, em questão a execução de projectos de âmbito regional ou nacional, caso por exemplo da expansão de aeroportos, implantação de vias rápidas e de equipamentos públicos.

### 3. O MERCADO DE CONSTRUÇÃO CLANDESTINA NA ÁREA METROPOLITANA DO PORTO

#### 3.1. Breve análise da situação habitacional

A Área Metropolitana do Porto (A.M.P.) abrange nove concelhos<sup>2</sup>, Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia, representando cerca de 4% da área da Região Norte.

Em 1981, residiam na A.M.P. 1 117 820 habitantes sendo esta área a que tem vindo a registar as mais elevadas taxas de crescimento demográfico, dentro da Região Norte, possuindo nos últimos quarenta anos uma variação demográfica sempre superior ao valor médio regional, salientando-se o crescimento da década de sessenta, positivo na A.M.P. e negativo ao nível do Continente.

O crescimento demográfico da A.M.P. não foi uniforme, nem temporalmente, nem espacialmente. Numa primeira fase, até inícios do século XX, o concelho do Porto registou o crescimento mais acentuado, tendo depois progressivamente estabilizado e vindo até, a partir dos anos sessenta, a perder percentualmente população. Os restantes concelhos apresentam um comportamento diferenciado, enquanto que os do Grande Porto (Gondomar, Maia, Matosinhos, Valongo e Vila Nova de Gaia) crescem continuamente ao longo do período considerado, polarizando quase todo o dinamismo demográfico da área, os restantes praticamente estabilizam a partir de 1930.

---

<sup>1</sup> Ideias desenvolvidas por, C. MACEDO RODRIGUES — *Inperfeições ou Dualismo no Mercado de Habitação? Urbanização Clandestina e Reprodução da Força de Trabalho em Portugal* «Sociedade e Território», Porto, ano 1(1), Março 1984, pp. 38-45.

<sup>2</sup> Segundo a divisão territorial definida pela Comissão de Coordenação da Região Norte.

O crescimento demográfico da A.M.P. é em grande medida alimentado por migrações de populações vindas do exterior, não deixando no entanto, de ser muito importante os aumentos internos, resultantes das elevadas taxas de natalidade.

O desenvolvimento dos transportes, primeiramente do caminho-de-ferro e mais tarde o rodoviário, foram os principais responsáveis por esta «explosão» demográfica dos concelhos periféricos à cidade, o que, permitiu que a mancha construída se alargasse e ocupasse progressivamente os espaços outrora rurais. Na realidade, desde a segunda metade do século XIX, uma série de aglomerados secundários, «nascem» na periferia rural, quer por expansão dos antigos lugares rurais, quer pelo aparecimento de novos aglomerados, os quais se desenvolvem ao longo dos principais eixos de circulação radiais que saem da cidade.

É sobretudo a partir da década de 60, que os concelhos periféricos assumem uma importante função de suporte residencial, da força de trabalho, em parte, ligada ao mercado portuense, a qual vai retirar vantagens da extensão periférica da rede de transportes públicos urbanos, envolvendo-se em movimentos pendulares diários.

Factores como, a diferenciação e especialização funcional da cidade do Porto, os custos do solo, a legislação quanto ao arrendamento, a pequena oferta de habitação social, o movimento centrífugo da indústria e a melhoria da acessibilidade intrametropolitana, contribuíram directamente para o desenvolvimento de estratégias de descentralização residencial.

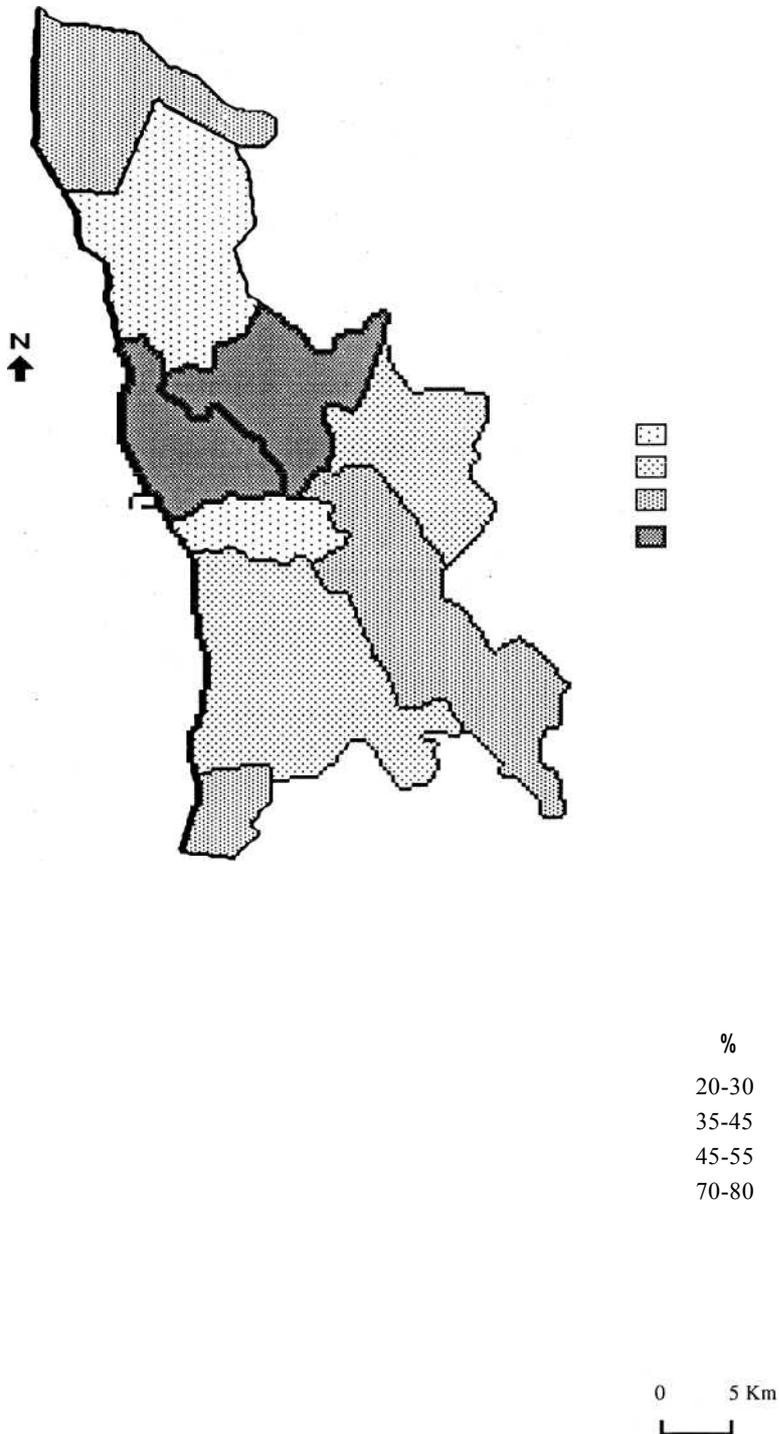
É assim, que parte da população portuense, assim como aquela que entretanto migra para a A.M.P., vai-se fixar nos concelhos periféricos, onde procuram resolução para o seu principal problema — a habitação.

Não surpreende pois, que a cidade do Porto apresente um decréscimo da sua população, passando de 303 424 habitante, em 1960, para 301 655 em 1970, diminuição esta que é particularmente sentida nas freguesias mais centrais, acentuando-se, este facto na década seguinte, enquanto que os restantes concelhos sofrem aumentos populacionais significativos, atingindo os maiores acréscimos, os concelhos de Gondomar (24.2%), Valongo (23.9%) e Espinho (21.3%).

A ocupação residencial dos concelhos periféricos ao Porto, aumentou não só em consequência da pressão demográfica, como também devido ao aumento do poder de compra da população, principalmente após o 25 de Abril de 1974. Este facto, permitiu que uma parte da população atingisse um certo nível de rendimentos, o qual é canalizado para a resolução do seu problema habitacional, quer através do mercado legal quer clandestino, o que levou, a uma procura crescente de terrenos para construção, relativamente acessíveis, de preferência junto aos prin-

## A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

cipais eixos de circulação e nas áreas mais agradáveis da periferia, caso da faixa litoral e vertentes arborizadas das freguesias mais interiores. Pela análise da evolução do número de alojamentos entre 1940 e 1981, podemos comprovar alguns dos aspectos apontados. Assim, verifica-se que entre 1940 e 1960 o Porto apresenta o acréscimo mais reduzido (25.3%), o que denota já uma perda de importância da residência na cidade em favor dos concelhos periféricos, principalmente os de Matosinhos, Maia e Gondomar, que apresentam os valores mais altos da taxa de variação dos alojamentos, respectivamente 71.0%, 72.0% e 50.3% (fig. 8).

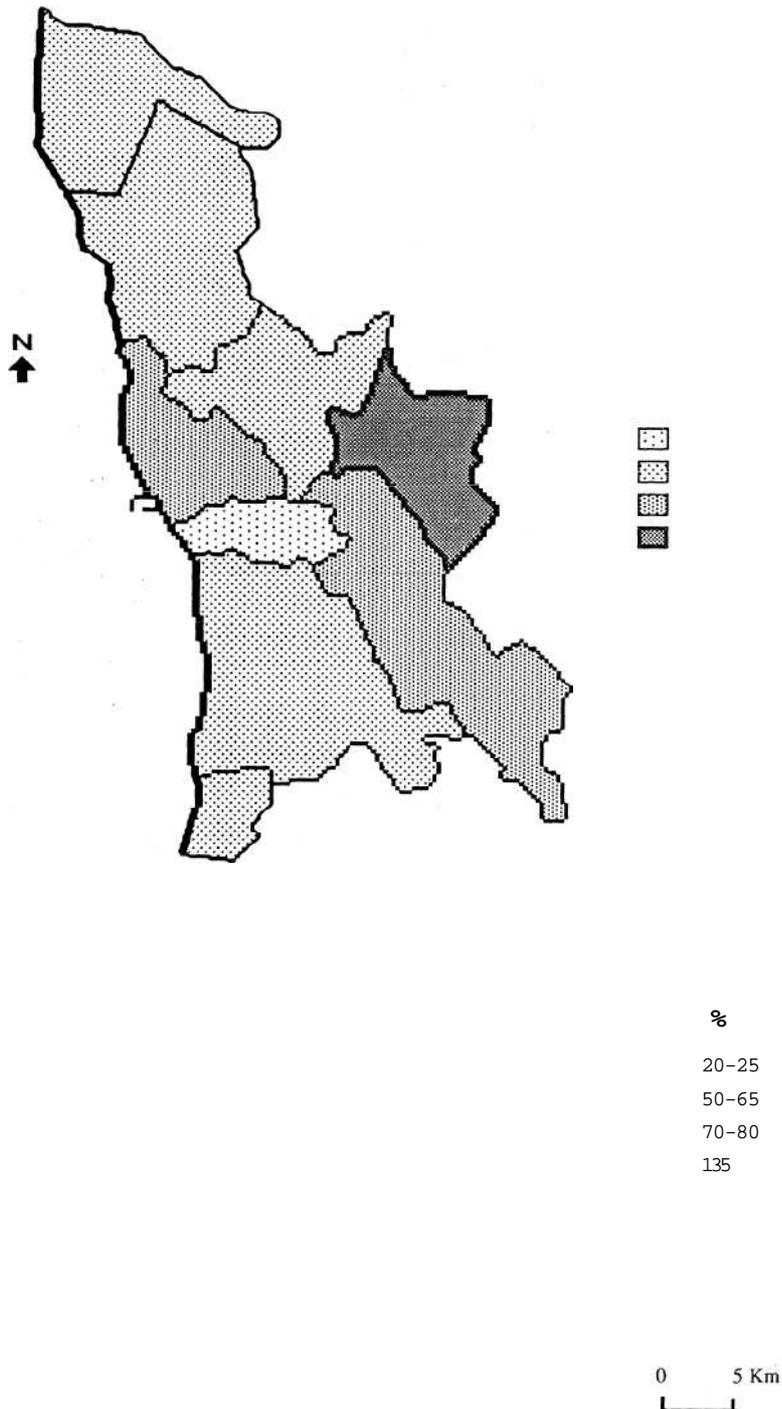


FONTE: INE, Recenseamento Geral da População

Fig. 8 — Variação dos Alojamentos Clássicos 1940-1960

No período seguinte, 1960-1981, acentua-se esta tendência, apresentando o Porto o valor mais baixo da taxa de variação dos alojamentos, inferior a 25%, enquanto que os concelhos periféricos tanto a norte como a sul do Douro, apresentam valores superiores a 50%, destacando-se principalmente o concelho de Valongo, com um valor superior a 100% (fig. 9).

Não há dúvida que o alargamento da rede rodoviária, quer a norte, quer a sul do Douro, a expansão da rede de transportes urbanos, e a construção da ponte da Arrábida, contribuíram decisivamente para este aumento da ocupação residencial dos concelhos



FONTE: INE, Recenseamento Geral da População

**Fig. 9 \_ Variação dos Alojamentos Clássicos 1960-1981**

### A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

periféricos, passando alguns aglomerados, a constituírem autênticos dormitórios da cidade.

Analisando ainda os alojamentos existentes em 1960, verifica-se que existiam na A.M.P. um total de 211519 alojamentos clássicos, estando 95.8% ocupados nos quais residiam 211201 famílias, número este superior aos alojamentos ocupados (202 714), o que denota a existência de um déficit de alojamentos e de situações de sobreocupação dos mesmos.

Apenas os concelhos de Espinho e Póvoa, não apresentam déficit habitacional, quanto aos restantes os valores mais altos são os do Porto (4094), Matosinhos (2530) e Vila do Conde (1280), situação esta que se agrava na década seguinte (Quadro 10).

QUADRO 10 — Número de alojamentos clássicos e famílias em alojamentos clássicos em 1960

Concelhos	Alojamentos Clássicos		Alojamentos Clássicos Vagos			Famílias
	Total	Ocupados	Total	Para arrend.	Outros	
Espinho	6 065	5 709	356	295	61	5 462
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
Porto	81 102	77 204	3 898	2 543	1 355	81 298
Póvoa de Varzim	10 038	9 595	443	180	263	9 255
Valongo	7 496	7 224	272	140	132	7 435
Vila do Conde	10 822	10 318	504	213	291	11 588
Vila N. de Gaia	40 168	38 390	1 778	1 046	732	38 958
Área M. do Porto	211 519	202 714	8 805	5 529	3 276	211 201

Fonte: INE X Recenseamento Geral da População 1960.

Relativamente a 1970, verifica-se que todos os concelhos têm déficit de alojamentos relativamente às famílias residentes, destacando-se mais uma vez o concelho do Porto com 5880, seguido de Matosinhos (1230) e Vila Nova de Gaia (755) (Quadro 11).

Em 1981, existia na Área Metropolitana do Porto um total de 321 953 alojamentos número este superior ao de famílias residentes (307 334). Cerca de 98.9% dos alojamentos são clássicos, destes 90.4% estavam ocupados como residência habitual, residindo neles 1 102 645 pessoas, 2% são de uso sazonal e os restantes 8% tinham ocupante ausente ou se encontravam vagos (Quadro 12).

QUADRO 11 — Número de alojamentos clássicos e famílias em alojamentos clássicos em 1970

Concelhos	Alojamentos Clássicos			Alojamentos Clássicos Vagos			Outros	Famílias
	Total	Ocupados	Uso sazón.	Total	P/Venda	P/arrend.		
Espinho	7 480	6 550	35	895	15	735	145	6 605
Gondomar	25 560	23 860	90	1 620	45	890	685	24 190
Maia	16 190	15 000	115	1 075	55	760	260	15 315
Matosinhos	28 585	26 050	90	2 445	130	1 465	850	27 280
Porto	81 910	75 450	495	5 965	150	4 810	1 005	81 330
Póvoa de Varzim	10 030	8 675	105	1 250	25	940	285	9 140
Valongo	9 505	8 975	55	475	20	235	220	9 265
Vila do Conde	12 950	11 380	345	1 225	10	485	730	11 630
Vila N. de Gaia	45 980	43 105	325	2 550	95	1 615	840	43 860
Área M. do Porto	238 190	219 045	1 655	17 500	545	11 935	5 020	228 615

Fonte: INE XI Recenseamento Geral da População 1970.

QUADRO 12 — Alojamentos clássicos segundo o tipo de ocupação e famílias residentes em 1981

Concelhos	Alojamentos Clássicos					Alojamentos Clássicos Vagos					Famílias
	Res. habitual		Uso Sazo.		Occup. Ause.	Total	P/Venda	P/Air.	Outros		
	N.º	%	N.º	%	%						
Espinho	8 087	87	270	3	421	3	465	151	231	83	8 340
Gondomar	32 989	93	185	1	1 170	3	1 207	317	539	351	35 212
Maia	20 543	92	124	1	717	3	922	178	504	240	21 303
Matosinhos	35 692	93	371	1	898	2	1 342	489	358	495	38 972
Porto	90 288	92	1 180	1	3 446	4	3 502	1 603	790	1 109	97 582
Póvoa de	12 027	79	1 604	1	834	5	824	292	220	312	13 511
Valongo	15 466	88	106	1	863	5	1 158	436	540	182	16 419
Vila do Conde	14 586	85	1 084	6	800	5	722	164	218	340	15 741
Vila N. de Gaia	58 383	90	1 059	2	2 718	4	2 405	825	522	1 058	60 254
A.M.P.	288 061	90	5 983	2	11 867	4	12 547	4 455	3 922	4 170	307 334

Fonte: INE XII Recenseamento Geral da População e II da Habitação 1981

A percentagem mais baixa de alojamentos ocupados em permanência (79%), ocorre na Póvoa de Varzim, devido sobretudo à importância que neste concelho tem a segunda habitação e a mais alta em Matosinhos e Gondomar. Os alojamentos com ocupante ausente, são superiores aos de uso sazonal, em quase todos os concelhos, excepto na Póvoa e Vila do Conde. Estes fogos devem pertencer a emigrantes ou ainda a indivíduos que terão partido para as suas terras de origem, e que, por esse facto, não lhes dão utilização. Outra hipótese, que pensa-

mos explicar principalmente o caso do concelho do Porto, é a de estarem incluído^ neste tipo de ocupação fogos arrendados cujo inquilino se terá fixado noutro local mantendo o alojamento devido ao seu baixo custo.

Ainda quanto à ocupação, cerca de 48% dos fogos de residência permanente estavam subocupados, segundo o critério utilizado pelo INE, os valores mais altos são atingidos pelos concelhos de Espinho (56%), Porto (55%), Póvoa (54%) e Vila do Conde (53%).

Esta imagem de aparente abundância contrasta marcadamente com as graves carências existentes. No mesmo ano e segundo a mesma fonte, 1075 famílias viviam em 1146 barracas, 28 247 partilhavam a habitação com outra e 80 227 viviam em sobreocupação.

Tendo em conta a diferença entre o número de famílias e o número de alojamentos clássicos de residência habitual, verifica-se que existe um défice de 19 262 alojamentos, carência esta agravada ainda mais se tivermos em conta o número de famílias que vivem em habitações precárias e em alojamentos degradados \*. Esta situação de degradação do parque habitacional é ainda agravada pelo facto de o arrendamento ser a forma dominante de ocupação (60.2% das famílias residentes), à qual correspondem dificuldades maiores de conservação, do que, à habitação própria.

Relativamente à idade do parque habitacional, que constitui um dos principais indicadores quanto ao estado de degradação do mesmo, apenas dispomos de valores relativamente aos edifícios. Cerca de 75.4% do parque habitacional da Área Metropolitana do Porto, foi construído antes de 1970 (fig.10).

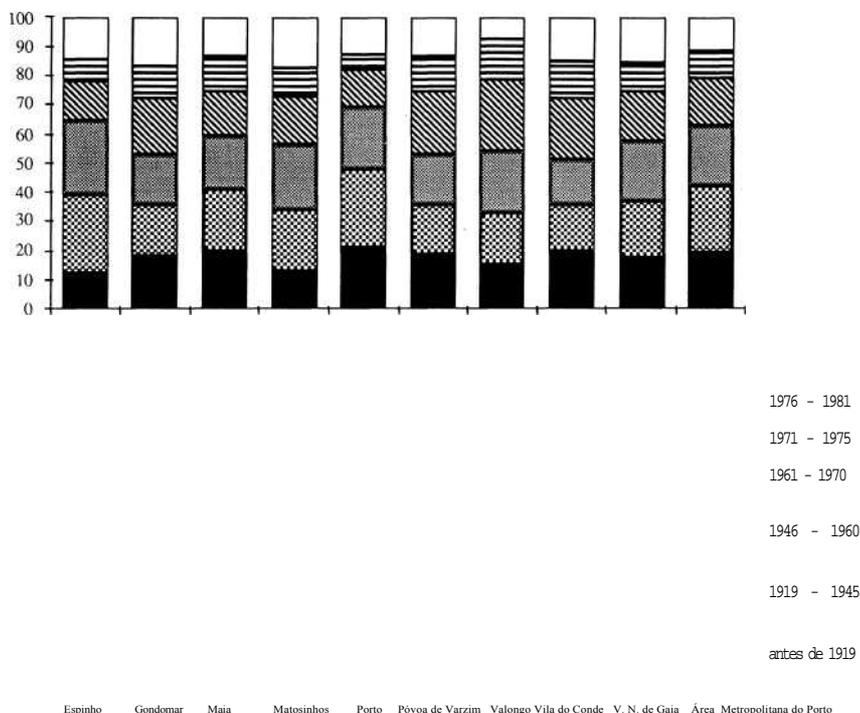
O concelho do Porto é aquele que apresenta o parque mais antigo, pois 87.6% dos edifícios foram construídos antes deste ano, enquanto que, o concelho de Valongo é aquele que apresenta o parque mais recente, com 52% de edifícios construídos após 1960, seguido da Póvoa e Vila do Conde, respectivamente com 50.4% e 49.2%.

De uma maneira geral, verifica-se um aumento generalizado da construção após 1960, salientando-se particularmente o período de 1961-1975, sobretudo para os concelhos periféricos ao Porto, devido, como já referimos, à expansão deste espaço urbano associada à melhoria de acessibilidade intrametropolitana, ao movimento centrífugo da indústria e à falta de habitação na cidade a baixo custo.

---

<sup>1</sup> Segundo dados da C.C.R.N.—Área Metropolitana do Porto—Problemas e Prioridades, Maio de 1987, mais de 40% dos alojamentos arrendados possuem um deficiente estado de conservação requerendo pequenas intervenções, e mais de 7% daqueles que estão degradados exigem grandes obras de recuperação.

O tipo de edifícios que predominam na área são os de um ou dois pavimentos, respectivamente 57.5% e 32.6% do total de edifícios existentes. Os edifícios com mais de dois pavimentos são pouco significativos na A.M.P., sendo no entanto de salientar o caso do Porto com 28.5% dos edifícios com mais de três pavimentos.



