

Gaspar Martins Pereira*

SAAL: um programa de habitação popular no processo revolucionário¹

R E S U M O | *Criado em Julho de 1974, como serviço público vocacionado para apoiar as iniciativas dos moradores insolventes ou de fracos recursos nas zonas de habitação degradada, o SAAL – Serviço de Apoio Ambulatório Local integrava, de acordo com o despacho fundador, princípios inovadores de política de habitação popular, que orientaram a sua intervenção: a participação activa e organizada dos moradores pobres na resolução dos seus problemas de alojamento e a apropriação de espaços urbanos valiosos pelas camadas populares que aí se radicavam «sob forma marginal». No processo revolucionário, com a extensão das operações SAAL, em articulação com o forte movimento de moradores, esses princípios assumiram um cunho ideológico de transformação social, identificando-se com a defesa do «poder popular» e do «direito à cidade». A partir da experiência do SAAL/Norte, pretende-se reflectir sobre as condições que marcaram a evolução desse processo de intervenção urbana no contexto da revolução portuguesa, entre 1974 e 1976.*
Palavras-chave: SAAL, Habitação Popular, Movimento de Moradores, Processo Revolucionário

A B S T R A C T | *The SAAL – Serviço de Apoio Ambulatório Local was created in July 1974 as a public service to support the initiatives of the insolvent or financially challenged inhabitants of areas of degraded housing. In accordance with the governmental decree which founded it the SAAL integrated innovative principles of popular housing policy which guided its action: the active and organized participation of poor residents in resolving their housing problems and the appropriation of valuable urban spaces by the lower social classes which were 'marginally' resident there. In the framework of the revolutionary process, with the extension of operations SAAL, in conjunction with the strong movement of residents, these principles were given an ideological slant of social transformation, identified with the defense of 'popular power' and the 'right to the city'. Taking as a starting point the experience of the SAAL/North, we aim to reflect on the conditions that have marked the evolution of this urban intervention process within the context of the Portuguese Revolution, between 1974 and 1976.*
Keywords: SAAL, Popular Housing, Residents' Movement, Revolutionary Process

* Professor do DHEPI e Investigador do CITCEM, Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

¹ Uma primeira versão deste texto, intitulada *SAAL — um processo de intervenção urbana no processo revolucionário*, foi apresentada num Seminário realizado na FLUP em Outubro de 1989, tendo por base a minha experiência de trabalhador do SAAL/Norte, como auxiliar técnico e responsável pela Brigada de S. Mamede de Infesta (Matosinhos), entre Julho de 1975 e Fevereiro de 1977. A versão que agora se publica, profundamente remodelada, beneficiou da leitura de novos e importantes estudos que vieram, entretanto, alargar a bibliografia sobre o SAAL e o período revolucionário, bem como dos comentários pertinentes dos amigos Ricardo Lima e Virgílio Borges Pereira, que aceitaram ler este texto e a quem expressei aqui a minha gratidão.

Introdução

A história do SAAL (Serviço de Apoio Ambulatório Local), como programa de intervenção urbana, em interação com o movimento de moradores, inscreve-se na dinâmica de democracia participativa que marcou o processo histórico da revolução portuguesa, entre 1974 e 1976. Neste texto, partindo da experiência do SAAL/Norte, pretendemos reflectir sobre as condições que marcaram a evolução do SAAL nesse período, destacando os dois princípios basilares em que o programa se baseava, já enunciados no despacho ministerial fundador: a participação activa e organizada dessas populações na solução dos seus problemas habitacionais; a apropriação pelas camadas populares dos espaços urbanos, onde se radicavam «sob forma marginal». No contexto revolucionário, esses princípios não se confinaram às operações SAAL e orientaram os movimentos sociais urbanos, manifestando-se na defesa do «poder popular» e do «direito à cidade», adquirindo um cunho ideológico de transformação social. Por outro lado, enquanto serviço público de apoio às populações urbanas carenciadas, o SAAL assumiu, desde o início, uma metodologia de intervenção que implicava a democratização do trabalho técnico, a sua discussão com as organizações de moradores e o fluxo contínuo de informações e conhecimentos, em que as brigadas de apoio local tinham de confrontar a sua acção, desde os inquéritos iniciais aos projectos e à construção, com as concepções e aspirações dos moradores envolvidos, numa perspectiva de «processo».

Porém, se é possível destacar os princípios em que se baseava o processo SAAL, a sua evolução no período revolucionário, em articulação com o movimento de moradores, esteve longe de ser linear. Atravessou diversas fases, marcadas por diferentes ritmos e intensidades, de acordo com os factores e agentes que influíram na maior ou menor aceitação daqueles princípios, ou mesmo na sua rejeição, a partir de Novembro de 1975, com a inflexão do processo revolucionário, que conduziria, simultaneamente, ao enfraquecimento e marginalização do movimento de moradores e à asfixia e extinção do SAAL.