FONTE: INE, XII Recenseamento Geral da População e II da Habitação, 1981

Fig. 10 — Edifícios segundo a Época de Construção

A predominância da construção de edifícios com um pavimento e com um alojamento superior a 50% em todos os concelhos, com exceção do caso do Porto, faz realçar a importância que assume na A.M.P. a construção unifamiliar, geralmente feita por iniciativa dos particulares individuais com características rurais e semi-rurais.

O perfil dos alojamentos clássicos ocupados em permanência mostramos que para além do Porto, apenas os concelhos mais próximos da cidade apresentam valores mais altos de edifícios maiores, ou seja, os mais urbanos do ponto de vista formal e que sofreram um crescimento maior nos últimos anos, daí a importância da construção em altura, como é o caso de Matosinhos, com 25% dos alojamentos em edifícios com mais de quatro alojamentos, Valongo (18%), Gaia (14%), Maia (11%) e Espinho (16%). O concelho com o perfil menos urbano é Vila do Conde com 76% dos fogos habitados em edifícios com um único alojamento.

A este aspecto do perfil dos edifícios, podemos ainda acrescentar um outro, que de certo modo justifica o peso que assume em todos os concelhos da Área Metropolitana do Porto os edifícios unifamiliares, o facto de os particulares individuais serem ainda o maior promotor de habitação nesta área, representando no período 1975-81 só no sector legal 55% dos fogos construídos, deguidos pelo Estado e Autarquias com 25% e as empresas de construção com 19% (Quadro 13).

A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

QUADRO 13 — Fogos para habitação segundo a entidade investidora (1975-1981)

Concelhos	Total	Particulares	Estado ou Aut.	Emp. Privadas	Outros
Espinho	966	463 48%	398 41%	104 11%	1 0,1%
Gondomar	2 607	1 651 63%	614 24%	301 12%	41 1,5%
Maia	2 633	1 448 55%	946 36%	170 6%	69 2,6%
Matosinhos	2 337	1 300 56%	313 13%	657 28%	67 2,8%
Porto	6 584	2 067 31%	3 056 46%	1 431 22%	30 0,5%
Póvoa de Varzim	1 419	1 077 76%	12 1%	299 21%	31 2,1%
Valongo	2 197	1 471 67%	539 25%	167 7%	20 1,0%
Vila do Conde	1 321	996 75%	35 3%	288 22%	2 0,1%
Vila Nova de Gaia	3 958	2 687 68%	161 4%	1 057 27%	53 1,3%
Área M. do Porto	24 022	13 160 55%	6 074 25%	4 474 19%	317 1,3%

Fonte: INE, Construção de Edifícios e Habitação no Continente 1975-1981, Nov. de 1984.

Atendendo ainda à importância que assume nesta área a construção clandestina, estimando-se em cerca de 1/3 dos fogos construídos durante a década de 70<sup>1</sup> e sendo estes na generalidade alojamentos de tipo unifamiliar, contribuem também, para explicar o peso que estes atingem em 1981.

Relativamente ao conforto dos fogos, consideramos como indicadores a sua situação em termos de infraestruturas e dimensão do alojamento. Quanto ao primeiro aspecto, verifica-se que apesar de se tratar de uma das principais áreas urbanas do país, nem todos os alojamentos dispõem do mínimo de condições sanitárias. Assim, de um total de 290 707 alojamentos familiares ocupados, 8.10% (23 563) não possuem instalações sanitárias, variando ao nível concelhio entre 3.42% em Espinho e 11.4% na Maia.

Em termos de água canalizada, 17% dos alojamentos não possuem abastecimento de água ao domicílio oscilando os valores entre 28% na Maia e 5.3% no Porto, estando esta variação relacionada essencialmente com o nível de urbanização dos concelhos.

A existência de instalações de banho no alojamento é mais reduzida, pois cerca de 34% dos alojamentos não dispõem desta comodidade. Os valores concelhios apresentam uma distribuição bastante próxima, variando entre 21% no Porto e os 44% em Gondomar, mais uma vez o nível de urbanização parece ser o responsável pela variação deste indicador.

C.C.R.N., op. cit., p. 11.

No total há 0.75% de alojamentos familiares que não dispõem de nenhuma das infraestruturas, enquanto que 79% dispõem de todas, sendo as barracas e outros alojamentos precários os que oferecem piores condições.

Outro indicador indirecto quanto ao conforto dos alojamentos é a sua dimensão, em termos de número de divisões. A média de divisões por alojamento é de 3.57, sendo a média de pessoas por divisão de 1.07, enquanto que a média de pessoas por alojamentos é igual a 3.82.

A dimensão mais comum, é de três divisões por alojamento, com 32% dos fogos habitados em permanência nesta classe. Em todos os concelhos o segundo grupo mais significativo é o de quatro, sendo estes em alguns concelhos, como é o caso de Espinho, Póvoa e Vila do Conde, superiores aos de três. Os fogos mais pequenos de uma divisão têm pouca expressão no conjunto, com apenas 6% dos alojamentos nesta classe, os maiores, ou seja, os com seis e mais, têm também uma ocorrência reduzida (9.4%).

Relativamente à titularidade dos fogos, 35% das famílias habitam em alojamento próprio, sendo no concelho do Porto que esta forma de propriedade é mais baixa, com 23%. O concelho da Póvoa é o que apresenta uma maior percentagem de famílias vivendo neste regime enquanto que os concelhos mais próximos do Porto são aqueles que têm os valores mais baixos, respectivamente Matosinhos com 33%, Gaia com 38% e Maia com 39%.

As famílias em alojamentos arrendados, constituem a maior percentagem no conjunto dos concelhos da A.M.P. (61%), atingindo os maiores valores no Porto (73%), Matosinhos (64%) e Gaia (58%).

Os alojamentos arrendados são na sua grande maioria, pertencentes a pessoas particulares ou entidades privadas (58% dos alojamentos clássicos ocupados), variando em termos percentuais desde os 36% do concelho da Póvoa, até os 62% de Matosinhos. O sector cooperativo é insignificante, representando menos de 1%, o sector público tem também pouco significado no cômputo geral, com apenas 7.1% dos alojamentos clássicos ocupados, apresentando o Porto o valor mais alto (17.2%).

Quanto aos valores das rendas estas não são muito altas, com efeito, 36%, dos fogos pagam menos de 500\$00 mensais, 26% menos de 1000\$00 e só 2.2% dos fogos 7000\$00 e mais. O concelho com as rendas mais elevadas é o da Póvoa, com 5% dos fogos com renda superior a 7000\$00.

Relativamente às carências habitacionais já referimos que existia na Área Metropolitana um déficite de 19 262 fogos em 1981, tendo em conta a diferença entre o número de famílias residentes e o número de alojamentos clássicos de residência habitual. Quanto à distribuição concelhia verifica-se que de um modo geral as carências são maiores no

### A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

concelho do Porto (7294 fogos a menos) e nos que lhe estão mais próximos (Matosinhos — 3280, Gondomar — 2223 e Gaia — 1871). Passando a analisar mais pormenorizadamente as carências existentes, a partir da relação entre as famílias e o tipo de alojamentos, nomeadamente aquelas que residem em piores situações, caso das barracas e outros alojamentos similares, verifica-se que, na Área Metropolitana do Porto as barracas albergam 1075 famílias, 52% destas situam-se nos concelhos de Matosinhos e Porto. Aliás, são os concelhos adjacentes à cidade do Porto (Maia, Vila Nova de Gaia, Matosinhos e Gondomar) que apresentam maior número de famílias vivendo neste tipo de alojamento (Quadro 14).

QUADRO 14 — Carências de alojamentos (n.º de famílias)

Concelhos	1	Barracas	Outros	Subarrendam.	Alojamentos Superlotados
Espinho	148	21	64	19	1 809
Gondomar	2 049	53	119	109	11 785
Maia	372	206	180	44	5 896
Matosinhos	2 724	307	226	133	10 489
Porto	5 905	254	582	1420	20 442
Póvoa de Varzim	1 317	41	99	15	3 710
Valongo	838	43	64	44	4 810
Vila do Conde	1 012	30	113	19	4 112
Vila Nova de Gaia	1 444	120	256	190	17 174
Total	15 809	1 075	1703	1 993	80 227

(1) = Aloj. Clássicos Ocupados de residência habitual — n.º de fam. em aloj. Clássicos de resid. habitual.

Fonte: INE, II Recenseamento Geral da Habitação, 1981.

Relativamente aos alojamentos clássicos há uma grande diferença entre o número de fogos e o de famílias efectivamente neles residentes, existindo no caso da Área Metropolitana uma necessidade de 15 809 fogos. Mais uma vez estas carências são maiores nos concelhos do Porto e Matosinhos (coluna 1 Quadro 14).

Outro aspecto a considerar para o cálculo das carências habitacionais diz respeito às situações de sublocação, apesar de nem todos os casos corresponderem a situações de mau alojamento. Na área em estudo vivem neste tipo de regime 1993 famílias, mais de metade das quais no concelho do Porto.

A contabilização das carências deve também passar pela quantificação das variáveis de conforto dos fogos e pela relação entre a dimensão da família e do alojamento.

Quanto ao primeiro aspectos já o analisámos atrás, quando referimos que existiam em 1981 1241 alojamentos clássicos que não dispunham das três infraestruturas básicas, ocupados por 3743 famílias, sendo o concelho de Vila Nova de Gaia o que apresentava pior situação com 288 fogos nestas condições.

Em relação à dimensão das famílias e dos alojamentos, verifica-se que, 80 227 famílias residiam em alojamentos clássicos superlotados, sendo a situação mais grave a dos concelhos do Porto e Gondomar.

Ainda quanto a este indicador e segundo os cálculos do INE, existem 74 914 fogos sobreocupados, o que representa 26% dos fogos habitados. Daqueles, 30 793 encontravam-se na situação mais grave, ou seja, com duas ou mais divisões a menos.

Em termos absolutos os concelhos com pior situação são os do Porto, Gaia e Gondomar, enquanto que Espinho apresenta a melhor. No entanto, a percentagem destes alojamentos no conjunto dos clássicos habitados, mostra que as situações mais graves ocorrem em Gondomar, Valongo e Gaia. Porto, Espinho e Vila do Conde, são pelo contrário, os concelhos onde os fogos superlotados têm menor expressão no conjunto dos fogos.

Se tivermos em conta o número de fogos com duas ou mais divisões em excesso obtemos um total de 72 406, o que mais, uma vez aponta para a má distribuição do parque habitacional. Aliás, a percentagem de fogos com divisões a mais é quase o dobro da dos fogos com divisões a menos.

A análise apresentada mostra-nos que, na Área Metropolitana do Porto vive-se em condições deficientes, a qual, poderia ser melhorada substancialmente, se houvesse uma melhor distribuição do parque habitacional existente, nomeadamente medidas que levassem à ocupação dos fogos que se encontravam vagos ou com ocupante ausente.

O concelho do Porto, é aquele que de uma maneira geral apresenta uma pior situação, é aqui que o parque é mais antigo e onde a pressão demográfica foi maior, levando a uma ocupação mais intensa dos alojamentos, com um alto índice de subarrendamento.

É a partir sensivelmente da década de 60 que os concelhos suburbanos assumem um importante papel de suporte residencial da população que sai da cidade e daquela que é atraída para ela, em busca de novas oportunidades de trabalho (êxodo rural).

No entanto, o grande aumento da construção civil nestes concelhos devido à época em que se processa, permitiu oferecer no geral condi-

ções habitacionais razoáveis. Os problemas maiores dizem respeito às infraestruturas e equipamentos, que não conseguiram acompanhar o ritmo da construção, além de existir um certo desajuste entre a dimensão das famílias e a dos alojamentos.

De uma maneira geral existe um desequilíbrio entre os concelhos no que diz respeito às carências de alojamento, sendo estas piores nos concelhos mais próximos do Porto, onde a pressão habitacional tem sido mais significativa, devido à melhor acessibilidade à cidade, disponibilidade de terrenos mais baratos e potencialidades económicas que detêm, ao nível da oferta de emprego.

Outra questão que a análise dos dados levanta é a que se prende com a degradação do parque imobiliário e a relação que existe entre edifícios mais antigos e as condições de habitabilidade deficientes, aspecto este ainda mais agravado se tivermos em conta que a maioria dos alojamentos são arrendados e com rendas bastante baixas.

A situação global de ocupação dos alojamentos na área, como aliás do continente, reflecte a baixíssima mobilidade habitacional que tem caracterizado as famílias portuguesas, que permanecem na mesma habitação independentemente das alterações na sua composição.

A evolução, de uma maneira geral favorável dos indicadores censitários, embora importante, não corresponde a uma real melhoria da situação. Na verdade, um dos grandes responsáveis da evolução positiva dos indicadores quantitativos, foi o mercado clandestino. As características deste tipo de habitação, não são inferiores à produção legal, mas correspondem geralmente a graves deficiências de natureza urbanística.

Assim, a melhoria da generalidade dos indicadores censitários terá sido na realidade conseguida à custa do agravamento da situação de enquadramento das áreas residenciais no espaço urbano, com graves consequências na qualidade de vida das populações, economia urbana e recursos naturais, nomeadamente os solos agrícolas.

A dinâmica recente do sector habitacional, assentou principalmente na habitação própria e caracterizou-se por elevados níveis de ilegalidade, sobretudo nos concelhos limítrofes do Porto. O crescimento, foi acompanhado por uma concentração física da habitação, traduzida por edifícios com mais pavimentos e mais fogos, pelo menos no sector legal.

Quanto ao papel do Estado no sector, este tem vindo a diminuir progressivamente desde 1980, tendo aumentado substancialmente o sector cooperativo e a construção directa feita pelas Câmaras.

### 3.2. Características Gerais da Construção Clandestina em alguns Concelhos da Área Metropolitana do Porto

Como referimos no ponto anterior, os concelhos periféricos ao Porto, assumiram após a década de sessenta um papel essencial de suporte residencial, não só da população local intrametropolitana, como também daquela que veio do exterior.

Por um lado, a atracção exercida por esta área urbano-industrial sobre a população dos concelhos rurais do Norte e, por outro, a ausência de qualquer planeamento urbano que conseguisse controlar e orientar o crescimento habitacional, levou a uma expansão do espaço urbano, em mancha difusa que foi penetrando em áreas até à pouco tempo essencialmente rurais, provocando alterações profundas no padrão territorial dessas áreas periféricas.

As Câmaras Municipais devido à centralização do poder e inexistência de uma política urbanística e de habitação, não tinham qualquer capacidade técnica e financeira, para dar resposta à «explosão» da procura habitacional, nomeadamente em termos de oferta de solos para urbanizar e/ou habitação social.

Perante este aumento crescente das necessidades habitacionais, as autarquias não possuíam qualquer mecanismo que permitisse controlar o mercado fundiário. Apenas as sedes de concelho foram contempladas com planos urbanísticos, circunscritos aos seus perímetros urbanos e áreas de expansão, deixando de fora o território, sobre o qual, vai recair a pressão do rápido crescimento demográfico.

Em face desta expansão urbana, os planos eram precocemente desactualizados, a maioria das vezes mesmo antes de serem aprovados, levando ao desajustamento entre as propostas preconizadas e as solicitações que entretanto iam surgindo sobre o território. Além de, introduzirem desigualdades em termos de valorização dos terrenos ao considerarem uns passíveis de urbanização e outros não.

O crescimento da periferia foi sendo assim orientado pela aplicação de legislação urbanística «solta», nomeadamente a que regulamenta o loteamento urbano. Como consequência, as áreas urbanas foram surgindo casuisticamente por aprovações parcelares e desarticuladas de iniciativa dos particulares, descurando-se uma visão de conjunto.

A demarcação dos perímetros urbanos rígidos (previstos nos P.G.U.s) e a classificação de solos como rurais, sem medidas alternativas para a sua preservação, constituem o «escamotear» do processo de transformação da estrutura agrícola que se verifica na periferia dos grandes centros urbanos, já não articulada pela função que até aí exercia de de abastecimento à cidade, mas sim pelas expectativas que se criam em termos de futura urbanização.

O resultado espacial traduz-se na transformação do espaço rural em loteamentos mais ou menos pulverizados por iniciativa dos agentes imobiliários.

Os planos de «zonamento», reforçavam assim a tendência especulativa e a valorização artificial do solo, provocando o seu próprio incumprimento pela pressão urbanística sentida nas áreas exteriores aos planos. Daí que, surja o crescimento ilegal que aparece quase sempre pela negativa, ou seja, as solicitações surgem nos espaços demarcados pelos planos como rurais ou verdes, já que o «estatuto» de urbano estava reservado para o interior dos perímetros urbanos.

A implantação das infraestruturas previstas nos planos (normalmente as únicas que eram cumpridas) constituíam também uma forma de valorização e de selectividade de certas áreas, contribuindo directamente para o aumento de mais-valias de umas em detrimento de outras.

Os pequenos investidores urbanos, são assim urbanisticamente marginalizados quer das áreas urbanas já consolidadas, quer das previstas como passíveis de urbanização, em face dos preços especulativos praticados e excessiva burocratização do processo de licenciamento urbano.

Assim, acabam por originar os loteamentos e construções clandestinas, nas áreas menos qualificadas em relação à sua aptidão urbana, por se localizarem mais afastadas dos centros de emprego e de serviços, ou por possuírem características impróprias à construção, ou ainda, por terem sido «zonadas» como agrícolas ou verdes nos planos de urbanização.

Nestas circunstâncias, vai-se desenvolver um mercado fundiário clandestino nos concelhos periféricos à cidade, levando ao consumo rápido dos espaços livres (agrícolas e florestais) existentes, num processo de crescimento urbano mais ou menos anárquico.

Foi o que aconteceu na orla litoral dos concelhos de Matosinhos e Vila Nova de Gaia, devido à existência de terrenos livres, com boa acessibilidade, destruindo-se as áreas florestais costeiras, necessárias ao equilíbrio ecológico local. Do mesmo modo, as áreas florestais e agrícolas das freguesias e concelhos mais interiores, casos da Maia, Godomar e Valongo, foram ocupadas a um ritmo acelerado, destruindo-se espaços verdes de interesse público e terrenos com boa aptidão agrícola.

O factor acessibilidade foi decisivo na acelerada e extensa transformação que, desde finais da década de sessenta, se vem ferificando neste espaço periurbano. Mas, não menos importante terá sido a existência de terrenos ocupados predominantemente com pinhais, onde se desenvolvem as construções clandestinas.

A localização das áreas clandestinas (fig. 11) que conseguimos identificar, mostrou-se tarefa difícil, face à falta de informação disponível. Esta dificuldade decorre do facto de, por um lado, as Câmaras não assumirem o fenómeno clandestino no seu território e/ou não lhe atribuírem importância que justifique o seu conhecimento pormenorizado. Por outro, ele se «dilui» num padrão territorial já de si difuso, estruturado por uma rede de velhos arruamentos e caminhos rurais, difíceis de hierarquizar, o que, dificulta espacialmente e urbanisticamente a separação entre o legal e o ilegal, surgindo várias construções sem licença dispersas, geralmente sobre parcelas agrícolas ou florestais, mais ou menos ocultas, destinadas não só à habitação, como também para fins industriais ou de armazenamento.

Cabe aliás realçar, que tanto a Câmara Municipal da Póvoa como a de Vila do Conde, dizem não ter construção clandestina nos seus territórios, o que nos suscita alguma dúvida, dado o rápido crescimento

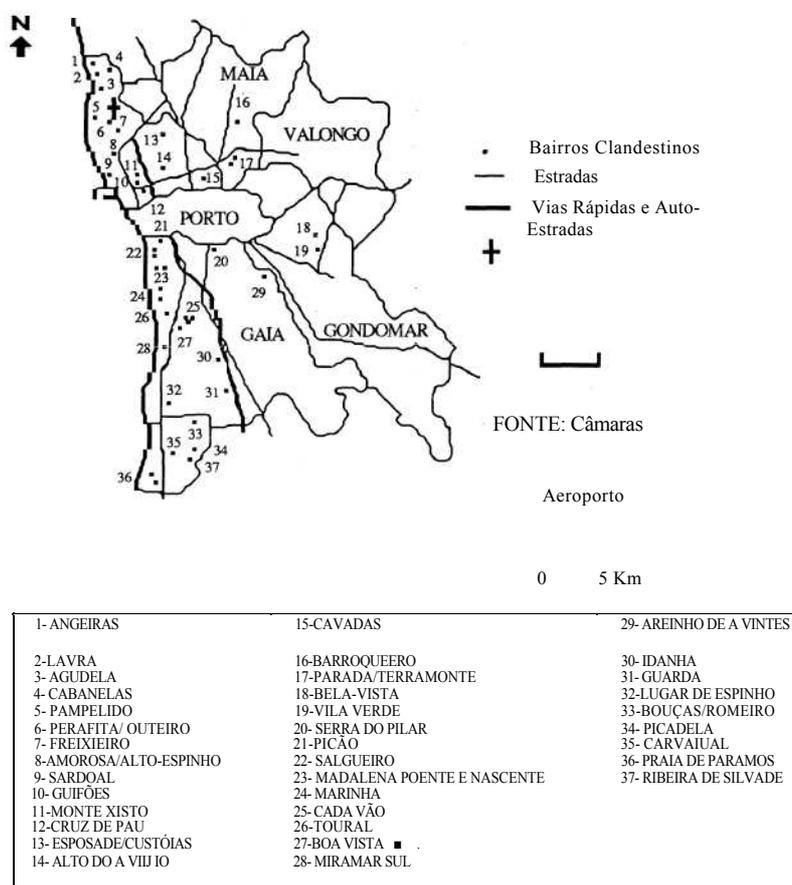


Fig. 11 — Localização dos Bairros Clandestinos

destes concelhos, a grande percentagem de habitações de segunda residência, além de que a própria implantação de algumas construções ao longo do litoral, a serem legais, constituem aquilo a que poderemos chamar o «legal clandestino».

Somente para Vila Nova de Gaia, Matosinhos e Espinho, obtivemos cartas com a localização dos bairros existentes, além de outras informações complementares, nomeadamente o ritmo de construção e sua evolução. Em relação aos concelhos da Maia e Gondomar, apenas nos foram fornecidos elementos quanto à localização dos núcleos de que as Câmaras têm conhecimento e que se encontram em fase de infra-estruturação. Relativamente ao Município de Valongo e tanto quanto foi possível apurar, a construção clandestina circunscreve-se a uns quantos casos isolados disseminados por todo o território municipal, sem nunca adquirirem a feição de bairro.

Alguns dos bairros localizados são constituídos maioritariamente por segunda residência, caso de alguns dos situados ao longo do litoral (Angeiras (1), Lavra (2), Agudela (3), Salgueiro (22), Madalena Poente (23), entre outros).

Quanto ao número de construções clandestinas existentes, não nos foi possível fazer uma contabilidade geral, devido às dificuldades apontadas, tendo sido apenas referidos alguns números fornecidos directamente pelas Câmaras. Assim, em relação a Espinho, existem actualmente cerca de 800 a 1000 fogos clandestinos, constituindo 10% do total de alojamentos existentes no concelho.

No concelho da Maia, o número de construções clandestinas rondará os 500, situados em três núcleos (Barroqueiro (16), Parada e Terramonte (17)). Gondomar apresenta cerca de 1800 fogos, correspondendo a uma área de 30 ha, ainda não totalmente ocupada (Bairro da Bela Vista (18) e Vila Verde (19)).

Os concelhos de Vila Nova de Gaia e Matosinhos, são os que apresentam o maior número de construções e loteamentos clandestinos. Quanto ao primeiro a área ocupada com construções e loteamentos clandestinos, ainda não totalmente edificados, rondará os 200 ha, correspondendo a cerca de 5000 fogos, de primeira e segunda residência, com uma população aproximadamente de 25 000 habitantes.

Em Matosinhos, o ritmo de construção clandestina anual, durante a década de setenta foi de cerca de 300/400 fogos por ano, atingindo actualmente 7000 fogos clandestinos, de primeira e segunda residência, englobando uma população de 30 000 habitantes.

No que se refere à distribuição espacial das áreas de construção clandestina, verifica-se que, existem quatro factores principais de localização: disponibilidade terrenos; proximidade dos limites concelhios; proximidade dos locais de trabalho e de meios de comunicação.

Relativamente ao primeiro aspecto, ele liga-se directamente ao último, na verdade a existência de terrenos livres, desvalorizados pelas condições físicas ou pela dificuldade de urbanização, a preços inferiores aos lotes de igual dimensão no mercado legal, mas relativamente próximos das vias de comunicação principais, constitui o principal factor de aparecimento dos loteamentos e construções clandestinas.

É assim que, eles surgem na periferia das freguesias que possuíam áreas agrícolas e florestais significativas, numa posição marginal em relação às áreas construídas já consolidadas, contrariando o tipo de ocupação tradicional, que evitava os terrenos agrícolas, dos quais dependia directamente a economia agrícola local, e as encostas de declive mais acentuado, apoiando-se em caminhos rurais pré-existentes, ou promovendo a abertura de novos acessos, a partir dos arruamentos principais mais antigos.

O avanço da urbanização associada às necessidades habitacionais crescentes da população, a abertura de novas vias de comunicação, permitiram criar expectativas de valorização desses terrenos e consequentemente, transformação do seu uso de rural para urbano.

As dificuldades de urbanização dos terrenos (já apontados anteriormente) e a procura crescente, levaram a que muitos proprietários fundiários encontrassem no loteamento clandestino, ou na venda de parcelas de terrenos individuais, uma forma de obter rendimentos, sem grandes investimentos, embora de valor inferior ao mercado legal.

Quanto ao segundo factor apontado, ele prende-se directamente com as características do próprio processo de construção, a sua marginalidade, tendo portanto necessidade de evitar as áreas mais centrais, mais fiscalizadas, podendo assim, a população construir tranquilamente sem ser incomodada pela fiscalização.

Este facto, é particularmente importante no caso da orla litoral, visto que, há uns anos atrás as áreas de delimitação de competências de fiscalização entre a Capitania e as Câmaras, não estavam bem definidas, para além de não existir uma fiscalização ao fim-de-semana, fazendo com que, muitas construções clandestinas se realizassem durante este período. Um outro aspecto, tem a ver com a própria localização de certas construções, em locais escondidos, no meio de pinhais, de difícil acesso, «camufladas» no meio da arborização, dificultando assim, a sua detecção pela fiscalização.

A proximidade aos locais de trabalho é outro factor importante de localização, não só para a população que trabalha na cidade do Porto, daí a proximidade de alguns bairros em relação a esta cidade, como também, daqueles que trabalham no próprio concelho. É o caso, por exemplo, dos bairros próximos de áreas industriais de Matosinhos (bairro de Guifões (10) e Cruz de Pau (12), por exemplo) ou ainda, o caso de

## A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

bairros que foram desencadeados por bolsas locais de emprego, por exemplo, o Picão (21), construído em grande parte por trabalhadores ligados à antiga Seca do Bacalhau em Lavadores e o da Bela Vista (18), em Gondomar, ligado a antigos mineiros das minas de S. Pedro da Cova.

Outro factor condicionador da localização dos bairros clandestinos, pelo menos dos mais recentes, é a proximidade às freguesias de naturalidade ou de anterior residência dos moradores destes bairros, o que facilita o conhecimento local, de terrenos para adquirirem.

A construção clandestina surge no Grande Porto, a partir de finais, da década de sessenta, essencialmente aparecem casos isolados de construção não licenciada, na sua maioria construções precárias de tipo abaracado, assentes em terrenos próprios ou arrendados (sendo posteriormente adquiridos pelos utentes das construções). Mais tarde nos anos setenta, muitas destas barracas foram transformadas em construções mais sólidas.

Estes núcleos surgiram principalmente em Matosinhos e Vila Nova de Gaia, concelhos que mais cedo sofreram os efeitos da expansão urbana, que dispunham de terrenos livres, com boa acessibilidade e equipamentos que induziram a ocupação dos terrenos adjacentes, caso da implantação da Refinaria da Petrogal, alargamento do porto de Leixões e construção do aeroporto de Pedras Rubras.

A localização de indústrias nestes concelhos, devido à facilidade de obtenção de maiores áreas de terreno a preços mais baixos e a melhoria da acessibilidade, contribuíram também significativamente para o aumento da procura habitacional, por parte da população que se vai empregar nesse sector de actividade.

Este processo construtivo, é mais ou menos «diluído» na malha construída, localizando-se normalmente em terrenos afastados do tecido construído mais antigo, mas com relativa acessibilidade.

Mais tarde, a maioria destes pequenos núcleos acabam por ser absorvidos pela expansão dos aglomerados populacionais que lhe estão próximos, sendo hoje extremamente difícil distinguir o que era ou ainda é clandestino, do legal, visto as características construtivas serem muito semelhantes, pelo menos da construção legal feita pelos particulares individuais.

Os núcleos mais antigos que se conhecem são essencialmente dois, ambos surgem em 1965, o bairro da Afurada de Cima (em Vila Nova de Gaia — freguesia da Afurada) e o do Regadio (em Matosinhos no limite entre esta cidade e a freguesia da Sra. da Hora), ambos relativamente próximos dos dois núcleos urbanos principais dos respectivos concelhos, estando hoje já legalizados.

A grande fase de crescimento dos bairros clandestinos deu-se sensivelmente no período entre 1975-1980, sendo este último ano o mais significativo \ altura em que se dá um grande desenvolvimento da actividade dos loteadores ilegais, aparecimento de novos bairros, não só de primeira como também de segunda residência.

Esta expansão após o 25 de Abril é favorecida por um conjunto de circunstâncias, desde a manutenção do processo burocrático dos licenciamentos, aumento da procura, incapacidade de resposta do sector legal (principalmente de alojamentos para arrendamento), além da ruptura dos mecanismos repressivos, forte aumento dos rendimentos das classes trabalhadoras e cumplicidade da fiscalização e notários.

A evolução da implantação' dos bairros clandestinos acompanha de certo modo a expansão urbana estrelar da cidade do Porto, orientada por eixos de transporte que partem da cidade e colmatando os espaços vazios interiores mais marginais.

A Norte do Douro, distribuem-se em relação a dois pólos, Matosinhos e Porto, orientados pelas vias de acesso a estes dois centros (EN 107, EN 13, EN 105, EN 209 e via rápida do aeroporto).

A Sul, localizam-se em função das cidades de Vila Nova de Gaia, Porto e Espinho, e pela proximidade à via férrea do Norte, EN 109 e EN 1-15, que separam bairros clandestinos de primeira e segunda residência, dos núcleos mais dispersos exclusivamente de primeira habitação, distribuídos pelas freguesias mais interiores, compreendidos entre as referidas vias e o troço da auto-estrada Porto-Lisboa.

A necessidade de um certo afastamento em relação às estradas principais, quer pelo mais baixo custo dos terrenos, quer para ^itar a fiscalização, mas ao mesmo tempo não muito longe delas, devido à grande dependência da população em relação aos transportes colectivos, faz com que, os bairros apresentem, tal como SALGUEIRO<sup>2</sup> salienta para os bairros de Lisboa, uma ligação que forma uma espécie de «cordão umbilical», normalmente um antigo caminho rural de acesso às parcelas de terreno.

Quanto à forma dos bairros, estes apresentam traços comuns, que resultam da simplicidade com que foi parcelado o terreno, tendo por base uma malha ortogonal, apenas inflectida devido a acidentes físicos ou do cadastro inicial. Os lotes apresentam tamanhos variados, compreendidos entre os 300 e os 5000 m<sup>2</sup>

A tipologia construtiva dominante é a moradia unifamiliar, de um ou dois pisos, à frente do lote, geralmente com garagem e anexos, de

---

<sup>1</sup> Por exemplo em Matosinhos foram construídos neste anos 980 fogos clandestinos.

<sup>2</sup> TERESA BARATA SALGUEIRO—*Bairros Clandestinos na Periferia de Lisboa*, Lisboa, 1972.

apoio à habitação. São também comuns as construções tipo anexo ao fundo do lote com um único piso. Quanto ao regime de ocupação, predomina a habitação própria, aparecendo também, principalmente nos bairros de Matosinhos, o arrendamento.

Nos bairros mais antigos, detectam-se já algumas formas de especulação, quer pelo maior número de alojamentos arrendados, quer pela existência de anexos nas traseiras também para arrendamento, além da sobreocupação do lote com o aparecimento de várias construções, que geralmente usufruem de um logradouro comum, semelhantes às «ilhas» do Porto. É o caso, por exemplo, dos bairros da Aforada de Cima (hoje já legalizado) e do Cadavão (25), no concelho de Vila Nova de Gaia e alguns bairros de Matosinhos, como é o caso do Regadio e o bairro da vertente do Leça, na freguesia de Guifões (10).

O espaço livre dos lotes é quase sempre ocupado com jardim, quintal e capoeiras para animais domésticos, por vezes também aparecem pequenas oficinas de costureiras, mecânicos e mesmo estabelecimentos comerciais, ocupando normalmente o rés-do-chão ou a cave.

Os bairros clandestinos, apresentam uma irregularidade volumétrica e tipológica das construções, recorrendo a modelos arquitectónicos variados e ao uso de materiais de revestimento, cores e arranjos exteriores dos mais diversos, existindo, no entanto, uma grande proporção de construções ainda por concluir.

Esta variedade deve-se essencialmente à capacidade de investimento da população, tanto o modelo escolhido, como o melhorar do mesmo, por acréscimos e tipo de acabamento, depende das disponibilidades financeiras e do tempo para a construção.

À diversidade de tipologias\* corresponde uma certa variação na organização do fogo, a maioria apresenta três e quatro divisões assoalhadas, aí vivendo famílias com um número médio de quatro pessoas.

A população que vive nos bairros clandestinos é bastante jovem, predominando os casais com idades compreendidas entre os 25 e os 35 anos, com filhos em idade escolar, é também frequente terem a viver consigo alguns parentes, geralmente os pais. Quanto ao grau de instrução predomina o ensino primário, sendo também significativo o peso de analfabetos, sobretudo entre a população mais idosa, os jovens encontram-se geralmente ainda a frequentar o ensino.

Relativamente às categorias profissionais, grande parte das mulheres são domésticas, devido quer ao baixo nível de instrução, ou ainda por terem filhos pequenos e não terem onde os deixar, dada a falta de creches e infantários. As que trabalham, encontram-se na sua maioria empregues nas indústrias tradicionais, têxtil e alimentar, caso por exemplo das conservas, principalmente para os bairros de Matosinhos, ou ainda como mulheres de limpeza.

Quanto à população masculina, predominam as ocupações na construção civil, operários industriais (principalmente, metalúrgica, têxtil, cerâmica e alimentar), empregados de transportes (camionistas, cobradores ou motoristas), havendo também um número significativo de empregados do comércio e dos serviços, geralmente vendedores ambulantes, funcionários públicos, ou ainda da doca de Leixões.

A grande maioria trabalha no próprio concelho de residência, constituindo a cidade do Porto o segundo pólo de atracção da população activa, principalmente em relação ao sector do comércio e serviços.

O equipamento existente nos bairros é exclusivamente o de tipo comercial, sendo a mercearia o tipo mais comum, existem também minimercados e cafés, para além de vendedores ambulantes, que percorrem os bairros, vendendo normalmente bens de consumo diário.

Em termos de infraestruturas todos os bairros dispõem já de electricidade e quase todos de recolha de lixo, geralmente por meio de contentores. O abastecimento de água é feito na generalidade dos casos por poço, existindo em alguns bairros fontanários públicos construídos pelas Câmaras, quanto ao saneamento este é feito por meio de fossa séptica.. As ruas não se encontram pavimentadas e apresentam geralmente um perfil bastante irregular.

Sensivelmente após 1983, vem-se verificando um decréscimo da construção clandestina, em parte devido à diminuição do poder de compra da população, maior fiscalização e oferta por parte das autarquias de alternativas, nomeadamente de solos para autoconstrução e apoio às cooperativas. Complementadas com outras medidas, como a execução de planos de urbanização ou directores e regulamentos municipais de «combate» à construção clandestina.

O esforço das Autarquias neste sentido, tem sido particularmente importante, por exemplo, a Câmara Municipal de Matosinhos para além de regulamentos quanto à construção clandestina e tomada de posse de terrenos loteados clandestinamente, tem dado particular apoio à construção cooperativa, existindo actualmente no concelho 6000 fogos construídos por este sector, além da oferta de solos municipais para autoconstrução, tendo já 2000 famílias construído segundo este sistema.

Os Municípios vêm desenvolvendo também acções de recuperação, através da legalização das construções, dos terrenos e sua infra-estruturação, em associação com as populações, reunidas em Comissões de Moradores ou de Proprietários.

Em alguns bairros encontra-se já em execução os projectos de infra-estruturação (abastecimento domiciliário de água, saneamento e pavimentação dos arruamentos) e legalização, como é o caso dos Bairros do Sardoal (9), Guifões (10), Monte Xisto (11), Cruz de Pau (12), Alto do Avilhó (14) e Cavadas (15), no concelho de Matosinhos, Barro-

### A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

queiro (16) e Terramonte (17), na Maia, Bela Vista (18), em Gondomar, Picão (21), Madalena Nascente (23), Serra do Pilar (20), em Vila Nova de Gaia e Carvalhal (35) e Picadela (34) em Espinho.

Os equipamentos a implantar previstos pelas Câmaras, limitam-se essencialmente a escolas do ensino básico, creches ou jardins infantis.

### 3.3. O caso do Município de Vila Nova de Gaia

#### 3.3.1. A situação habitacional do concelho

Após esta breve caracterização geral das áreas de maior incidência da construção clandestina, iremos agora determo-nos sobre\* o caso do município de Vila Nova de Gaia, o primeiro concelho da A.M.P. a ter um Gabinete de Recuperação de Clandestinos.

Até 1834, Vila Nova de Gaia dividia-se em dois concelhos, o de Villa Nova e o de Gaya, concelho velho ou vila velha. Após aquela data, deu-se a união dos dois concelhos, em 1926 pelo D.L. 12 457, a freguesia de Guetim foi desanexada em favor do concelho de Espinho, tendo o mesmo decreto determinado a integração de Lever no concelho. A última alteração administrativa verificou-se em 1952, tendo-se constituído a freguesia de S. Pedro da Afurada por desanexação da povoação do mesmo nome a partir da freguesia de Sta. Marinha, sendo o concelho constituído actualmente por 24 freguesias (fig. 12), que apresentam um povoamento diferenciado/

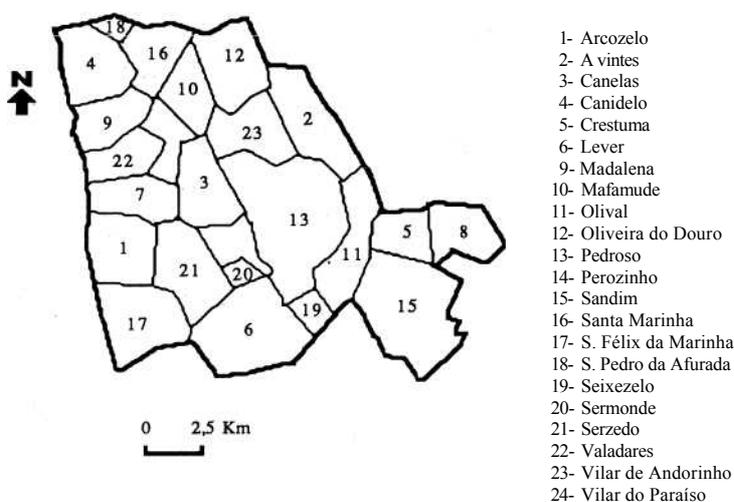


Fig. 12 —Freguesias do Concelho de Vila Nova de Gaia

A implantação no século XVIII dos grandes armazéns de vinho do Porto, constituiu um factor, não só de desenvolvimento económico do concelho, como também de expansão urbana, que no século XIX se fez essencialmente ao longo de três vias de comunicação: a R. Direita (actual Cândido dos Reis), Calçada das Freiras (actual Seipa Pinto) e Rio Douro. Com o progresso dos transportes, principalmente a melhoria das ligações ao Porto, novos eixos viários surgem, a partir dos quais se vai orientar o povoamento.

Sem dúvida que um dos aspectos mais salientes, é a existência de duas freguesias urbanas (Sta. Marinha e Mafamude), que constituem o núcleo urbano principal — a cidade de Vila Nova de Gaia.

A diferenciação entre o núcleo urbano e a franja envolvente não é muito nítida, pois verifica-se um prolongamento da mesma ao longo das principais vias de comunicação, originando uma área com características periurbanas.

Na década de quarenta, o povoamento do concelho tinha como base núcleos populacionais bem definidos, tendo-se depois progressivamente vindo a verificar um crescente processo de expansão dos mesmos, levando à coalescência de lugares, sendo difícil dizermos onde termina um e começa outro, associado ao crescimento em «mancha de óleo» da cidade do Porto.

Este facto não se verifica de modo idêntico por todo concelho, constando-se áreas preferenciais de crescimento urbano, como as freguesias que constituem a cidade e as imediatamente envolventes, ao longo da estrada nacional n.º 1 e estrada municipal 629, bem como as da faixa litoral, ao longo da antiga estrada para Espinho até à Granja, troço da linha férrea do Norte e estrada municipal 627.

As freguesias do sector sudeste apresentam um menor dinamismo urbano, apresentando ainda características rurais, nomeadamente áreas agrícolas e florestais significativas.

Um dos factores que explica esta desigualdade do povoamento prende-se com a acessibilidade, na verdade as áreas de menor acessibilidade, sector Sul e Sudeste, correspondem aquelas em que as características rurais são ainda significativas, apesar de as terem vindo progressivamente a perder.

É a partir principalmente da década de 60 do nosso século que se verifica uma profunda alteração ao nível do povoamento, na estrutura da população e na respectiva taxa de crescimento, particularmente significativa na faixa litoral.

Na verdade até aquela altura, esta faixa fixou sobretudo vivendas unifamiliares de veraneio, no entanto, com a construção da ponte da Arrábida em 1963, vulgarização do transporte individual privado e o alargamento da rede de transportes públicos, começa a verificar-se um

### A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

movimento de implantação de residências de carácter permanente, associado ao crescimento demográfico, em consequência do saldo natural e migratório. Aspecto este comprovado pelo maior crescimento populacional que se verifica nas freguesias do litoral entre 1960-1981 (fig. 13).

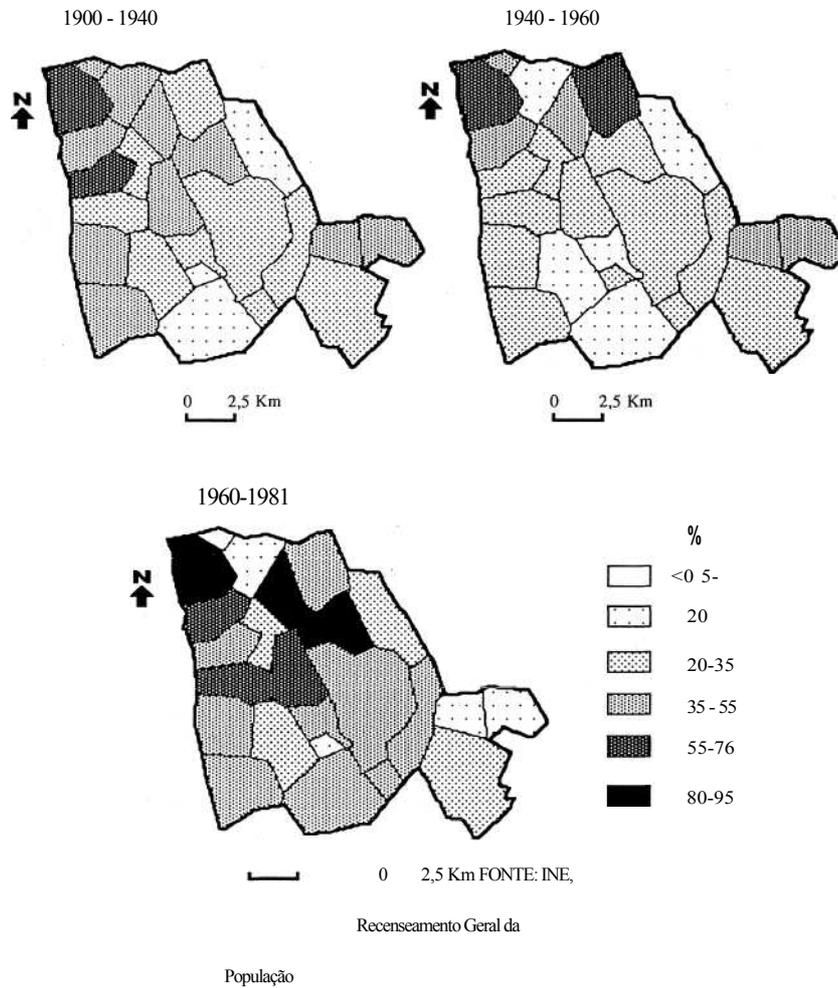


Fig. 13 — Variação da População Residente

Paralelamente a esta melhoria da acessibilidade e progressivo avanço das áreas residenciais, verifica-se também uma implantação industrial importante, principalmente daquelas que saem do Porto, aproveitando a maior disponibilidade e menor custo do solo, e a mão-de-obra local. Urbanização e industrialização que é feita em detrimento

das áreas agrícolas e florestais, o que, introduziu alterações profundas ao nível do padrão territorial deste concelho e nas formas de comportamentos económico e social, da sua população residente.

Podemos então dizer, que o concelho de Vila Nova de Gaia apresenta características periurbanas, constituindo um espaço de transição, que combina ao mesmo tempo aspectos rurais e urbanos, não deixando no entanto, de ser polarizado pela cidade do Porto, quer ao nível da organização espacial das actividades económicas, quer ainda no domínio das trocas e da gestão empresarial e financeira. A coexistência de aspectos rurais e urbanos, traduz-se essencialmente na plurifuncionalidade do uso do solo e na pluriactividade de grande parte da sua população, principalmente combinando a actividade agrícola com outras actividades <sup>1</sup>.

Tendo em conta a evolução da população (fig. 13), verifica-se que, desde 1900 há um aumento progressivo da população, com particular destaque para o período posterior a 1940, ocorrendo os ritmos mais elevados de crescimento nas freguesias que constituem actualmente o centro urbano e envolventes a este, casos de Canidelo, Madalena e Oliveira do Douro.

Segundo dados do Recenseamento de 1981 cerca de 26% dos habitantes residem na cidade de Gaia. No entanto, à que chamar a atenção para o facto de que a evolução populacional das duas freguesias que constituem este centro urbano (Mafamude e Sta. Marinha) se aprenhar diferenciada, enquanto a primeira no período considerado apresenta ritmos de crescimento progressivamente mais elevados, a segunda apresenta o ritmo mais baixo ao nível do concelho nos últimos anos. Ao que, não será estranho, o facto de se verificar nesta freguesia uma implantação cada vez mais significativa de actividades ligadas ao sector terciário, em detrimento das áreas exclusivamente residências.

Outro aspecto a salientar é o facto de a freguesia de S. Pedro da Afurada, perder população no último período considerado, o que deverá estar relacionado com a emigração de população, associado a perda de importância da actividade piscatória, que constituía uma das actividades mais significativas da sua população.

Relativamente à situação habitacional do concelho podemos, grosso modo, distinguir três áreas principais, segundo o processo de avanço da construção: o núcleo urbano e duas áreas periurbanas.

O núcleo urbano propriamente dito, constituído pelas freguesias de Sta. Marinha e Mafamude, concentrava em 1981 28% dos alojamentos clássicos familiares de residência habitual, com um predomínio dacons-

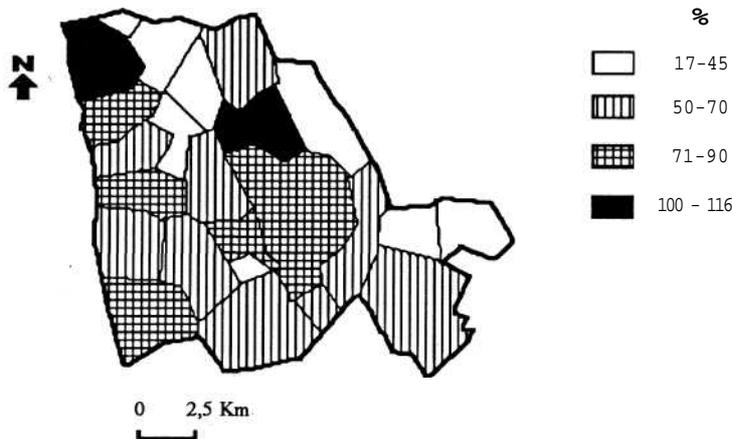
---

<sup>1</sup> Segundo dados do Recenseamento Agrícola de 1979, 44% dos produtores individuais têm outra actividade, salientando-se a indústria com 15.8%

### A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

trução em altura (70% dos edifícios com mais de 4 pavimentos) e do regime de arrendamento, vivendo 67% das famílias nesta situação.

Quanto à evolução de 1960 para 1981 (fig. 14), verifica-se que estas duas freguesias, apresentam o menor acréscimo de alojamentos clássicos no período considerado, o que está intimamente relacionado com a perda da função residencial a favor de outros tipos de ocupação.



FONTE: INE, Recenseamento Geral da População Fig. 14 —

Variação dos Alojamentos Clássicos de 1960-1981

A segunda área envolvente à primeira, constituída pelas freguesias de Canidelo, S. Pedro da Aturada, Madalena, Oliveira do Douro, Vilar de Andorinho, Valadares, Gulpilhares, Pedroso e Vilar do Paraíso, apresenta 40% dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual.

Trata-se da área que sofreu os maiores acréscimos populacionais e de alojamentos clássicos, entre 1960 e 1981, destacando-se particularmente as freguesias de Canidelo e Vilar de Andorinho com um acréscimo superior a 100%. Os alojamentos são predominantemente unifamiliares, em edifícios de um ou dois pisos, apresentando um predomínio dos arrendados com valores entre os 55% e os 67%, podendo ou não estarem ligados a uma exploração agrícola.

As mudanças de residência fazem-se essencialmente no interior das freguesias, ou para as freguesias vizinhas, sendo uma parte significativa dos seus residentes provenientes da cidade do Porto, pelo menos, para as do litoral, onde existem várias urbanizações novas essencialmente de moradias unifamiliares, destinadas às classes médias e altas saídas da cidade.

Por último, uma segunda coroa periurbana, mais exterior, em que se verificou um processo de expansão da construção menos intensivo. Esta engloba as freguesias mais afastadas, com 32% dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual. O alojamento é predominantemente constituído por moradias individuais próprias, variando entre os 50% e os 75% apresentando características dominantes de ligação à exploração agrícola.

Analisando mais pormenorizadamente a situação habitacional de cada freguesia, tendo em conta o tipo de alojamento e ocupação, verifica-se que, a cidade de Gaia \ conjuntamente com Oliveira do Douro, apresentam o maior número de alojamentos vagos (958), essencialmente destinados à venda (433).

Os fogos com ocupante ausente atingem um número significativo sendo até superior aos vagos e de uso sazonal, salientando-se para além do núcleo urbano, as freguesias de Canidelo, S. Félix da Marinha, Oliveira do Douro e Pedroso (Quadro 15).

QUADRO 15 — Alojamentos fam. clássicos segundo o tipo de ocupação

Freguesias	Res. Habitual	%	Uso sazonal	Ocup. Ausente	%	Vagos	%	
Arcozelo	2 503	84.4	203	6.8	120	4.0	138	4.6
Avintes	2 681	91.8	24	0.8	121	4.1	92	3.1
Canelas	1766	90.4	6	0.3	62	3.1	118	6.0
Canidelo	4 117	89.5	73	1.5	240	3.1	166	3.6
Crestuma	622	90.2	4	0.5	24	3.4	39	5.6
Grijó	2 095	88.2	66	2.7	112	4.7	101	4.3
Gulpilhares	1 789	95.6	214	9.8	107	4.8	81	3.6
Lever	700	87.8	1	0.1	54	6.7	42	5.2
Madalena	2 177	93.8	46	1.9	51	2.2	46	1.9
Olival	1030	94.4	5	0.5	38	3.4	18	1.6
Oliveira do Douro	4 934	94.4	35	0.6	175	3.3	197	3.7
Pedroso	4 100	91.5	47	1.0	152	3.4	181	4.0
Perosinho	1 189	94.6	5	0.4	44	3.5	18	1.4
Sandim	1 180	89.4	11	0.8	81	6.1	47	3.5
S. Felix da Marinha	2 243	86.5	75	2.8	199	7.6	75	2.9
Seixezelo	381	92.2	4	0.9	27	6.5	1	0.2
Sermonde	211	96.3	1	0.5	4	1.8	3	1.7
Serzedo	1 421	90.0	11	0.7	97	6.1	49	3.1
Valadares	2 050	90.0	59	2.6	82	3.6	85	3.7
Vilar de Andorinho	1 975	91.0	8	0.4	72	3.3	115	5.3
Vilar do Paraíso	2 014	96.0	17	0.8	34	1.6	32	1.5
Agi. Urbano de Gaia	17 205	90.8	144	0.8	822	4.3	761	4.0
Concelho	58 383	90.4	1 059	1.6	2718	4.2	2 405	3.7

Fonte: INE, XII Recenseamento Geral da População e II da Habitação, 1981.

<sup>1</sup> No Recenseamento de 1981, relativamente aos dados que estamos a analisar, a freguesia de S. Pedro da Afurada vem contabilizada com as de Sta. Marinha e Mafamude, constituindo o núcleo urbano de Gaia.

Quanto ao tipo de alojamentos, saliente-se a pouca expressão dos alojamentos não clássicos e colectivos ao nível concelhio. As freguesias que constituem o aglomerado urbano, são as que concentram o maior número de alojamentos precários (133 alojamentos deste tipo), assim como de colectivos (17). As freguesias do litoral, apresentam o segundo grupo de valores mais altos quanto a estes dois tipos de alojamentos (quadro 16).

QUADRO 16 — Tipo de alojamento

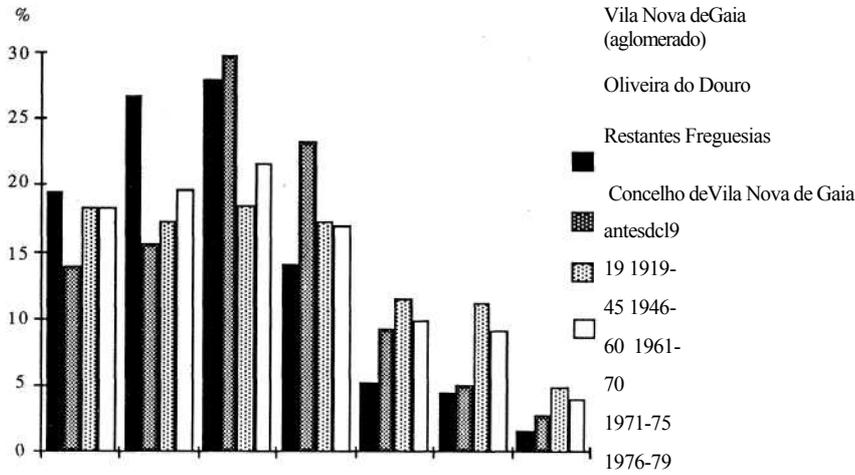
Freguesias	Clássicos	%	Barracas	%	Outros	Colectivos	%
Arcozelo	2 964	99.5	3	0.1	5	5	0.16
Avintes	2 918	99.4	7	0.2	7	1	0.03
Canelas	1 952	98.6	4	0.2	22	0	0
Canidelo	4 596	99.1	18	0.4	19	4	0.08
Crestuma	689	99.5	2	0.3	1	0	0
Grijó	2 374	99.6	0	0	9	0	0
Gulpilhares	2 191	99.1	3	0.1	8	7	0.3
Lever	797	99.8	0	0	1	0	0
Madalena	2 320	99.1	7	0.3	10	4	0.2
Olival	1 091	99.1	0	0	1	0	0
Oliveira do Douro	5 341	99.4	3	0.05	28	1	0.01
Pedroso	4 480	99.5	4	0.08	12	2	0.04
Perosinho	1 256	99.6	1	0.08	4	0	0
Sandim	1 319	99.3	0	0	8	0	0
S. Felix da Marinha	2 592	99.5	0	0	11	0	0
Seixezelo	413	99.2	2	0.5	1	0	0
Sermonde	219	99.5	1	0.5	0	0	0
Serzedo	1 578	99.8	1	0.06	1	1	0.06
Valadares	2 276	99.1	3	0.1	9	7	0.3
Vilar de Andorinho	2 170	99.8	0	0	4	0	0
Vilar do Paraíso	2 097	98.4	25	1.2	7	0	0
Agi. Urbano de Gaia	18 932	99.2	44	0.2	89	17	0.08
Concelho	64 565	99.3	129	0.19	264	49	0.07

Fonte: INE, XII Recenseamento Geral da População e II da Habitação, 1981.

Relativamente à idade do parque, só dispomos de valores em relação aos edificios e para os aglomerados com mais de 10 000 habitantes (fig. 15).

Analizando os dados da figura verifica-se que 40% dos edificios são posteriores a 1960, o que não admira uma vez que se trata de um concelho periférico à cidade do Porto, afectado pela descentralização residencial ocorrido após aquela data, que acompanha a expansão urbana daquele centro pelos concelhos envolventes.

O aglomerado urbano de Gaia apresenta o maior número de edifícios mais antigos, anteriores a 1960, enquanto que Oliveira do Douro e as restantes freguesias do concelho, apresentam um parque mais recente.



1980-81 FONTE: INE, XII Recenseamento Geral da População e II da Habitação,

1981 Fig. 15 — Edifícios segundo a Época de Construção

O período de maior construção situa-se entre 1961 e 1975, particularmente significativo para Oliveira do Douro, com 33% dos edifícios construídos nesta altura.

Relativamente ao período posterior a 1975 os dados mostram uma tendência para o acentuar do ritmo construtivo ao nível concelhio, saliente-se no entanto, que a cidade e a freguesia de Oliveira do Douro parecem estar a perder o seu dinamismo em favor das restantes freguesias do concelho.

Apesar do grande acréscimo do parque habitacional após a década de 60, este não conseguiu acompanhar o aumento das necessidades habitacionais. Com efeito, enquanto o aumento dos alojamentos clássicos ocupados cifrou-se nos 45%, o acréscimo das famílias residentes atingiu os 55%, havendo portanto um déficit na produção de alojamentos em relação ao número de famílias.

Assistiu-se também a um crescimento do número de famílias residindo em barracas e outros alojamentos precários, assim como, em situações de partilha e superlotação. Destacando-se particularmente os casos das freguesias de Mafamude e Sta. Marinha, que possuem os valores mais altos a nível do concelho em relação a estes três indicadores,

A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

seguidas por algumas das freguesias que sofreram o maior dinamismo construtivo da última década, que no entanto, parece não ter conseguido minorar as deficiências do parque habitacional existente, como é o caso de Canidelo, Oliveira do Douro, Pedroso e Vilar de Andorinho (Quadro 17).

Em relação a 1981, as carências existentes para o concelho era de 1871 fogos \*, mas se quisermos avaliar as necessidades reais, tendo por objectivos proporcinar uma habitação condigna a todas as famílias,

QUADRO 17 — Famílias segundo o tipo de ocupação e alojamentos superlotados

Freguesias	Famílias		Alojamentos		Déficit (1)
	Baitacas e outros	Partilhando	Aloj. Cláss. Superlotados	com duas ou + div. a menos	
Arcozelo	8	46	591	245	276
Avintes	13	395	1 016	445	655
Canelas	26	40	555	251	297
Canidelo	35	310	1 235	448	638
Crestuma	3	21	239	107	121
Grijó	9	236	649	240	367
Gulphilhares	7	19	477	211	227
Lever	1	17	264	130	140
Madalena	21	77	675	262	321
Mafamude	74	294	1 699	597	818
Olivai	*9	14	369	162	178
Oliveira do Douro	29	383	1 657	660	880
Pedroso	14	287	1 371	583	741
Perosinho	5	80	281	113	158
Sandim	8	14	391	183	198
Sta. Marinha	51	172	2 216	936	1 073
S. Felix da Marinha	7	24	659	281	300
S. Pedro da Afurada	2	22	461	228	241
Seixezelo	3	14	124	58	68
Sermonde	1	-	54	15	16
Serzedo	2	22	418	173	186
Valadares	11	21	474	183	205
Vilar de Andorinho	4	198	652	275	378
Vilar do Paraíso	33	21	647	288	332
<b>Total do Concelho</b>	<b>376</b>	<b>2 727</b>	<b>17 174</b>	<b>7 074</b>	<b>8 814</b>

(1)—famílias em alojamentos precários + 1/2 das que partilham alojamento + n.º de fogos com duas ou mais divisões a menos.

Fonte: INE, XII Recenseamento Geral da População e II da Habitação, 1981

<sup>1</sup> Tendo em conta a diferença entre o número de famílias residentes e os alojamentos clássicos ocupados de residência habitai.

teremos de ter em conta não só as que vivem em barracas e outras unidades de recurso, como também as em situação de coabitação e superlotação.

Considerando então estes parâmetros e o método utilizado por Paiva \*, ou seja, o quantitativo de famílias que vivem em alojamentos precários (376), metade das que partilham alojamentos (1364) e o número de fogos com duas ou mais divisões a menos (7074), teríamos um déficit de 8814 fogos que eram, grosso modo, as carências quantitativas do concelho em 1981 (Quadro 17).

Em termos de distribuição por freguesias, verifica-se que as carências mais significativas, surgem nas freguesias que constituem a cidade e nas que lhe estão mais próximas, particularmente Oliveira do Douro e Canidelo.

Um aspecto que não podemos deixar de salientar é o papel que a construção clandestina teve no minorar das carências habitacionais quantitativas e qualitativas na década de 70, contribuindo para a melhoria das condições de habitação de uma parte importante da população do concelho, apesar de todas as desvantagens urbanísticas que apresenta.

Se não tivesse surgido, as carências seriam certamente muito superiores, basta referir-se que a Câmara aponta como sendo necessário para o concelho, a construção de 250 habitações sociais por ano, procura esta que tem sido canalizada em parte, para o mercado clandestino devido à incapacidade de resposta da autarquia e do poder central.

### 3.3.2. . *Características das áreas de construção clandestina — os casos estudados: o Bairro do Picão e da Madalena Nascente*

A construção clandestina surge no concelho de Vila Nova de Gaia, como consequência da forte pressão habitacional ocorrida em finais da década de sessenta, a qual coincide com o processo de expansão do aglomerado urbano do Porto.

Já apontamos anteriormente os principais obstáculos que se colocavam no acesso ao alojamento no mercado legal, de uma parte significativa das famílias, principalmente as de mais baixos rendimentos. Como resultado, e uma vez que a habitação é uma necessidade básica, o mercado ilegal surge como uma das alternativas possíveis.

---

<sup>1</sup> FLÁVIO PAIVA — *Condições de Alojamento e Carências Habitacionais da População Portuguesa*. Porto, «Sociedade e Território», 1 (2), Fev., 1985, pp. 116-117.

O concelho de Vila Nova de Gaia, com unia grande percentagem do seu território afecto à ocupação agrícola e florestal, com uma extensa orla litoral, sendo dotado de uma razoável rede de comunicações e de um mercado de trabalho em franca expansão, oferecia condições favoráveis ao desenvolvimento deste mercado habitacional.

A construção clandestina começou por surgir isoladamente, na periferia dos lugares ainda com traços marcadamente rurais, da iniciativa de agregados familiares que desejavam ter uma habitação, recorrendo para tal a terrenos não urbanizados, e de possibilidades construtivas duvidosas devido às suas características físicas.

Mas se a construção clandestina começou por ser isolada (construção dispersa sem licença), depressa se intensificou, devido à grande procura habitacional e à falta de resposta do mercado legal, sobretudo após o 25 de Abril.

Desde esta data que se assiste a um aumento da construção clandestina em certas áreas do concelho. Primeiro, porque a maioria dos factores que a originaram praticamente não se alteraram; segundo, porque o processo de democratização, levou a novas relações entre o poder local e a população; por último, devido ao desaparecimento do mercado de arrendamento que ia dando alguma resposta às necessidades de habitação da população de menores recursos, assim como, o aumento do poder de compra de certas classes sociais, que vão canalizar parte dos seus rendimentos para a habitação clandestina, por forma a resolver o seu principal problema — a habitação.

A crescente procura habitacional, uma certa permissividade da fiscalização autárquica e a falta de oferta legal que acompanhasse o rápido aumento da procura, contribuíram para a expansão da construção clandestina, de primeira e segunda residência, esta última sobretudo da iniciativa das classes médias citadinas.

Perante uma procura crescente de lotes para a construção, certos proprietários «descobrem» um caminho fácil para obterem lucro, através da transacção dos seus terrenos, situados fora dos perímetros urbanos, ou em áreas em que não era permitida a construção por estarem zonadas como de reserva (agrícola, florestal ou do domínio público marítimo), alterando a sua afectação de rural a urbano, à margem da lei<sup>1</sup>, recorrendo à compropriedade e à venda em avos indivisos.

No concelho de Vila Nova de Gaia existem diferentes tipos de clandestinos, desde a construção que se inicia antes do deferimento do

---

<sup>1</sup> Por não obedecer às áreas mínimas de cultura ou por não ter sido pedida a respectiva licença de loteamento urbano.

respectivo projecto, até aos edifícios erguidos em áreas onde não é permitida a construção.

A maioria das áreas de construção clandestina deste concelho, situam-se, no território compreendido entre a orla litoral e o troço da auto-estrada Porto-Lisboa, ou seja nas freguesias que tiveram um maior crescimento populacional a partir de 1960.

Globalmente podemos distinguir três grandes grupos:

1 — a construção sem licença de casa própria da iniciativa de particulares individuais, dispersa pelas freguesias essencialmente rurais de pequena propriedade, sacrificando normalmente solos de boa aptidão agrícola, mas que após fiscalização das condições de habitabilidade são facilmente legalizáveis. É o caso das construções existentes nas freguesias de Olival, Sermonde, Sandim e Pedroso;

2 — bairros consolidados com tendência para a densificação, devido à existência de vários lotes já vendidos e com índices de ocupação elevados, predominando a moradia unifamiliar em lotes reduzidos (250-350 m<sup>2</sup>) com anexos, por vezes ocupados. Apresentam graves problemas de recuperação urbanística, devido não só à dificuldade de legalização dos lotes, como também de infraestruturas, em consequência das características físicas dos terrenos. Situam-se próximos de boas redes de comunicação. É o caso dos bairros da Escarpa da Serra do Pilar (freguesia de Sta. Marinha), do Cadavão (freguesia de Vilar do Paraíso) e lugar de Espinho (freguesia de S. Félix da Marinha);

3 — bairros clandestinos de primeira e segunda residência, junto à orla litoral e fluvial, que invadem áreas de domínio público marítimo e espaços sensíveis do ponto de vista do equilíbrio ambiental, ou até mesmo alguns terrenos baldios. É o caso do bairro do Picão (freguesia de Canidelo), Madalena Poente e Nascente (no limite das freguesias de Canidelo e Madalena), lugar da Marinha (freguesia de Valadares) e praia de Salgueiros (freguesia de Canidelo) (fig. 16).

Alguns destes bairros resultaram de um processo de loteamento clandestino, que no entanto, afectou áreas relativamente pequenas, comparativamente ao que aconteceu na Área Metropolitana de Lisboa, devido à estrutura fundiária ser caracterizada por parcelas mais pequenas e por uma maior dispersão destas.

O loteador clandestino, funcionou como um intermediário entre os proprietários rurais e os futuros construtores, adquirindo parcelas rurais, por vezes um ou mais artigos da matriz rústica, que depois loteou, vendendo os lotes em regime de compropriedade e registo em avos, sem legalizar qualquer obra de infraestruturas, apenas limitando-se a alargar os caminhos rurais existentes de acesso às propriedades ou abertura de novos arruamentos.

## A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

Por vezes, são compradas pelos futuros Construtores clandestinos parcelas de terreno directamente aos proprietários rurais, correspondendo a um único artigo da matriz rústica ou parte de dois artigos contínuos. Nestes casos os lotes atingem uma maior dimensão e originam construções mais dispersas.

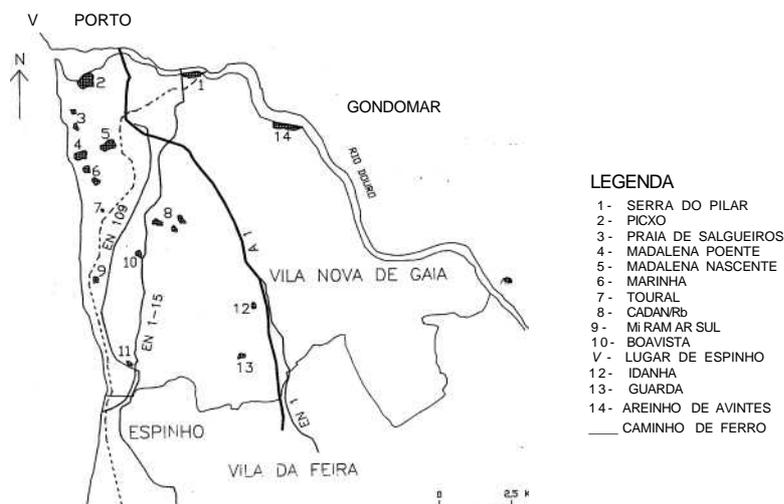


Fig. 16 — Localização dos Bairros Clandestinos

O bairro do Picão, apresenta uma área de 20 ha, estando afecta à construção cerca de 50%, com cento e cinquenta lotes já construídos e cerca de quarenta por construir, mas já adquiridos com esse objectivo.

Os dois bairros da Madalena perfazem uma área de \*30 ha ainda não totalmente construída, o Cadavão possui uma área aproximada de 70 ha, não totalmente ocupada e o bairro da Serra do Pilar, apresenta uma área loteada de 12.5 ha, totalmente construída, que possui uma particularidade, que é o facto de ser o único caso de loteamento clandestino em terreno público, pertencente ao Ministério das Finanças e ao Exército, por tratar-se da área de reserva de protecção ao quartel e ao Observatório Meteorológico.

Alguns casos de loteamento clandestino foram atempadamente detectados pela Câmara Municipal, como aconteceu com o Toural (no limite entre as freguesias de Valadares e Gulpilhares), que punha em risco a necessidade de defesa de uma área destinada à quadruplicação da via férrea do Norte, o qual acabou por ser impedido, tendo já sido

elaborado um projecto de loteamento. Este prevê a construção de quarenta moradias geminadas, para os proprietários dos lotes já vendidos, arruamentos, espaço verde e área necessária ao alargamento da via férrea.

Após esta breve análise das características gerais dos bairros clandestinos existentes no concelho, deter-nos-emos agora sobre os dois casos estudados, o bairro do Picão e o bairro da Madalena Nascente, assim chamado por se situar a Este do futuro parque de campismo Municipal.

A escolha destes bairros foi feita tendo em consideração o facto de se tratarem de exemplos típicos de bairros clandestinos de primeira residência, constituídos essencialmente por moradias unifamiliares sendo o principal interveniente o comprador de lotes para autoconstrução e ainda, por se encontrar já em execução os respectivos projectos, de recuperação, tendo já sido ambos aprovados como Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística, como consta dos Decretos Leis 9/88 de 17 de Maio e 9/89 de 25 de Fevereiro.

O trabalho de campo efectuado entre Março e Abril de 1988, teve por base um inquérito aos agregados familiares residentes, tendo em vista uma análise interpretativa da estruturação territorial do fenómeno. Pretendeu-se caracterizar as famílias que optam por este tipo de solução para o problema habitacional, detectar quais as razões que as levaram a construir, assim como, compreender o desencadear e evoluir do processo construtivo.

Para além dos inquéritos, efectuámos contactos directos com o responsável e técnicos do Gabinete de Regularização dos Clandestinos, para obtermos informações mais pormenorizadas acerca dos bairros e quais as acções previstas pela autarquia, relativamente à recuperação e Unhas de actuação alternativas ao processo.

Para o prosseguimento destes objectivos de análise, o inquérito elaborado teve por base o esclarecimento das seguintes questões:

1 — decisão/razões da construção clandestina, ou seja, quais os motivos que levaram à opção pelo mercado clandestino, daí incluírem-se perguntas sobre: a situação habitacional anterior; a naturalidade e estrato sócio-profissional da população; aspirações e razões da construção;

2 — processo construtivo — ritmo da construção e utilização do lote; fontes de rendimento; processo construtivo (agentes envolvidos e participação); custos das várias fases; características das habitações e ligações com o restante espaço construído;

3 — principais problemas do bairro;

4 — processo de recuperação/participação; o papel da Associação de Moradores; relações com a Câmara.

3.3.2.1. Características dos Bairros

O bairro do Picão fica localizado na vertente Sul do Rio Douro, próximo do Cabedelo, pertencendo à freguesia de Canidelo, a uma altitude entre os 25 e os 60 metros. A sua antiga ocupação era a floresta de pinheiros e eucaliptos, da qual ainda permanecem alguns vestígios.

O bairro da Madalena Nascente, fica situado no limite entre a freguesia de Canidelo e Madalena, junto à orla litoral, ocupando uma área de antigos pinhais dos quais ainda existem alguns redutos, a uma altitude entre os 15 e os 30 metros.

Estes bairros cresceram em áreas periféricas a aglomerados populacionais que tiveram uma expansão significativa na última década: Alumiara e Lavadores, no caso do Picão e da Costa e Atiães, no caso da Madalena Nascente. Estão situados nas proximidades de Estradas Municipais e são servidos por transportes públicos de fácil acesso às cidades do Porto e Vila Nova de Gaia. O factor acessibilidade e a disponibilidade de terrenos a baixo custo, foram duas das principais razões que levaram ao aparecimento destes bairros, refira-se por exemplo que do Picão ao centro de Gaia em transporte público demora-se cerca de 15 a 30 minutos, e à baixa do Porto entre 30 e 60 minutos.

O Bairro do Picão é constituído por 109 edifícios, dos quais 107 se destinam à residência, dos restantes um é uma oficina de reparação de automóveis e outro um armazém, estando no entanto, neste último prevista a construção de um andar superior para habitação dos seus proprietários. Dos edifícios existentes cinco encontram-se ainda em construção, não estando ocupados, outros cinco estão já legalizados, graças a certas influências movidas pelos seus proprietários. No total foram inquiridos 84 agregados familiares, englobando 358 habitantes, os quais ocupam 83 edifícios, visto que um dos agregados familiares habita um andar arrendado de um dos edifícios existentes.

Do Bairro da Madalena Nascente, fazem parte 250 edifícios, todos destinados exclusivamente à habitação, destes, dez encontram-se ainda em construção e cerca de quinze são ocupados como segunda residência. No total foram inquiridos 158 agregados familiares, num total de 629 habitantes, que ocupam 158 edifícios.

Os dois bairros tiveram origem num processo de loteamento clandestino, tendo sido transacionados terrenos rústicos entre um interme-diário-loteador e os novos proprietários ou directamente entre os proprietários rurais e os actuais residentes. As escrituras de venda foram feitas em compropriedade no sistema de registo em avos indivisos, como consta dos processos que consultamos existentes na Câmara Municipal.

Pelo facto de não existir cadastro rústico para as duas áreas, não sabemos exactamente qual a dimensão inicial das parcelas, apenas dispo-

mos da actual divisão da propriedade, como consta das figuras 17 e 18. O grande número de nomes de vendedores de terrenos indicados pelos moradores (Quadro 18) e o confronto com as escrituras que consultamos, permite-nos afirmar que o parcelamento da área era significativo, com parcelas pertencentes a vários proprietários intercaladas, por vezes, umas nas outras.

A título exemplificativo, refira-se que alguns lotes adquiridos, no bairro do Picão, caso por exemplo dos lotes 20 e 6 \ foram comprados a vários proprietários de duas famílias, correspondendo a dois artigos distintos da matriz rústica, enquanto que o lote 11, foi adquirido a 12 proprietários de uma mesma família, correspondendo a dois artigos da matriz. A área ocupada pelos lotes 60, 81, 29, 28, 27, 87, 3, 9, 66, 86, 26 e 8, foi comprada por dois loteadores, que depois a subdividiram, nos lotes referidos, reservando para cada um deles um dos lotes (26 e 81), correspondendo a dois artigos da matriz rústica.

No caso da Madalena, detectamos alguns casos de construção feita sobre parcelas herdadas, tendo os residentes aproveitado esta oportunidade para desencadear o processo construtivo.

**QUADRO 18 — Vendedores de terreno**

	Bairro do Picão	Bairro da Madalena
N.º de vendedores diferentes	540	46
Casos de Herança Não Respondem	6	20
		69

Fonte: Inquérito realizado entre Março e Abril 1988

Raramente um mesmo proprietário possui vários lotes, sendo mais frequente a situação de a cada proprietário corresponder um lote de terreno, o que, reforça a ideia de que o clandestino tem sido um campo favorável de mobilização de pequenas poupanças familiares.

Relativamente aos preços e dimensões dos lotes, verifica-se que os lotes maiores atingem cerca de 1500 m<sup>2</sup>, para o Picão e 1300 m<sup>2</sup> para a Madalena e os mais pequenos 250 m<sup>2</sup>, no caso do Picão e 100 m<sup>2</sup> para a Madalena, os lotes mais comuns atingem valores entre os 300-700 m<sup>2</sup>.

Os preços têm compreensivelmente variado em função do ano de aquisição. Na Madalena, que teve uma ocupação a partir de 1948, os terrenos adquiridos anteriormente a 1970, variavam entre os 4000\$00 e os 60000\$00, para lotes com uma área média de 350 m<sup>2</sup>. Entre

<sup>1</sup> Vide fig. 17.

## A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

1971-74, os seus preços aumentam substancialmente, chegando a atingir os 100 000\$00, em média para lotes com uma dimensão média de 300 m<sup>2</sup>. Após 1975, os preços sofrem novo aumento, atingindo em 1982 cerca de 3000\$00/m<sup>2</sup>. De realçar, que são sempre inferiores aos preços do mercado legal, pois estes atingem nesta área cerca de 10 000\$00/m<sup>2</sup>.

No Picão, de ocupação mais recente, as primeiras construções iniciaram-se em 1972. Os terrenos adquiridos entre 1971-1974, atingem valores da ordem dos 24 000\$00 e 60 000\$00, por lotes de 350 m<sup>2</sup> em média. Após 1975, com o intensificar da procura, os preços aumentaram, variando entre 60 000\$00 e os 1 200 000\$00 (valor referente a 1984 para dois lotes de maior dimensão — cerca de 1500 m<sup>2</sup>).

O baixo preço dos terrenos e a sua localização, são apontados por 90% dos inquiridos como dois factores que os levaram a optar pela construção clandestina, outro aspecto a salientar, é o facto de vários compradores terem adquirido o terreno a prestações, facilidade esta que não encontrariam no mercado legal.

O traçado dos lotes não tem muitas vezes em conta a topografia do terreno, sendo frequente diferenças de cotas significativas entre a frente e o fundo do lote, o que faz surgir as rampas e escadas de acesso à habitação ou logradouro, além das caves e subcaves abaixo do nível das ruas.

Outro aspecto a salientar, mais característico da Madalena é o facto de não serem respeitados pelos novos lotes os limites dos artigos rústicos, devido a estes serem bastantes compridos e estreitos. O loteador comprou vários artigos contínuos, dispostos paralelamente e depois traçou os novos lotes perpendicularmente.

O único tipo de infraestruturas realizadas pelos vendedores dos lotes, ou mesmo já pelos próprios moradores, é a abertura ou alargamento de caminhos de acesso aos lotes, com os quais todos eles confrontam, pelo menos num dos lados. O declive, por vezes acentuado, congregado com a ausência de qualquer plano de ocupação, confere aos acessos um perfil bastante irregular, estrangulando-se em alguns pontos, originando autênticos becos sem saída.

O tempo que medeia entre a compra do terreno e o início da construção é relativamente curto, não ultrapassando os seis anos, no caso do Picão e os dez na Madalena. Na maioria dos casos (72% para o Picão e 53% para a Madalena), esta fase do processo construtivo é inferior a um ano.

A construção é normalmente faseada e com ritmos diferentes, conforme a disponibilidade financeira do agregado familiar e o tempo disponível para a construção ou orientação da mesma, aproveitando muitas vezes os fins-de-semana e os períodos de férias, ou ainda, as horas livres do emprego.

Quanto à segunda fase, início da construção/ocupação da casa, ela é quase imediata, sendo na maioria dos casos inferior a dois anos, sem a construção estar ainda concluída.

O prolongar do tempo de construção explica-se pelo processo de realização, já que a autoconstrução total ou parcial do fogo é a situação mais corrente, em virtude das fracas disponibilidades financeiras dos agregados familiares, e respectiva capacidade de aforro. Este processo só é possível ainda pelo facto de uma grande parte dos homens serem operários da construção civil.

Embora a autoconstrução seja predominante não significa que não seja também frequente o recurso à contratação de operários especializados, para realizar parte ou partes da obra, sendo mesmo, às vezes, entregue directamente a pequenos empreiteiros locais. Ainda do ponto de vista financeiro é de salientar a combinação do trabalho próprio com o de familiares e amigos, o que contribuiu para a diminuição dos custos da construção.

Em termos de evolução da construção nos dois bairros revela-se uma certa diferença entre eles, o bairro da Madalena apresenta construções mais antigas, datando a primeira, como já se disse, de 1948, enquanto o Picão é mais recente, sendo o primeiro edifício de 1972.

Os edifícios mais antigos da Madalena, são construções tipo anexo, no fundo do lote e que ainda hoje assim permanecem, correspondendo também a agregados familiares com menores rendimentos, por tratar-se de casais reformados.

O substancial crescimento dos dois bairros deu-se após 1975, sobretudo entre 1978-1980, tendo sido então construídos cerca de metade dos edifícios inquiridos.

Relativamente à evolução da ocupação, as primeiras construções no bairro do Picão (fig. 17-1), vão ocupar as áreas mais próximas do caminho rural já existente (Travessa do Picão), que fazia a ligação entre o lugar da Alumiara e a antiga Seca do Bacalhau, a partir da estrada municipal que segue até à praia de Lavadores. Só posteriormente se iniciaram as construções para o interior do bairro, a partir de alguns loteamentos, com a abertura de novos arruamentos (R. Nova do Picão, R. do Campo Novo e Trav. do Pinheiral), colmatando-se também alguns espaços da primeira rua.

Estas primeiras construções são quase todas da responsabilidade de operários da antiga Seca do Bacalhau, situada a oeste do bairro, junto ao Cabedelo, que devido às más condições em que se encontravam alojados, em antigos armazéns da empresa e porque começaram a saber da existência de lotes para vender na área, resolveram comprá-los e começar a construir para melhorar a sua condição habitacional.

A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

Nos períodos seguintes, 1975-80 (fig. 17-2) e 1981-1985 (fig. 17-3), intensifica-se a ocupação dos arruamentos abertos, principalmente da parte noroeste, com o aparecimento de novas ruas,

EVOLUÇÃO DA CONSTRUÇÃO DO BAIRRO DO PICÃO

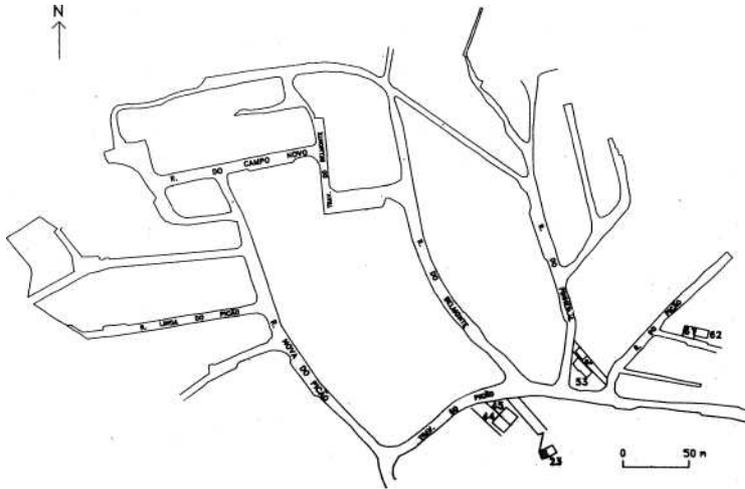


Fig. 17.1 — Início da construção—1972-1974

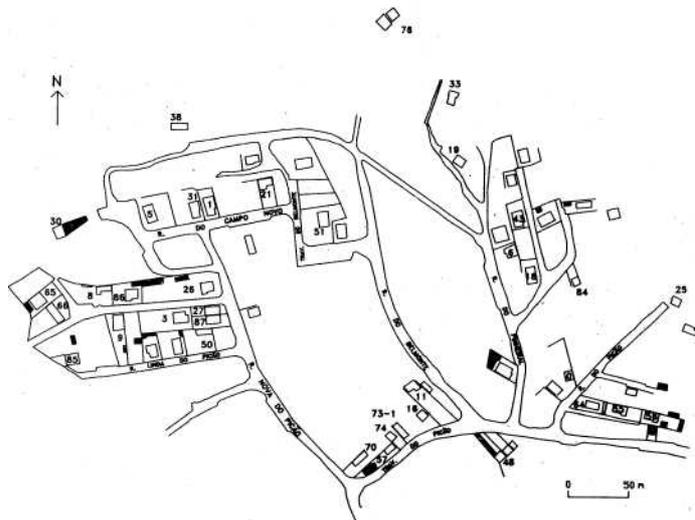


Fig. 17.2 — Início da construção—1975-1980

que se distribuem perpendicularmente às primeiras (Rua Linda do Kcão, Rua do Belmonte, Trav. do Belmonte) (fig. 17-4).

**EVOLUÇÃO DA CONSTRUÇÃO DO BAIRRO DO PICÃO**

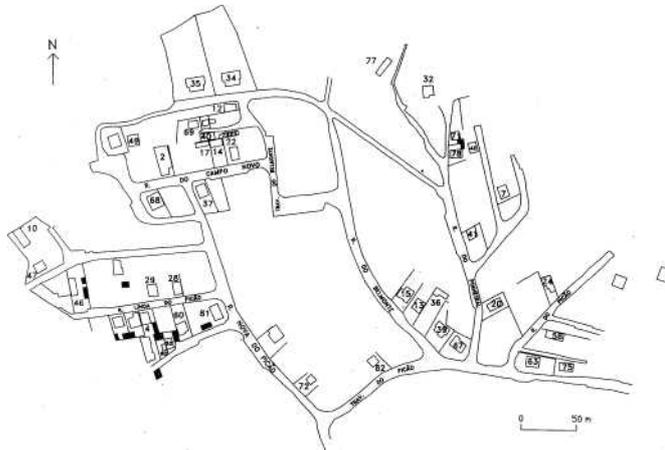


Fig. 17.3 — Início da construção—1981-1986

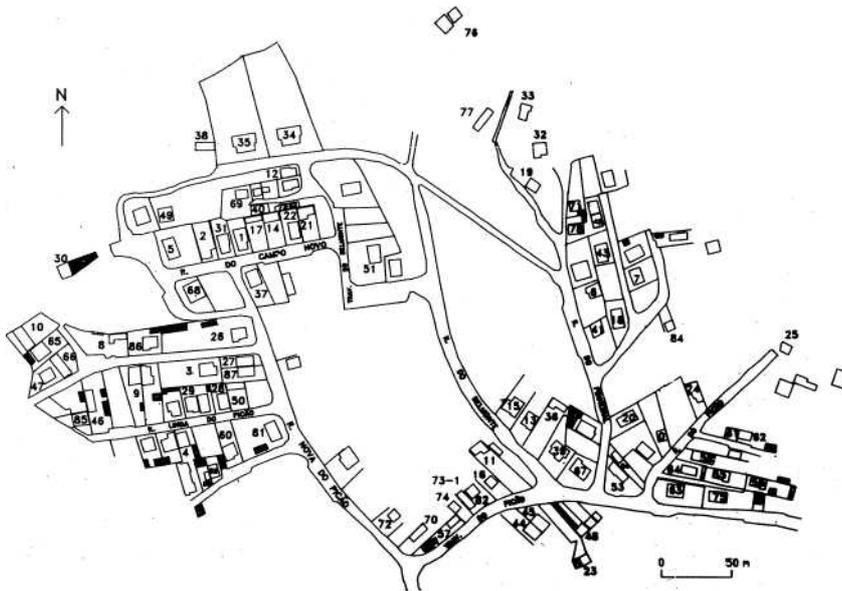


Fig. 17.4 —Bairro em 1988

### A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

As primeiras construções do bairro da Madalena (fig. 18-1), surgiram na periferia da área ocupada pelo bairro, próximas de dois caminhos rurais que faziam a ligação entre o lugar da Costa e a praia

#### EVOLUÇÃO DA CONSTRUÇÃO DO BAIRRO DA MADALENA NASCENTE



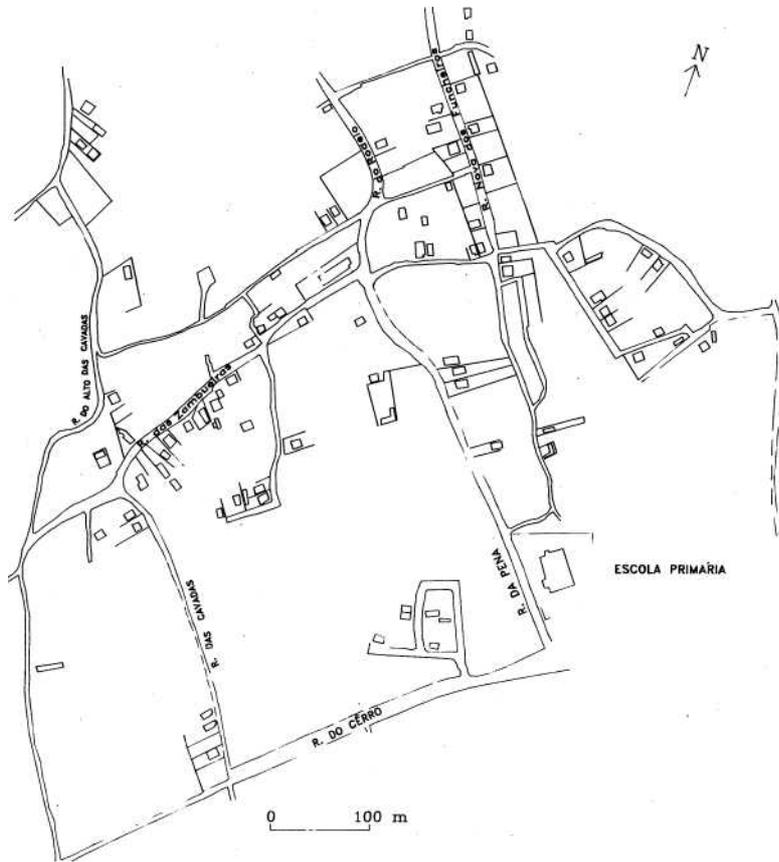
Fig. 18.1—Início da construção—1948-1974

(actual Rua do Cerro e R. do Agro). Entre 1972 e 1974, começam a surgir já algumas construções no interior do bairro, apoiadas em novos arruamentos internos entretanto abertos.

Entre 1975-1980 (fig. 18-2), intensifica-se a ocupação dos terrenos interiores, sobretudo da parte norte, surgindo então uma rede mais ou menos ortogonal de caminhos (Caminho das Zambueiras, R. das Zam-

bueiras, R. das Cavadas, R. Nova dos Funcheiros, R. da Pena). Após 1981 (fig. 18-3), vão-se colmatar os espaços livres existentes junto aos arruamentos, entretanto abertos (fig. 18-4).

**EVOLUÇÃO DA CONSTRUÇÃO DO BAIRRO DA MADALENA NASCENTE**



**Fig. 18.2 —Início da construção—1975-1980**

O tipo de edifício que predomina é a moradia unifamiliar própria, de um ou dois pisos, representando 92% e 81% dos lotes ocupados, respectivamente para o Picão e Madalena, quase sempre com jardim e quintal, apresentando alguns projectos bem elaborados, da responsabilidade de profissionais do ramo, procurando imitar o tipo de casas do mercado legal. No entanto, saliente-se que, a escolha de profis-

sionais, para elaboração dos projectos, surge como uma exigência para a legalização, sendo estes realizados já após a construção ter sido iniciada.

EVOLUÇÃO DA CONSTRUÇÃO DO BAIRRO DA MADALENA NASCENTE

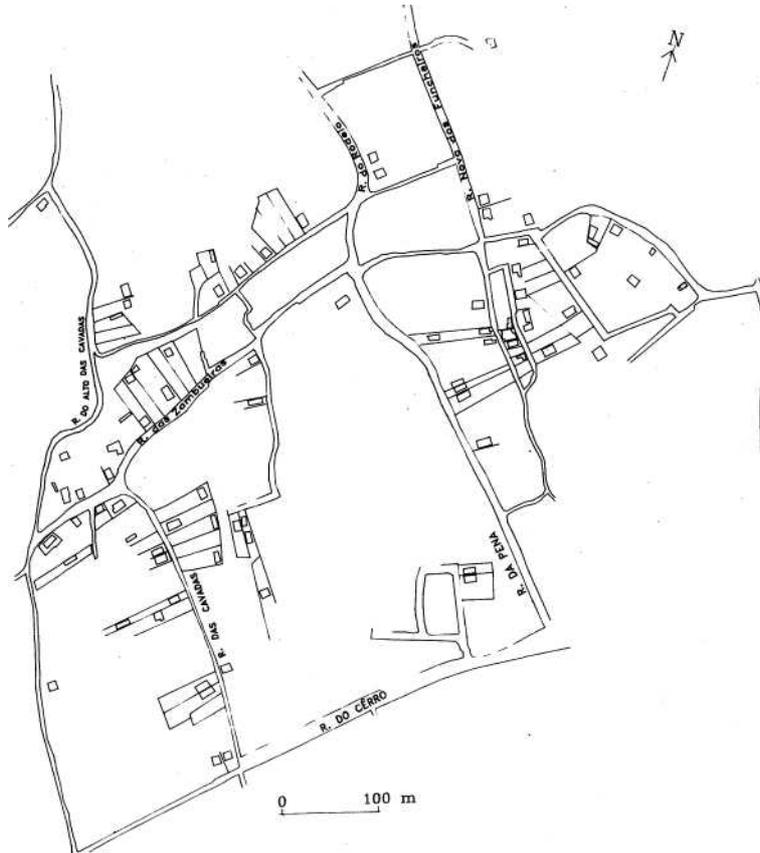


Fig. 18.3 —Início da construção—1981-1986

As construções anteriores a 1974, apresentam uma tipologia mais pobre, normalmente tipo anexo abarracado no fundo do lote, o que, deverá estar relacionado não só com a menor capacidade económica dos agregados familiares, quando confrontada com a dos que construíram após 1974 e também devido a uma conjuntura política mais repressiva, o que exigiu uma construção «às pressas», geralmente aos fins-de-semana.

Inicia-se a construção geralmente pela abertura do poço e da fossa, seguida da construção da estrutura, deixando para mais tarde os acabamentos, ou então, contrói-se um anexo no fundo do lote e mais

EVOLUÇÃO DA CONSTRUÇÃO DO BAIRRO DA MADALENA NASCENTE

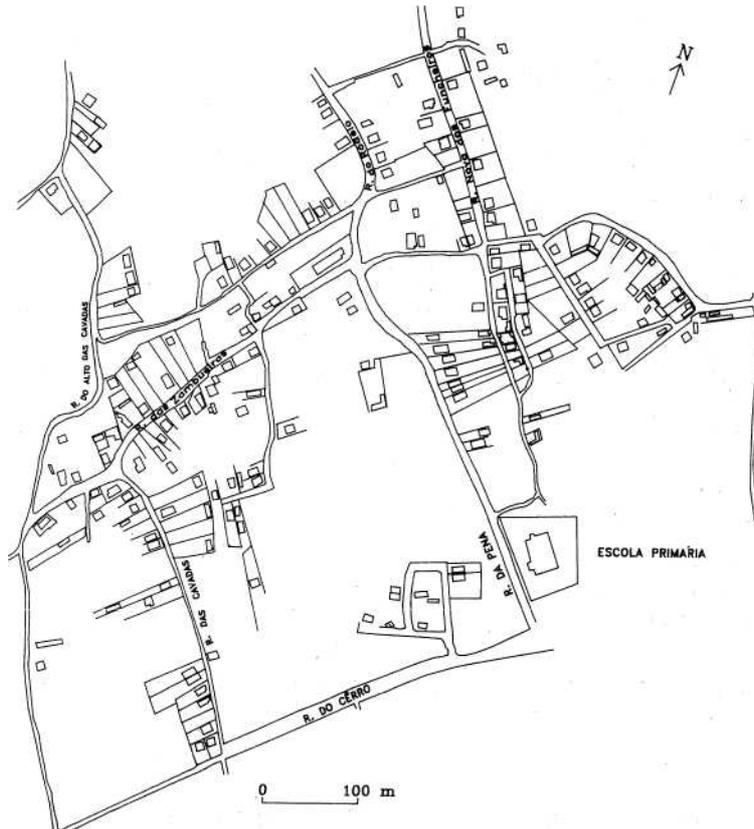


Fig. 18.4--Bairro em 1988

tarde a moradia propriamente dita à frente. São também frequentes, principalmente na Madalena, casos de construção de um primeiro piso, já entretanto ocupado, aguardando-se por melhores dias para se construir o seguinte (Quadro 19).

Como referimos, a grande maioria das casas não se encontram ainda concluídas, encontrando-se normalmente por realizar os acabamen-

## A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

**QUADRO 19—Características dos alojamentos inquiridos**

PICÃO	
Tipologia/N.º de pisos	Regime Próprio (n.º de aloj. inquiridos)
anexo 1 piso	5
anexo 2 pisos	1
moradia geminada 1 piso	3
moradia geminada 2 pisos	5
moradia individual 1 piso	32
moradia individual 2 pisos	30*
moradia individual 3 pisos	5
moradia pré-fabricada 1 piso	2
moradia pré-fabricada 2 pisos	1
Total	84

\* 1 alojamento com 1 piso arrendado

MADALENA NASCENTE				
Tipologia/N.º de pisos	Regime (n.º de aloj. inquiridos)			Total
	Próprio	Arrendado	Cedido	
anexo 1 piso	10	1		11
anexo geminado 1 piso	2			2
barraca 1 piso	4			4
moradia geminada 1 piso	15	7		22
moradia geminada 2 pisos	4			4
moradia individual 1 piso	83	5	1	89
moradia individual 2 pisos	23			23
moradia individual 3 pisos	1			1
moradia pré-fabricada 1 piso	2			2
Total	144	13	1	158

Fonte: Inquérito realizado em Março e Abril 1988

tos exteriores (reboco das paredes, caixilharia, pintura ou colocação de azulejos, arranjo do jardim, acessos, garagem e arrumos).

Tal como os projectos são muito diversificados, o mesmo acontece quanto aos materiais utilizados, predominando o revestimento em azulejos variados, caixilharias de alumínio e telhados de duas ou quatro águas, sendo também frequente a existência de mansardas.

A vivenda, constitui no entanto, o modelo por excelência, mesmo para aqueles que\* ainda não a conseguiram construir, sem no entanto, não perderem a esperança de um dia a vir a realizar.

As motivações que estão na sua origem são diversas, por um lado, permite a ligação ao meio rural e um complemento ao rendimento familiar através do cultivo do quintal, por outro, não oferece os inconvenientes da habitação colectiva, como seja, conflitos com os vizinhos, falta de privacidade, espaço limitado, usufruição de espaços comuns, entre outros.

Ainda quanto às características dos alojamentos, em termos de tipologia e regime de propriedade, verifica-se que, em ambos os bairros predomina a moradia individual própria. No entanto, a Madalena apresenta alguns alojamentos arrendados, além de possuir alojamentos mais precários, como anexos abarracados e barracas. O número significativo destes explica-se pelo facto de se tratar de alojamentos mais recentes — não tendo havido tempo, nem possibilidades económicas <sup>1</sup> para melhorar a construção — e ainda porque — principalmente para os anexos existentes num mesmo lote é perceptível a intenção especulativa, sobretudo quando a esta tipologia se associa o arrendamento.

A esta diversidade tipológica corresponde ainda uma certa variação na organização interna do fogo, a maioria dos alojamentos apresentam uma tipologia T3 ou T4, aí vivendo famílias com um número médio de quatro pessoas.

As casas tipo anexo, apresentam uma planta mais simples, podendo mesmo apresentar somente uma divisão, que com o tempo é subdividida, no máximo apresentam três divisões assoalhadas.

As moradias apresentam plantas mais «sofisticadas», sendo frequentes para além das divisões básicas, as despensas, quartos de arrumos ou de costura e garagem.

Em termos de infraestruturas, uma das características essenciais dos dois bairros é a inexistência de caminhos pavimentados<sup>2</sup>, aspecto este, que dificulta bastante a circulação interna do bairro, principalmente no Inverno, em que, os arruamentos transformam-se em autênticos lamaçais.

Quanto ao abastecimento de água e electricidade, praticamente todas as casas dispõem da segundai somente dez no Picão e seis na Madalena ainda não têm esta infraestruturura (Quadro 20).

---

<sup>1</sup> Refira-se, como salientaremos mais à frente, que os agregados familiares deste bairro apresentam um nível sócio-económico mais baixo que o do Picão.

<sup>2</sup> Saliente-se no entanto que o Bairro do Picão desde finais de 1989 encontrarse já totalmente infraestruturado, possuindo já abastecimento de água, saneamento de águas pluviais e arruamentos pavimentados, de acordo com a 1.ª fase do Plano de Recuperação que foi executado.

A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

QUADRO 20 — Infraestruturas existentes nos alojamentos inquiridos

PICÃO	
Infraestruturas existentes	N.º de Aloj. Inquiridos
poço, fossa ind., c/ elect.	59
s/ água, fossa ind., c/ elect.	1
rede de água, fossa ind., c/ elect.	12
s/ água, fossa ind., s/ elect.	2
s/ água, s/ saneamento, s/ elect.	2
poço, fossa colectiva, c/ elect.	2
poço, s/ saneamento, s/ elect.	2
poço, fossa ind., s/ elect.	4
<b>Total</b>	<b>84</b>
<b>Total</b>	<b>84</b>

MADALENA		NASCENTE	
A			
Infraestruturas existentes	N.º de Aloj. Inquiridos		
s/ água, s/ saneamento, s/ elect.	1		
s/ água, fossa, c/ elect.	3		
s/ água, s/ saneamento, c/ elect.	1		
poço, fossa, s/ elect.	5		
poço, fossa, c/ elect.	148		
<b>Total</b>	<b>158</b>		

Fonte: Inquérito realizado em Março e Abril 1988

O abastecimento de água é feito na maioria dos casos por poço, apenas o bairro do Picão dispõe já de rede canalizada, mas só doze alojamentos já se encontram a ela ligados. No momento da realização do inquérito, vários inquilinos aguardavam a ligação à rede ou tencionavam pedi-la logo que liquidassem na totalidade as participações a que estão obrigados, por imposição do plano de recuperação.

O saneamento domiciliário é feito por fossa séptica individual ou colectiva, para o caso das habitações geminadas. O sistema de céu aberto também aparece, sobretudo para as águas sujas provenientes das lavagens de roupa, que correm directamente para a rua, ou são aproveitadas para o quintal.

A recolha de lixo, no caso do Picão, é feita pelo sistema de contentores, enquanto que a Madalena dispõe de recolha domiciliária. No entanto, um número significativo de moradores referiu-nos que, preferiam queimar o lixo no quintal.

3.3.2.2. Características da População Residente

Como já referimos a dimensão média da família é de quatro elementos, tratando-se na maioria dos casos de casais jovens com filhos pequenos. Existem também alguns casos de famílias alargadas, filhos casados que permanecem com os pais e ainda casos em que vivem com os casais um ou dois dos seus ascendentes.

Quanto à estrutura etária da população inquirida verifica-se que, 40% da população para o Picão e 45% para a Madalena, têm menos de 20 anos e apenas 4% e 8.1%, respectivamente, para o Picão e Madalena, têm mais de 60 anos.

Quanto à composição por sexos, existe um certo equilíbrio entre a proporção de homens e mulheres, apenas em alguns escalões etários, principalmente nos mais novos e nos mais idosos, existe um maior número de mulheres relativamente aos homens.

No que respeita à população activa, constata-se que, existem muitos mais homens activos do que mulheres. Outro aspecto a salientar é o número significativo de jovens activos, o que, se explica pela necessidade de aumentar o rendimento do agregado familiar para fazer face às despesas com a construção e manutenção da família.

O número de activos por família é em média de dois, correspondendo a casais em que ambos os cônjuges trabalham ou a agregados familiares em que, além do chefe de família, também trabalha normalmente o filho mais velho (Quadro 21).

QUADRO 21 — N.º de activos nos agregados familiares inquiridos

N.º de activos/agreg. fam.	BAIRRO DO PICÃO (N.º de agreg. familiares)	BAIRRO DA MADALENA NASCENTE (N.º de agreg. familiares)
1	29	61
2	38	57
3	10	10
4	2	10
5	2	1
6	2	0
<b>Total</b>	<b>83</b>	<b>139</b>

Fonte: Inquérito realizado em Março e Abril 1988

Relativamente ao nível de escolaridade da população (Quadro 22) e situação profissional, a maior parte dos activos apenas possuem o ensino primário, havendo também um peso significativo daqueles que são analfabetos, geralmente os chefes de família mais velhos.

A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

QUADRO 22 — Nível de escolaridade da população activa

PICÃO			
Nível de Escolaridade	H	M	TOTAL HM
Analfabeto	5	2	7
Primário	54	29	83
Primário incompleto	6	6	12
Preparatório	14	5	19
Secundário	3	9	12
Secundário incompleto	9	2	11
Curso Técnico	2	1	3
Sabe ler	2		2
Sabe ler e escrever	2		2
Universitário	1	1	2
Universitário incompleto	2		2
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>55</b>	<b>155</b>
<b>Total da pop. activa inq.</b>	<b>106</b>	<b>58</b>	<b>164</b>
<b>Total da pop. inq.</b>	<b>179</b>	<b>179</b>	<b>358</b>

MADALENA NASCENTE

Nível de Escolaridade	H	M	TOTAL HM
Analfabeto	6	2	8
Primário	104	33	137
Primário incompleto	8	10	18
Preparatório	30	28	58
Secundário	3	1	4
Secundário incompleto	15	4	19
Curso Técnico	2		2
Sabe ler	2		2
Sabe ler e escrever	3	4	7
Universitário	1	1	2
<b>Total</b>	<b>174</b>	<b>83</b>	<b>257</b>
<b>Total da pop. activa inq.</b>	<b>186</b>	<b>86</b>	<b>272</b>
<b>Total da pop. inq.</b>	<b>311</b>	<b>318</b>	<b>629</b>

Fonte: Inquérito realizado em Março e Abril 1988

Intimamente relacionado com este baixo grau de escolaridade, estão as categorias profissionais. Na verdade, a maior parte da população activa encontra-se na situação de operários industriais e da construção civil, ou ainda nos escalões mais baixos dos serviços, aqueles que são compatíveis com a sua escolaridade.

A população activa que possui um grau de escolaridade mais elevado (secundário, técnico-profissional e universitário) encontra-se empre-

gue no sector terciário, como pessoal administrativo e auxiliar de serviços públicos, professores primários e técnicos superiores, ou como operários especializados (electricistas, torneiros mecânicos e serralheiros), correspondendo geralmente aos casos em que os alojamentos apresentam projectos mais caros, além de serem normalmente os dirigentes das Associações de Moradores.

Outro aspecto a salientar, é o facto de se verificar uma melhoria acentuada do nível de escolaridade dos filhos em relação aos pais, sendo significativo o número de jovens a frequentar o ensino secundário, o que, denota uma preocupação dos ascendentes em garantirem condições sócio-profissionais melhores aos seus filhos, para que não tenham de enfrentar no futuro as mesmas dificuldades que eles.

Relativamente à população estudantil, que se encontra no ensino primário, frequenta-o ou no próprio bairro, caso da Madalena ou no aglomerado populacional mais próximo, caso da Alumiara, para o Picão. Os que estão no ensino preparatório e secundário unificado, têm de se deslocar para mais longe, para o centro de Canidelo (quatro caminhos), no caso do bairro do Picão, ou Valadares, no caso da Madalena, servindo-se para tal dos transportes públicos existentes. Quanto aos que se encontram a frequentar o ensino secundário complementar, deslocam-se para Vila Nova de Gaia ou ainda para o Porto, conforme as opções vocacionais feitas.

A maioria da população activa exerce a sua profissão no próprio concelho, 58% para o Picão e 55% para a Madalena. O segundo pólo de atracção, em termos de trabalho é o concelho do Porto, com 22% e 32% da população activa, respectivamente para a Madalena e Picão, seguindo-se os concelhos vizinhos, quer a Sul (Espinho, S. João da Madeira, Vila da Feira), quer a Norte (Matosinhos, Maia, Gondomar e Valongo) (Quadro 23).

Existe também um número significativo de activos que não têm local fixo de trabalho, tratando-se principalmente de operários da construção civil e de vendedores ambulantes.

A população que trabalha no próprio concelho, exerce a sua actividade quer na própria freguesia, caso de Canidelo, devido à existência de indústrias locais exemplos da têxtil de Canidelo (onde trabalham grande parte das mulheres activas) e antiga Seca do Bacalhau, ou em freguesias vizinhas, como em Valadares, onde existem várias indústrias, destacando-se pelo número de trabalhadores que emprega, a Cerâmica de Valadares, ou ainda, na cidade de Gaia, principalmente para os que se encontram empregues no sector terciário e nas caves do vinho do Porto.

A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

QUADRO 23 — Locais de trabalho da população inquirida

BAIRRO DO PICÃO												
LOCALIDADES	GRUPOS DA CNP											
	0.1		3		4		5		6		7.8.9	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Canidelo	0	0	2	0	5	2	1	6	0	0	13	8
Outras Freg. de Gaia	1	2	2	2	5	1	0	6	3	0	22	6
Porto	4	3	3	5	0	4	4	5	0	0	10	0
Outros Cone. da AMP	0	0	0	1	0	0	2	0	0	0	3	1
Outros Cone. do País	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0
Sem local Fixo	0	0	1	0	1	1	0	2	0	0	14	0
Outros Países	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
TOTAL	"	6	9	8	12	8	8	19	3	0	63	15
	5											

BAIRRO DA MADALENA NASCENTE												
LOCALIDADES	GRUPOS DA CNP											
	0.1		3		4		5		6		7.8.9	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Canidelo	0	0	1	0	1	0	2	2	0	0	9	4
Outras Freg. de Gaia	1	2	2	2	10	10	10	16	0	0	49	20
Porto	1	4	4	3	9	9	10	5	0	0	33	4
Outros Cone. da AMP	0	0	2	0	1	0	1	0	0	0	3	1
Outros Cone. do País	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0
Sem local Fixo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19	0
Outros Países	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0
TOTAL	2	7	10	5	22	19	23	23	1	0	116	29

Fonte: Inquérito realizado em Março e Abril 1988

Grupos da CNP (Classificação Nacional das Profissões versão de 1980):

- 0.1. — Pessoal de profissões científicas, técnicas, artistas e de profissões similares
- 3 — Pessoal administrativo e trabalhadores similares
- 4 — Pessoal do comércio e vendedores
- 5 — Pessoal dos serviços de protecção e segurança, dos serviços pessoais e domésticos e trabalhadores similares
- 6 — Agricultores, criadores de animais, trabalhadores agrícolas e florestais, pescadores e caçadores
- 7.8.9. — Trabalhadores das indústrias extractivas e transformadora, condutores de máquinas fixas e de transportes

A proximidade dos locais de trabalho parece constituir, como aliás já referimos, outro dos factores que levaram ao aparecimento dos bairros, permitindo assim minimizar as deslocações, em termos de custos e tempo. Aspecto este, aliás comprovado pelo facto de estas se fazerem em parte a pé, para o caso dos que trabalham na freguesia, ou em transportes públicos ou motorizadas.

Os casos de utilização de veículos automóveis são raros e apenas dizem respeito aos activos que trabalham nos escalões mais altos dos serviços e os que são vendedores ambulantes. É também frequente o transporte proporcionado pela própria empresa, sobretudo para os operários da construção civil.

Relativamente aos rendimentos familiares, tivemos algumas dificuldades na sua contabilização, uma vez que a população esquivava-se a responder a esta questão, assim, para conseguirmos uma aproximação o mais realista possível, a pergunta foi feita tendo em conta escalões médios de rendimento mensal (Quadro 24).

QUADRO 24 — Rendimento mensal médio dos agregados familiares inquiridos

Rendimento Médio Mensal do Agreg. Fam. (1000\$)	BAIRRO DO PICÃO (n.º de agreg. fam.)	BAIRRO DA MADALENA NASCENTE (n.º de agreg. fam.)
<30	4	19
30-45	25	45
50-65	18	38
70-75	12	15
80-85	11	13
90-95	4	14
100-150	7	14
155-300	3	
<b>TOTAL</b>	<b>84</b>	<b>158</b>

Fonte: Inquérito realizado em Março e Abril 1988

A maioria dos agregados familiares possuem um rendimento mensal inferior a 65 000\$00, remuneração pouco superior ao salário mínimo, ou ainda, no caso dos reformados e desempregados, às pensões sociais e subsídios de desemprego. As famílias que auferem mensalmente mais de 80 000\$00, têm um peso pouco significativo, correspondendo a casos em que dois ou mais membros trabalham, ou aos escalões profissionais mais altos, geralmente dos serviços.

De uma maneira geral, os rendimentos familiares mensais são mais baixos para o bairro da Madalena do que para o Picão, o que está de acordo com o nível profissional também mais baixo, aspecto que parece constituir uma das razões explicativas da maior percentagem de habitações com características mais modestas existentes.

Perante estes níveis de rendimento, relativamente baixos, em confronto com os altos preços praticados no mercado legal (sobretudo do arrendamento) compreendemos porque é que o processo de construção clandestina é aquele que melhor se adapta às fracas possibilidades

### A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

económicas das famílias, exigindo mesmo assim uma grande capacidade de aforro.

Uma das alternativas possíveis, seria a habitação social ou a oferta de solos urbanizados pela Câmara para autoconstrução, aliás a primeira hipótese, foi procurada por alguns agregados familiares, no caso do Picão 10% das famílias disseram-nos ter concorrido a concursos de habitação social, mas desistiram, ou por não terem sido contemplados e não poderem aguardar novo concurso, ou porque acabaram por preferir construir uma moradia própria individual.

No que se refere à origem desta população, a maioria dos casais, são naturais do Concelho de Vila Nova de Gaia (37% dos casais para o Picão e 40% para a Madalena) ou de outros concelhos do Grande Porto (16% para o Picão e 9% para a Madalena), a restante nasceu noutros concelhos rurais do Norte (45% para o Picão e 49% para a Madalena), predominando os concelhos a Norte do Douro, entre estes destacam-se, Baião, Boticas, Barcelos, Cabeceiras de Basto, Celorico de Basto, Vila Pouca de Aguiar e Viana do Castelo, demonstrando assim a ascendência rural de parte dos residentes (Quadro 25).

QUADRO 25 — Naturalidade da população inquirida

BAIRRO DO PICÃO				
LOCALIDADES	CASAIS		FILHOS E RESTANTE POPULAÇÃO	
	H	M	H	M
Freguesias de V. N. de Gaia	29	31	66	60
Concelho do Porto Outros	101	13	251	251
Cone. da AMP Cone. Rurais	337	332	61	54
do Norte Outros Cone. do País Outros Países	0	32	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>80</b>	<b>84</b>	<b>99</b>	<b>95</b>
BAIRRO DA MADALENA NASCENTE				
LOCALIDADES	CASAIS		FILHOS E RESTANTE POPULAÇÃO	
	H	M	H	M
Freguesias de V. N. de Gaia	668	62	108	109
Concelho do Porto Outros	366	11	231	221
Cone. da AMP Cone. Rurais	61	472	1875	221
do Norte Outros Cone. do País Outros Países		52		6
<b>TOTAL</b>	<b>150</b>	<b>156</b>	<b>162</b>	<b>161</b>

Fonte: Inquérito realizado em Março e Abril 1988

No entanto, a grande maioria é pelo menos uma segunda geração de população migrante, já que nasceu nos concelhos do Grande Porto.

Quanto aos descendentes, na sua maioria são naturais do próprio concelho ou de outros do Grande Porto, normalmente aqueles em que os pais residiram anteriormente ou ainda do Porto, visto que aí se localiza a maternidade, em menor proporção segue-se os distritos originários dos pais, onde normalmente ainda nasceram os filhos mais velhos.

Aspectos estes, que podem indirectamente ser comprovados pela análise dos locais de residência anterior dos casais inquiridos (Quadro 26). Pelos valores deste quadro, verifica-se que, a maioria residia já no concelho (84% dos casais para o Picão e 52% para a Madalena) e grande parte destes já na própria freguesia, seguindo-se em importância outros concelhos do Grande Porto. Em termos de tempo grande parte dos casais viviam já na freguesia ou em outras do concelho de Gaia entre seis e quinze anos.

Perante este facto, podemos avançar a hipótese que a facilidade de encontrar terrenos na proximidade da anterior residência é outro dos factores, que conjugado com a localização dos locais de emprego, terá levado ao desencadeamento do processo de construção clandestina.

Analisando ainda as características da habitação no momento de decisão do processo, verifica-se que se tratou de uma tentativa de melhorar a situação habitacional da família, face às más condições do alojamento, normalmente degradado ou de reduzida dimensão. Na verdade, a maioria das famílias viviam em situação habitacional deficiente, em alojamentos arrendados precários (barracas, anexos e parte de casa) ou em situação de sobreocupação, caso de moradias ou apartamentos arrendados. Estes factores foram os mais apontados pelos agregados familiares inquiridos como razões que os levaram a construir (63 para o Picão e 60 para a Madalena).

Somente seis agregados familiares do Picão e quatro da Madalena, possuíam anteriormente casa própria, as razões que invocaram para a construção clandestina, prendem-se por um lado, com a falta de espaço e independência em relação à vizinhança (caso dos que viviam em edifícios plurifamiliares), más condições do alojamento (caso das barracas ou anexos) ou ainda, as características ambientais do local (proximidade da praia, vista panorâmica, sossego).

Relativamente aos equipamentos existentes nos bairros eles são exclusivamente de tipo comercial, com excepção da Madalena que possui escola primária. No Picão existe um mini-mercado e na Madalena um café-mercearia, além destes estabelecimentos, o Picão, como já referimos, possui um armazém, uma oficina de reparação de automóveis e uma igreja protestante, que ocupa o rés-do-chão de um dos edifícios inquiridos.

QUADRO 26 — Residência Anterior dos Casais Inquiridos

A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

BAIRRO DO PICÃO (inclui viúvas)															
Tempo de (n.º de anos)	LOCALIDADES														Total HM
	Canidelo		Freguesias de Gaia				Madalena		Outras Freg. de Gaia		Concelhos da A. M. P.		Outros Países		
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	
1-5	9(1*)	7					<b>1</b>	<b>f</b>	1	1	1	1			22
6- 10	9	8	1	1	1	1			2(1" ')	1	1	1			26
11 - 15	6	6	i	2(1*	4	5			2(V >)	1		1	<b>2</b>	<b>2</b>	32
15-20	7	10(1*)		1	1	2	1	1	2	2					27
21 -25	7	7	i								1*				16
26-30	4	3			3	2			1	1	2	2(1*)			18
31 - 35		1			1							1*			3
36-40	3	4													7
41 - 45	1				1	1					1				4
46 e +	1	<b>2</b>				1*					1				5
<b>Total</b>	47	<b>48</b>	3	4	<b>11</b>	12	2	2	8	6	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>160</b>

BAIRRO DA MADALENA NASCENTE															
Tempo de Permanência	LOCALIDADES														Total HM
	Madalena		Canidelo		Outras Freg. de Gaia		Outros Concelhos da A. M. p.		Outros Concelhos do País		Outros Países				
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M			
1 - 5	7	8(2*)	10 (2*)	8	10	1	1	1							<b>55</b>
6 - 10	7(1*)	7(1*)	4	5(1 *)	6	8	3	3	5(2*)	6(2*)	1	1			<b>56</b>
11 - 15	6	7(1*)	4	5	5	5	1	1			1	1			<b>36</b>
16-20	3	3	4 (1*)	4(1 *)	5	<b>5</b> (			2	1	3	3			<b>33</b>
21 -25		1*	2 (1*)	1	2	<b>3</b> ( >)	3(1*)	2	2	4					<b>20</b>
26 - 30	2(1*)	2	3 (1*)	2	1					1					<b>11</b>
31-35			2	1											<b>3</b>
36>									1	2					<b>3</b>
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>28</b>	<b>29</b>	26	29	3	8	7	<b>10</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>5</b>			<b>217</b>

\* Anterior Local de Residência do casal não coincidente ou casos de viuvez

Fonte: Inquérito realizado em Março e Abril de 1988

Uma vez que os bairros são essencialmente residenciais procuramos saber onde as pessoas faziam habitualmente as suas compras.

Em relação aos bens alimentares, a maioria da população adquiria-os ou no centro da freguesia ou no próprio bairro, geralmente a vendedores ambulantes. Quanto aos bens de tipo ocasional e raro, eles são adquiridos na cidade de Gaia ou ainda no Porto.

Devido à falta de certos equipamentos básicos no bairro e mesmo na freguesia, procuramos saber qual o tipo de serviços que faziam falta, a maioria aponta como necessários, os serviços de saúde (farmácia, centro de enfermagem e posto médico) e de apoio às crianças (creche, jardim de infância). Um menor número de residentes aponta a necessidade de serviços de apoio aos tempos livres, caso de Associação Desportiva e Cultural-Recreativa.

Outro tipo de serviços que acham necessário é o correio e telefone público, que somente existem no centro das freguesias. No caso da Madalena, devido à distância em relação ao centro da freguesia, alguns moradores também apontam como necessário no bairro o comércio alimentar (Quadro 27).

QUADRO 27 — Serviços e equipamentos pretendidos

Serviços/Equipamentos	PICÃO		
	Ordem de Preferência		
	1	2	3
Correio	42	42	
Telefone público	29	2	
Creche	12	3	
Infantário	10	12	22
Centro de Dia	12	10	3
Centro de Saúde	44	20	10
Centro de Enfermagem	34	12	10
Associação Cultural e Recreativa	15	15	10
Associação Desportiva	10	12	3
MADALENA NASCENTE			
Serviços/Equipamentos	Ordem de Preferência		
	1	2	3
	1	2	3
Alimentar	70	49	6
Farmácia	32	30	19
Correio	5	3	2
Telefone Público	10	6	9
Creche	19	12	2
Infantário	13	7	35
Centro de Dia	10	4	3
Centro de Saúde	68	25	6
Centro de Enfermagem	16	19	6
Associação Cultural e Recreativa	7	14	7
Associação Desportiva	9	7	9

Fonte: Inquérito realizado em Março e Abril de 1988

## A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

Em conclusão podemos dizer que, a construção clandestina surge essencialmente como forma de melhorar o nível de conforto familiar, face às más condições de habitação, ou ainda, como única alternativa para aqueles que constituíram família.

Existe um modelo de habitação definido que todos pretendem ter a moradia individual própria, se possível com quintal e jardim, sendo o ritmo de crescimento da construção bastante lento.

A população que procura o clandestino é caracterizada por um baixo nível de escolaridade e profissional, com hábitos ainda ligados à sua origem rural ou em transição entre o rural e o urbano.

O conhecimento da existência de terrenos e sua aquisição, que desencadeia o processo, encontra-se facilitado, quer pela proximidade em relação à anterior residência, quer em relação aos locais de trabalho, parecendo não surgir alterações na vida profissional pelo facto de se mudarem para o bairro.

O processo de construção baseia-se essencialmente na autoconstrução, aquela que se adapta melhor aos seus fracos rendimentos e grande capacidade de poupança, apoiada por uma rede de solidariedade, que acompanha todo o processo. Solidariedade esta que se traduz no apoio à construção, através do trabalho de familiares e amigos ou colegas de trabalho, ou ainda financeiro, caso de heranças de terreno, facilidades dadas pelos proprietários dos terrenos ou loteador no pagamento do lote, ou ainda, por parte dos armazéns de materiais de construção que também facilitam as condições de compra destes.

Solidariedade que se alarga até mesmo aos fiscais, que «fecham os olhos», porque conhecem os moradores ou por terem sido gratificados, ou então paga-se a multa mas continua-se a construir, pois não são dadas alternativas, ou ainda «compra-se uma pseudo-legalidade», através do registo nas finanças e pagamento da respectiva contribuição predial.

Pelo facto de a casa ter sido construída em parte por trabalho próprio e com muito sacrifício, renunciando-se a gastos considerados supérfluos, com realização de horas extraordinárias para aumentar o rendimento familiar, ela assume um valor «simbólico» (um sonho que se materializa). Não só funciona como meio de ascensão social, que não pode ser atingida pela ascensão profissional, devido ao baixo nível de escolaridade, como também representa uma segurança para a família, um património a legar aos filhos no futuro. Além, claro, de representar uma certa autonomia, face a um senhorio que se deixou de ter ou em relação a familiares, com os quais viviam.

Verifica-se que existem fortes relações de vizinhança, comprovada pela não existência de conflitos e pela união dos moradores, patente na formação da Associação de Moradores e na participação nos plenários

promovidos para discussão das medidas a tomar para elaboração dos projectos de recuperação e em outras actividades realizadas por estas. No que diz respeito às relações familiares, estas mantiveram-se, apesar da mudança para o bairro, pois grande parte dos inquiridos têm parentes que residem na própria freguesia ou até mesmo no próprio bairro, vendo-os frequentemente.

### 3.3.3. *O papel da Autarquia face ao problema dos clandestinos*

Os bairros clandestinos existentes em Vila Nova de Gaia colocam problemas consideráveis à autarquia, quer em termos de planeamento e de recuperação — legalização dos bairros, quer ainda a nível ambiental.

Como vimos, estes bairros surgiram de uma forma perfeitamente imprevisível, sobretudo no litoral, conferindo a este um aspecto desordenado, que a Câmara pretendia evitar, pondo em risco o equilíbrio ecológico da área, ou até mesmo as próprias construções, principalmente aquelas que se encontram sobre a praia, além de terem contribuído para a destruição das áreas florestais que protegiam os campos da acção dos ventos marítimos.

Alguns bairros foram mesmo construídos sobre terrenos de boa aptidão agrícola, o que não deixa de ter consequências graves para a economia agrícola local. Outros ainda, constituem casos extremos de ocupação «desastrosa», quer em termos paisagísticos, caso por exemplo do Bairro da Serra do Pilar, na margem do Douro (situado na área de protecção de um monumento nacional), apresentando riscos para a própria população, aí instalada, devido à grande inclinação do terreno e sua instabilidade.

Existem também casos de bairros clandestinos que provocaram a destruição do património histórico concelhio, como é o caso do Cadavão, que ocupou uma área onde existem ruínas do antigo povoado romano.

Os bairros clandestinos constituem um grave problema em termos de planeamento territorial, contrariando os perímetros de expansão dos aglomerados, pela ocupação de áreas onde não era permitida a construção, levando também a uma sobrecarga dos equipamentos existentes.

Devido a esta «proliferação» dos bairros, ao longo principalmente do litoral, a autarquia tomou determinadas medidas de forma a controlar a ocupação desta área.

Assim, em 1985, aprovou a área de delimitação da Orla Marítima e em 1988, o Plano Geral que a regulamenta, integrado no Plano Director Municipal que se encontra em elaboração pelo Gabinete de Planeamento Urbanístico da Câmara.

## A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

Este plano, apresenta um zonamento da área litoral delimitada, estando previstas áreas com regulamentos específicos, quanto à ocupação residencial, equipamentos e serviços de apoio ao turismo balnear, recuperação das áreas com construção clandestina existentes, áreas não aedificandi e áreas preferenciais de expansão dos aglomerados populacionais abrangidos.

No que se refere às áreas de construção clandestina, o plano prevê um regulamento quanto à sua legalização e recuperação urbanística, em conformidade com os planos de pormenor que estão a ser elaborados pelo Gabinete de Regularização dos Clandestinos.

Este Gabinete, foi criado pela Câmara em 1987, tendo como principais objectivos delimitar as áreas de construção clandestina e elaboração dos planos e medidas necessárias à regularização urbanística das mesmas, além do acompanhamento da execução dos referidos planos.

O Gabinete, tem adoptado um sistema de trabalho participativo, isto é, com a colaboração e participação directa das Juntas de Freguesia e Associações de Moradores, para além, da ligação com as demais secções da Câmara, relacionadas com o processo de recuperação (Secção de Obras Particulares, Gabinete de Planeamento Urbanístico, Secção de Urbanização e Fiscalização), como consta do seu regulamento interno.

Os técnicos responsáveis pelo Gabinete após a sua criação começaram por seleccionar entre as áreas clandestinas já detectadas pelo Gabinete de Planeamento Urbanístico, nos Estudos Sumários de Planeamento do P.D.M., quatro áreas prioritárias de actuação: Picão, Madalena Poente e Nascente, Serra do Pilar e Cadavão.

Estes bairros, foram considerados prioritários atendendo a um conjunto de características, entre as quais se destacam:

- Maior densidade populacional, com tendência a aumentar;
- Maior carência ou ausência de equipamentos nas proximidades;
- Exigibilidade de recuperação de acordo com os critérios legalmente definidos;
- Menor necessidade de demolições, por apresentarem uma percentagem significativa de construções aceitáveis do ponto de vista da habitabilidade e solidez ou susceptíveis de as adquirir mediante a execução de pequenas obras;
- Ser possível a infraestrutura do ponto de vista técnico-financeiro.

Outro aspecto a salientar, é o facto de dois destes bairros já possuírem desde 1985 Associação de Moradores, que vinham já a exercer pressão sobre o executivo Camarário, exigindo a infraestruturização dos bairros e legalização das construções.

A metodologia seguida pelo Gabinete é primeiro que tudo aceitar a situação de «clandestinidade» como um facto resultante da má fiscalização e excessiva burocratização do processo de licenciamento urbano e a intervenção participada, tendo por base um modelo que envolve directamente a população, através das Associações de Moradores e Juntas de Freguesia. Estas supervisionam o andamento do processo e discussão directa com todos os moradores, reunidos em assembleia, das medidas necessárias para a execução da recuperação-legalização.

Estes vários agentes intervêm ao longo de todo o processo de recuperação e cada um possui um papel específico.

As Juntas de Freguesia funcionam como elemento avalizador de todo o processo, são elas que abrem, conjuntamente com as Comissões de Moradores, a conta bancária onde vão sendo depositadas as cotas pagas por cada morador estabelecidas pelo plano de recuperação e passa os respectivos recibos.

As Associações de Moradores <sup>1</sup> são os interlocutores dos moradores junto do Gabinete, fazem o controlo directo da área, impedindo que surjam novas construções enquanto está a decorrer o processo de recuperação, além de discutirem todas as medidas necessárias à implementação-execução do projecto, como sejam: o pagamento das respectivas cotas pelos moradores; esclarecimentos quanto à necessidade de demolições de muros e/ou construções ou anexos; cedência de terrenos quer para instalação de equipamentos previstos, quer para realojamentos, permutas e acertos dos lotes; formação de brigadas de demolição, constituídas pelos próprios moradores e faseamento das várias acções previstas para execução dos planos.

Estas Associações têm desempenhado um papel relevante na concretização dos projectos de recuperação, através da participação da população, além de serem interlocutoras dos anseios e aspirações dos moradores, junto do Gabinete e do executivo Camarário. Aspectos estes que podem ser comprovados pela participação da população nos plenários realizados pelas Associações, conjuntamente com o Gabinete de Regularização e Juntas de Freguesia, para discussão das medidas necessárias à recuperação e cotização das despesas previstas pelos respectivos projectos.

No caso da Madalena não dispomos de dados quanto a este último aspecto, porque ainda não estavam definidos os quantitativos a suportar pelos moradores, no entanto ao perguntarmos a estes se estavam dispo-

---

<sup>1</sup> A Associação de Moradores do Picão constitui-se em 1985, enquanto que a da Madalena, surgiu já em consequência do esforço desenvolvido pelo Gabinete nesse sentido, em Novembro de 1987.

tos a compartilhar financeiramente na recuperação do bairro, mostraram-se receptivos, apesar de vários agregados familiares responderem que a sua participação só poderia ser feita através do seu próprio trabalho devido ao facto de possuírem poucas possibilidades económicas.

Um outro aspecto a salientar relativamente às Associações de Moradores, é o alargamento das suas funções a outras áreas, nomeadamente a animação cultural e desportiva dos bairros. A Associação do Picão, a mais antiga de todas, tem realizado desde a sua fundação uma corrida de bicicletas, com a participação não só da população do bairro, como também de outros lugares do concelho. No campo da animação cultural, esta associação prevê a realização de algumas iniciativas, pelo que está contemplado no plano de recuperação a reserva de uma área para a construção da sua sede, que funcionará como um local de animação e de encontro de todos os moradores do bairro.

Existe também já em projecto a constituição de uma Federação de Associações de Moradores de Bairros Clandestinos, ideia esta que resultou da consciencialização por parte dos dirigentes associativos, de que é necessário criar-se um modelo comum de Recuperação dos Bairros.

O Gabinete de Regularização propriamente dito, executa todas as tarefas necessárias à recuperação-legalização, ou seja, o plano de infraestruturas e equipamentos a instalar, segundo o estipulado na Portaria 243/84, Decreto Lei 804/87 e plano de recuperação, além de providenciar a aprovação pelo Poder Central das respectivas áreas, como Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística e dos Planos de Pormenor elaborados.

Desde Janeiro de 1989 encontram-se já aprovados pela Assembleia Municipal, aguardando a sua aprovação superior os Planos de Pormenor e Arranjo Urbanístico do Picão, Serra do Pilar e Madalena.

O plano do Picão está orçado em cerca de vinte e seis mil contos, sendo a comparticipação da Câmara de oito mil e quinhentos contos e o restante será suportado pelos moradores \*.

O plano da Madalena Nascente terá um custo aproximado de trinta mil contos e o da Madalena Poente cerca de dezasseis mil e quinhentos contos, que serão comparticipados em 50% pela Câmara e os restantes 50% pelos moradores.

Os custos suportados pelos moradores são determinados em função da frente do lote, área de pavimentos (construídos ou permitidos no plano) e uso da construção.

---

<sup>1</sup> Plano este, cuja I.ª fase (infraestruturação) já se encontra concluída.

A distribuição dos encargos poderá ser faseada, tendo por princípio que a legalização do lote de terreno pressupõe a liquidação de 60% do valor total. A legalização da construção só se processa após a liquidação de 90% do valor global fixado, sendo a licença de utilização emitida aquando da liquidação total.

Os planos definem a instalação de infraestruturas (pavimentação das ruas, abastecimento de água e saneamento de águas pluviais, no caso do Picão, na Madalena está previsto também o saneamento domiciliário), os equipamentos públicos, no caso do Picão a instalação de uma escola primária, a estrutura da malha construída, compreendendo os acertos dos lotes, tipologia das habitações (volumetria e coeficiente de ocupação dos lotes) e as áreas verdes necessárias ao equilíbrio ambiental do aglomerado. No plano do Picão, foram reservados cerca de noventa lotes para este fim, dando-se oportunidade aos seus proprietários de os trocarem por outros lotes no local. Outro aspecto a salientar relativamente ao plano deste bairro é a reserva de cerca de 840 m<sup>2</sup> para construção de habitações sociais, a serem realizadas segundo um processo de autoconstrução e com projecto-tipo, fornecido pelo Gabinete de Regularização dos Clandestinos.

Para além desta medidas que se prendem directamente com a recuperação e legalização das áreas clandestinas, a Câmara tem vindo a desenvolver outras acções, de forma a conter a expansão deste mercado habitacional.

Entre elas destaca-se, a reorganização e intensificação da fiscalização, o que veio permitir um maior combate aos loteamentos e construções clandestinas, tendo sido criado com este objectivo um sistema de fiscalização rotativa, em que as brigadas de fiscalização se movimentam diariamente por diferentes áreas do concelho.

Este sistema veio acabar com o anterior em que existiam áreas fixas distribuídas a cada fiscal, impedindo assim o seu relacionamento mais «íntimo» com a população, evitando as «pressões» e os «favores», de que eram alvo, o que levou a um aumento da participação por parte dos fiscais de construções não licenciadas, embargos de obras e multas, além de ter sido criado um sistema mais intensivo de fiscalização, feito ao fim-de-semana, ao longo do litoral, durante a época balnear.

Outra das medidas implementadas pela Câmara, é a oferta de lotes infraestruturados para autoconstrução, em que o terreno é adquirido em sistema de direito de superfície, custando cada lote cerca de cento e setenta a trezentos contos, verba que pode ser paga em pequenas prestações ao longo de trinta anos, fornecendo também a Câmara os projectos de construção, a qual tem de ser executada num período de quatro anos.

Em 1982, a autarquia lançou uma experiência piloto desta medida na freguesia de Grijó, tendo então posto a concurso vinte e cinco lotes, destinados essencialmente a famílias de menores recursos, obedecendo o concurso a uma conjunto de regras que têm em conta o rendimento familiar e a dimensão do agregado familiar, dando prioridade às famílias instaladas já no concelho, ou que aqui exerçam a sua actividade profissional.

Todos os aspectos legais deste processo enquadram-se no Decreto Lei 794/76, que tem sido pouco utilizado pelas autarquias, devido essencialmente a dificuldades de obtenção dos terrenos e de ordem financeira.

Perante a boa receptividade da população, a autarquia está empenhada nesta forma de habitação social, tendo sido feita durante o ano de 1989 a oferta de quatrocentos lotes deste tipo e o alargamento desta iniciativa a outras freguesias, nomeadamente Olival, Arcozelo, Crestuma, Sandim, Oliveira do Douro, Canelas e Lever.

É também proposta do Gabinete de Regularização dos Clandestinos a compra por parte da autarquia de alguns lotes nos bairros clandestinos, que estão a ser objecto de recuperação, como aliás já está previsto nos planos do Picão e da Serra do Pilar, aproveitando-se as disponibilidades de terreno e rentabilização dos investimentos que estão a ser feitos pela autarquia e impedindo assim, que surja a especulação fundiária após a execução do plano.

Esta medida parece constituir uma boa alternativa à construção clandestina, pois proporciona o mesmo modelo habitacional, a moradia individual própria, utiliza o mesmo processo construtivo, a autoconstrução parcial ou total, permitindo uma maior flexibilidade e controlo das despesas por parte dos agregados familiares, oferecendo todas as vantagens da construção legal, como sejam as infraestruturas básicas e a integração urbanística harmoniosa das construções.

Durante o ano de 1987 a Câmara colocou a concurso cento e setenta e cinco lotes em sistema de autoconstrução, que custaram ao município cerca de oitenta mil contos, verba que inclui o preço dos terrenos e as obras de urbanização, recebendo à Câmara do Estado cerca de 50% deste montante a fundo perdido.

Apesar das vantagens que este Sistema de construção apresenta, as dificuldades em o implementar são bastante grandes e sobretudo de ordem financeira.

Na verdade, a legislação que consagra as linhas de crédito para aquisição e infraestruturação de terrenos pelas autarquias (Decreto Lei 6/84), apoio indispensável para a implementação deste sistema de autoconstrução, não tem funcionado como seria desejável, devido essencialmente a duas razões: «... [e]m primeiro lugar, não foi cumprida a promessa governamental, diversas vezes reiterada, de insentar os emprés-

timos contraídos ao abrigo daquele diploma, dos limites de capacidade de endividamento fixados por lei às autarquias; [e]m segundo lugar, as condições do crédito (prazo e taxas de juro) são demasiado gravosas para os fins em vista, sobrecarregando excessivamente a gestão municipal»\*.

Outra das medidas entretanto executadas pela Câmara, para minorar as carências habitacionais do concelho, foi o aumento da habitação social, distribuída essencialmente pelas freguesias mais carênciadas estando prevista a construção de 787 fogos, com financiamento do Estado (2 358 000 contos), sendo uma parte a fundo perdido e o restante a pagar no prazo de vinte e cinco anos, como consta do protocolo assinado pela autarquia e a Secretaria de Estado da Habitação, em Março de 1988.

## CONCLUSÃO

Neste trabalho procuramos caracterizar o papel que o mercado clandestino vem assumindo na questão habitacional portuguesa. Na verdade, ele atingiu uma dimensão que só por si é um sintoma do fracasso das políticas habitacionais que têm sido seguidas a nível nacional.

Ao nível estrutural o diagnóstico possível permite integrar as razões de ser do clandestino em bloqueamentos sucessivos resultantes de uma indefinição e incoerência das políticas de habitação e da inexistência de uma eficaz política urbanística e de solos que conseguisse acompanhar o rápido crescimento urbano, verificado desde a década de 60.

Nem mesmo depois de 1974, apesar das transformações operadas ao nível político, económico e social, se alterou o panorama criado na década anterior. Pelo contrário, as novas relações entre o Poder e a população, a instabilidade económica e a consequente retracção do sector habitacional (principalmente a «falência» do mercado de arrendamento, associado ao crescente aumento da procura), contribuíram para o «alastramento» do mercado não legal.

Se antes do 25 de Abril os bairros clandestinos surgem como resposta ao problema do alojamento de parte da população que se instala nos centros urbanos (sobretudo em Lisboa e em menor medida no Porto), depois eles passam a dar um contributo à oferta de um certo tipo de alojamento — a residência unifamiliar própria — que como vimos é predominante nos concelhos do Grande Porto.

---

<sup>1</sup> ANTÓNIO FONSECA FERREIRA — *Uma Nova Política de Habitação. Porto, Afrontamento, 1987, p. 38.*

Se até à década de 60 o mercado clandestino estava ligado a certos estratos mais baixos da população, ele acabou por alargar-se a estratos cada vez mais diversificados, como uma das vias possíveis de acesso à habitação, burocraticamente mais simples, imediata (mas com algum risco), surgindo mesmo habitações de segunda residência promovidas ao longo do litoral, nos concelhos de Vila Nova de Gaia e Matosinhos e de muitos outros em todo o país.

Não nos é possível afirmar de uma forma simplista que o legal é bom e o clandestino é mau, porque no primeiro existem standards maus, caso das «ilhas», partes de casa, alojamentos degradados, etc. (que, como vimos, constituíam geralmente a situação habitacional anterior dos residentes dos bairros inquiridos), enquanto no segundo, observam-se habitações de «luxo» de qualidade muito superior a alguns alojamentos legais dos aglomerados populacionais da periferia desses bairros.

Ambos competem no mercado de habitação, constituindo submercados, embora com tipologias e processos de realização diferentes. Enquanto no mercado legal estes processos envolvem negociações complexas e bastante morosas entre o proprietário (investidor) e a administração, repartidas por diferentes etapas, desde a aprovação do plano de loteamento, até à licença de construção e habitabilidade. No mercado clandestino, todo o processo se desenvolve na «sombra», entre o loteador e/ou proprietário rural e o futuro comprador do lote, não chegando a atingir, na generalidade dos casos estudados, os dois anos entre a compra do lote e a ocupação da casa, vindo a administração pública a intervir só no final do processo, na recuperação dos bairros.

No geral, no mercado legal o futuro utente só surge no fim da «cadeia» de produção, quando compra ou arrenda a casa, sendo a sua influência na definição do produto final muito reduzida. No mercado clandestino surge logo no início do processo, no momento da compra do terreno. Ele mesmo constrói a casa, mobilizando os seus recursos financeiros e de trabalho, através da autoconstrução (predominante nos casos estudados) interferindo assim directamente na imagem final do bairro.

Especialmente, os bairros clandestinos desenvolvem-se preferencialmente na periferia dos dois principais centros urbanos do país, na chamada coroa periurbana, constituindo, uma outra forma de crescimento do espaço urbano, fruto da existência de terrenos abandonados pela agricultura e/ou floresta, de loteadores e/ou proprietários rurais que desencadeiam o processo de transformação fundiária e da proximidade dos locais de trabalho ou de anterior residência (que facilita o conhecimento local de terrenos baratos para venda). Beneficiando simultaneamente da desorganização da Administração, da falta de planos e de políticas sectoriais integradas, da permissividade da Administração Local e da falta de meios técnicos, legislativos e financeiros desta para lançar alternati-

vas, o clandestino progride assim associado à morosidade e excessiva burocratização do licenciamento urbano.

Verificamos que os bairros clandestinos da periferia do Porto, para além de serem mais recentes (a sua grande expansão dá-se após 1974), atingem menores dimensões que os da A.M.L., sendo predominante a habitação unifamiliar (a que não será estranha a estrutura da propriedade fundiária, caracterizada por parcelas mais pequenas) característica também dos últimos bairros da periferia de Lisboa, em especial os da margem Sul.

Atingem ainda proporções significativas aquilo a que Isabel S. Lobo chama «clandestinos dispersos dos centros urbanos» \ resultantes de um processo de expansão urbana difusa ilegal, sem atingirem a feição de bairros clandestinos, tal como acontece nos concelhos de Valongo e freguesias mais interiores dos concelhos \* de Matosinhos, Maia, Gondomar e Vila Nova de Gaia.

Do aparecimento e desenvolvimento do mercado clandestino, surge um novo grupo de proprietários urbanos, interclassista, que nos casos estudados provêm quer da pequena burguesia (comerciantes, funcionários públicos e alguns técnicos) quer do operariado (industrial e da construção civil), que manifestam uma grande capacidade de mobilização e organização de recursos próprios (financeiros e humanos), materializados na entajada familiar e no trabalho próprio.

A sua matriz sociológica e cultural é dominada por factores de carácter rural, visto que a anaioria tem uma ascendência camponesa ou nasceu mesmo em concelhos rurais do Norte, o que auxilia a compreender a necessidade da posse de «um pedaço de terra» e de uma habitação unifamiliar. Esta, com uma pequena horta que contribui para aumentar o rendimento familiar, tem ainda, entre outras funções importantes a de património a legar aos filhos e de ascensão social.

Para as autarquias confrontadas com o mercado clandestino — e apesar de toda a legislação existente para o seu combate, mas que não tem surtido os efeitos necessários — ele tornou-se uma verdadeira «dor de cabeça» provocando problemas de gestão, orçamentais e políticos, já que põe em causa os planos (quando existentes), ou mostram-se incontrolláveis pelos planos a elaborar, com vista ao ordenamento do território, constituindo focos de reivindicações da população no domínio das infraestruturas.

As atitudes tomadas face a este problema têm sido diversas, passando da repressão pura e simples à reconversão urbanística através de planos de pormenor.

---

<sup>1</sup> ISABEL SOUSA LOBO — *Construção Não Formal—Contribuição para uma análise quantitativa a nível regional*. 1986.

Estas atitudes não são contudo pacíficas. As primeiras são bastante impopulares para as autarquias, sendo contestadas pelos moradores, enquanto que as segundas acarretam outros tipos de problemas, que se podem resumir na seguinte questão: deverão os clandestinos ser beneficiados quanto ao pagamento das infraestruturas, criando-se de certa forma uma discriminação em relação às áreas legalmente loteadas? E note-se ainda que, na maioria dos casos, os loteadores clandestinos não são chamados a partilhar nos custos da situação por eles criada.

Perante este panorama, parecem-nos consensuais a implementação das seguintes medidas:

— uma fiscalização mais eficaz, dignificando a pessoa do fiscal, através de remunerações que evitem os «favores» e os «subornos»;

— fomento e apoio às Associações de Moradores, por forma a poderem beneficiar de verbas da Administração Central e para tomar o plano mais participado pela população;

— demolição de construções e expropriações de terrenos que sejam loteados clandestinamente, após o início de operações de recuperação;

— programação técnica e financeira das obras necessárias à recuperação, assim como os custos a suportar pelos vários agentes, que devem ser diluídos no tempo, responsabilizando, em especial, os loteadores na comparticipação;

— criação de alternativas à necessidade e capacidade da população, que a leva a optar pelo clandestino, onde se lembra a possibilidade da existência de uma bolsa de solos municipais para autoconstrução evolutiva, acompanhada da diminuição das exigências técnicas e administrativas, neste caso, desburocratizando e tornando mais simples e rápido o processo de licenciamento municipal (de acordo com recente legislação que contempla estes casos).

— participação da Administração Central através da abertura de linhas de crédito que permitam a existência de uma política de solos municipais e da produção de legislação que obrigue os particulares a fazer oferta de solos, sobretudo nas áreas de maior pressão urbanística;

—elaborar Planos Directores Municipais e Planos de Pormenor, que deverão conter disposições expressas que permitam em termos claros e inequívocos o registo dos loteamentos clandestinos (desde que convertidos em Planos de Pormenor) permitindo a emissão de certidões em termos legais, com as necessárias adaptações ao Código do Registo Predial. Os PDMs deverão desde o seu programa preliminar definir os seus objectivos relativamente à reconversão ou não dos loteamentos clandestinos, sua articulação com a política de solos e de habitação nele previstas, além dos condicionalismos financeiros, apresentando medidas

de contenção de aplicação rigorosa nas áreas mais sensíveis e aplicação casuística, dessas medidas, nas áreas menos sensíveis.

Relativamente à área que estudamos verificamos que o Município de Vila Nova de Gaia adoptou já algumas destas medidas que estão a ter o seu êxito apesar de todas as dificuldades existentes, nomeadamente a existência de algumas lacunas legais e a morosidade na aprovação por parte da Administração Central dos planos de recuperação.

Estas dificuldades têm sido contornadas da melhor forma possível, a fim de tornar o processo de recuperação dinâmico e rápido, com a participação activa dos moradores, minimizando os efeitos deste fenómeno e permitindo à população «refazer» o seu território, retirando-lhes o «estigma» de clandestino.

Em suma, o clandestino assume-se como uma outra forma de crescimento do espaço periurbano que exige políticas e estratégias de nível superiores às do Município e simultaneamente um ordenamento territorial local que tenha em atenção as variáveis exógenas e endógenas do problema, às quais a Administração Central não pode eximir-se das suas competências e responsabilidades.

## BIBLIOGRAFIA

- AMARAL, Ilídio do — *Notas Bibliográficas sobre as cidades do «Terceiro Mundo» I, II, III.* «Finisterra», Lisboa, C.E.G., Vol. XX (39), 1985, pp. 163-172; Vol. XX (40), 1987 pp. 368-373; Vol. XXII (44), 1987, pp. 361-370. BANDEIRA, José Sá da — *Crise de Habitação. Aspectos na Sociedade Capitalista Portuguesa.* «Cidade Campo», Cadernos de Habitação e Território, Lisboa, Ulmeiro, 1, Fev., 1978, pp. 101-114. BRANCO, Daniel — *Loteamentos Urbanos o Novo Regime Jurídico.* «Poder Local», Lisboa, 48, Mar.-Abr., 1985, pp. 16-21. CAPEL, Horacio — *Agentes y Estratégias en Ia Produccion dei Espado Urbano Espanol.* «Revista de Geografia», Barcelona 8 (1-2), 1974, pp. 19-56.
- *Capitalismo y Morfologia Urbana en Espana*, 4.\* ed., Barcelona, Los Livros de Ia Frontera, 1983.
- CARDOSO, Abílio — *Estudos Preparatórios — Plano de Habitação da Região Norte: A Situação da Habitação na Região Norte.* Porto S.E.H.U./F.E.U.P./C.C.R.N., Vol. 1, 1984.
- *State Intervention in Housing in Portugal 1960-1980.* Reading, School of Planning Studies, 1983, polic.
- *Sobre o Conceito de Crise da Habitação.* «Sociedade e Território», Porto, Afrontamento, 1 (2), Fev., 1985, pp. 102-108.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO NORTE — *Área Metropolitana do Porto — Problemas e Prioridades.* Porto, C.C.R.N., Mai., 1987.
- *Colectânea de Legislação Urbanística — Planeamento Urbanístico.* Porto, Vol. I, Tomo I, C.C.R.N., JuL, 1983.
- *Colectânea de Legislação Urbanística — Regime de Solos.* Porto, Vol. I, Tomo II, C.C.R.N., JuL, 1983.
- *Colectânea de Legislação Urbanística — Expropriações por Utilidade Pública.* Porto, Vol. I, Tomo III, C.C.R.N., JuL, 1983.
- *Colectânea de Legislação Urbanística — Construções Clandestinas e Zonas Degradadas.* Porto Vol. IV C.C.R.N., JuL, 1983.
- FERRÃO, Luís; LEAL Tomás d'Eça — *Clandestinos: Uma Intervenção em Castelo Branco.* «Sociedade e Território», Porto, Afrontamento 1(1), Mar., 1984, pp. 46-49.
- FERREIRA, A. Fonseca — *Cooperativas de Habitação em Portugal.* Lisboa F.F.H., 1979 (polic).
- *Crise de Alojamento e Construção Clandestina em Portugal.* «Sociedade e Território», Porto, Afrontamento, 1(1), Março, 1984, pp. 29-37.
- *Por uma Nova Política de Habitação.* Porto, Afrontamento, col. Cidade em Questão, 1987.
- FERREIRA, A. Fonseca et ai — *Fernão Ferro: Um Plano de Reversão Urbanística.* «Sociedade e Território», Porto, Afrontamento 1(1), Março, 1984, pp. 50-60.
- *Perfil Social e Estratégias do «Clandestino». Estudo Sociológico da Habitação Clandestina na Área Metropolitana de Lisboa.* Lisboa, ISCTE, Centro de Estudos de Sociologia, Abril, 1985.

- GONÇALVES, Fernando — *Mitologia da Habitação Social — O Caso Português*. «Cidade Campo», Cadernos de Habitação e Território, Lisboa, Ulmeiro, 1 Fev., 1978, pp. 21-83.
- GROS, Mireille C. — *O Alojamento Social sob o Fascismo*. Porto, Afrontamento, 1982.
- GRUPO HABITAT — *Loteamentos Clandestinos na Região de Lisboa*. «Cadernos Municipais», Separata, Lisboa, ano 4 (22), Maio, 1983, pp. 2-19.
- JORNADAS LUSO-SUECAS DE HABITAÇÃO — *Produção de Nova Habitação: Monografia Base sobre a Situação da Habitação em Portugal*. Lisboa, Cooperação Luso-Sueca, 1981, polia
- 1/» JORNADAS NACIONAIS SOBRE LOTEAMENTOS CLANDESTINOS. Seixal, Câmara Municipal do Seixal, 25/26 de Maio, 1981.
- JORNAL O EXPRESSO — CADERNO MERCADO, 31 de Outubro, 1987.
- LOBO, Isabel Sousa — *Construção Não-Formal — Contribuição para a Análise Quantitativa a Nível Regional*. Lisboa, IACEP-NEUR, Estudos Urbanos e Regionais, 36, Jan., 1986.
- *Economia não Contabilizada: Que Perspectivas?*. «Sociedade e Território». Porto, Afrontamento, 1(1), Mar., 1984, pp. 11-17.
- MINISTÉRIO DA HABITAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS, GABINETE DE PLANEAMENTO E CONTROLO — *O Sistema Informal da Construção Clandestina*. Lisboa, M.H.O.P., Estudos Diversos, 3/78, 1978.
- MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO SOCIAL — *A Situação Habitacional Segundo o Recenseamento de 1981*. Lisboa, MES, Estudos de Base, 1/84, Nov., 1984.
- MORAIS, Maria da Graça — *A Substituição das Gerações em Portugal: Análise Regional (1930-75)*. «Análise Social», Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, Vol XIX (75), 1983, pp. 79-99.
- MOTA, Monteiro — *Loteamentos Clandestinos, que Futuro?*. «Boletim Municipal», Matosinhos, Câmara Municipal, Abril, 1987, pp. 8-9; p. 15.
- NOVAS JORNADAS SOBRE LOTEAMENTOS ILEGAIS. Vila Nogueira de Azeitão, Associação de Municípios do Distrito de Setúbal, Out., 1983.
- PAIVA, Flávio — *Condições de Alojamento e Carências Habitacionais da população Portuguesa*. «Sociedade e Território», Afrontamento, Porto, 1(2), Fev., 1985, pp. 109-124.
- PATRÍCIO, Manuel Carlos — *Á Habitação em Portugal: Actuação dos Agentes a Distintos Níveis Espaciais*. Lisboa, Dissertação de Mestrado em Geografia Humana e Planeamento Regional e Local, F.L.U.L., 1985, polia
- QUITÉRIO, Maria Luísa; RIBEIRO, Júlio — *Regime Jurídico dos Loteamentos*. Coimbra, Livraria Almedina, 1985.
- RODRIGUES, Carlos Macedo — *Imperfeições e Dualismo no Mercado de Habitação? Urbanização Clandestina e Reprodução da Força de Trabalho em Portugal*. «Sociedade e Território», Afrontamento, Porto 1(1), Março, 1984, pp. 38-45.
- RODRIGUES, Carlos Macedo et al — *Clandestinos em Portugal*, Lisboa, Livros Horizontes, 1989.
- RODRIGUES, Maria João — *O Sistema de Emprego em Portugal — Crise e Mutações*. Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1988.
- SALGUEIRO, Teresa Barata — *A Promoção Habitacional e o 25 de Abril*. «Revista Crítica de Ciências Sociais», Lisboa, Centro de Estudos Sociais 18/19/20, Fev., 1986, pp. 673-691.
- *Bairros Clandestinos na Periferia de Lisboa*. Lisboa, C.E.G., Estudos de Geografia Urbana, n.º 4, 1972.
- *Bairros Clandestinos na Periferia de Lisboa*. «Finisterra», Lisboa, C.E.G., Vol. XII, n.º 23, 1977, pp. 28-55.

## A construção clandestina em Vila Nova de Gaia

- SALGUEIRO, Teresa Barata — *Mercado de Habitação e Estrutura Urbana na Área Suburbana de Lisboa*. Lisboa, Separata do Boletim Cultural, Vol. 11(89), Assembleia Distrital de Lisboa, 1983.
- SILVA, F. Nunes; PEREIRA, Margarida — *Ilusões e Desilusões das Periferias na Área Metropolitana de Lisboa*. «Sociedade e Território», Porto, Afrontamento, 2(5), Nov. 1986, pp. 14-24.
- SILVA, F. Nunes da; CORREIA, Paulo Dias — *A Questão do Alojamento e a Intervenção Municipal: Liberalismo ou Participação Popular*. «Sociedade e Território», Porto, Afrontamento, 2(6), Jan. 1988, pp. 69-85.
- SOARES, L. BRUNO — *Habitação Clandestina*. «Cadernos Municipais», Lisboa, ano 4 (15), Jan. 1982, pp. 32-36.
- *Urbanização Clandestina e Política Urbana*. «Sociedade e Território», Porto, Afrontamento 1(1), Mar., 1984, pp. 18-28.
- SOARES, L. Bruno et ai — *Urbanização Clandestina na Área Metropolitana de Lisboa*. «Sociedade e Território», Porto, Afrontamento, 1(3), Jul., 1985, pp. 59-63.

### ABSTRACT

#### CLANDESTINE HOUSING IN «VILA NOVA DE GAIA» — THE CASE OF TWO QUARTERS: «PICÃO» AND «MADALENA NASCENTE»

This article is a contribution for a better analysis of the problem of clandestine housing, those which are built without any licences (allotment and building).

The central target is the comprehension of this phenomenon as a urbanist reality trying to analyse its both implications social and economical, based on the study of two clandestine quarters of the «Vila Nova de Gaia's» municipality.

We would also remark the factor's responsible of this situation, and considering the characteristics of the social-economics groups involved.

### RESUME

#### LA CONSTRUCTION CLANDESTINE DANS «VILA NOVA DE GAIA» — LE CAS DES QUARTIERS DU «PICÃO» ET DE «MADALENA NASCENTE»

Cet article constitue une contribution à une meilleure connaissance du phénomène de la construction clandestine.

Le principal objectif est la compréhension de ce phénomène en tant que réalité urbanistique, tant en cherchant à analyser ses implications sociales et économiques, à partir de l'étude de deux quartiers situés dans la municipalité de «Vila Nova de Gaia».

On souligne les facteurs responsables de leur genèse, et on aborde aussi les caractéristiques des groupes socio-économiques engagés dans ce processus.