1. Um programa revolucionário de política de habitação

Em 31 de Julho de 1974, o despacho conjunto assinado pelo Ministro da Administração Interna e do Equipamento Social e do Ambiente, Costa Brás, e pelo Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo, Nuno Portas, considerando as «graves carências habitacionais, designadamente nas principais aglomerações», e as «dificuldades em fazer arrancar programas de construção convencional a curto prazo», criou o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL). Definido no despacho ministerial como um «corpo técnico especializado», que estava já a ser organizado pelo Fundo de Fomento da Habitação (FFH), o SAAL destinava-se a apoiar, «através das câmaras municipais, as iniciativas das populações mal alojadas no sentido de colaborarem na transformação dos próprios bairros, investindo os próprios recursos latentes e, eventualmente, monetários». Considerava-se que as iniciativas deveriam partir dos moradores, organizados em associações ou cooperativas. Às Câmaras competiria «um papel de controle urbanístico da localização e cedência de solo e de interlocutores directos da organização dos interessados, designadamente na arbitragem das prioridades em face dos recursos disponíveis [...] e na garantia dos empréstimos previstos na legislação».

O apoio técnico a prestar pelo SAAL às populações mal alojadas compreenderia, segundo o despacho, diversas acções: i) «acção fundiária: aquisição e cedência de solo necessário após exame das aptidões locais»; ii) «acção de projecto: traçado urbanístico e de loteamento, projecto de infra-estruturas, fornecimento de esquemas tipo para habitações; projecto de componentes normalizados»; iii) «acção de assistência nas operações de construção: organização de estaleiro;

mudanças de casas ou barracas para dar lugar à nova construção; eventual preparação de empreitadas e sua fiscalização; treino das brigadas de trabalho locais, volantes ou de voluntariado e programação das tarefas no período previsto e aceite pelos moradores»; iv) «acção de assistência na gestão social: organização e preparação de estatutos das cooperativas; montagem do sistema de contabilidade, recurso ao crédito e repartição de responsabilidades entre os sócios; acções culturais e políticas com colaboração eventual de movimentos políticos, sociedades recreativas, etc., mas sempre organizadas pela população».

Apontava-se para uma fase experimental do programa, até finais de 1974, aconselhando prudência na «selecção das iniciativas», quer por «insuficiência dos recursos» do Estado para esse ano quer «por falta de experiência dos serviços em operações deste tipo».

Como atrás referimos, o despacho assumia, claramente, como princípio basilar da intervenção do SAAL, «a apropriação de locais valiosos pelas camadas populares nele[s] radicadas sob forma marginal»². Em paralelo com a defesa da participação popular, este princípio marcou o carácter mais original e revolucionário do processo SAAL face a outros programas de habitação social.

A viabilidade do programa implicava, no entanto, que o Governo tomasse um conjunto de medidas: i) legislação relativa à expropriação de solos urbanos nas áreas de intervenção; ii) definição dos modelos de financiamento e de crédito às organizações de moradores; iii) estruturação interna do SAAL, enquanto serviço público; iv) definição das modalidades de articulação e de colaboração do SAAL com outros organismos do poder central e local, de forma a permitir a sua afirmação como programa de acção prioritário, com capacidade para ultrapassar a rotinas burocráticas da administração pública. Como afirmaria mais tarde Nuno Portas, a opção de lançar o programa sem a definição de todos esses aspectos legais foi «um risco assumido». Esperava-se que o avanço do processo conduzisse à alteração das condições e relações de força, para que as leis traduzissem «a recolha dessas experiências e a sua necessária consolidação»³. Porém, no período revolucionário, entre 1974 e 1976, a criação desses novos instrumentos legais, indispensáveis para a prossecução normal das operações do SAAL, foi sendo protelada ou apenas parcialmente assumida, gerando ambiguidades, conflitos de competências e impasses sucessivos.

2. Entre o Estado e os moradores: organização e funcionamento do SAAL

Apesar de ter sido sucessivamente requerido e proposto aos organismos governamentais responsáveis, nunca foi aprovado qualquer texto legal regulamentador da organização do SAAL nem da sua articulação com outros serviços oficiais actuando nas áreas da habitação e urbanismo. Ao longo de mais de dois anos de funcionamento, foi um simples despacho que constituiu o suporte legal do Serviço⁴, o que se traduziu na indefinição de funções e de competências e, sobretudo, na ambiguidade da posição do SAAL tanto na estrutura do Estado como face às organizações dos moradores.

A mais grave dessas indefinições manifestava-se na relação entre o SAAL e as autarquias locais. Apesar de caber às Câmaras um papel fundamental, de acordo com o despacho de 31 de Julho de 1974, essa relação nunca foi regulamentada, o que provocou o principal factor de asfixia do processo. Por um lado, os serviços camarários, dominados pela rotina burocrática, não correspondiam às necessidades de um processo de intervenção urbana com princípios,

² *Diário do Governo*, I série, n.º 182, 06/08/1974, p. 873-874.

³ Nuno Portas, "O Processo SAAL: Entre o Estado e o Poder Local", *Revista Crítica de Ciências Sociais* (Coimbra, n.º 18/19/20, Fev. 1986), 637-638.

⁴ *Ibidem*, 637.

metodologias e objectivos inovadores, que exigia rapidez nas decisões e nos procedimentos administrativos. Em contrapartida, o SAAL, por pressão das organizações dos moradores ou em defesa da celeridade do processo, ignorou muitas vezes o papel das Câmaras como «interlocutores directos da organização dos interessados», segundo a letra do despacho. O certo é que as Câmaras, em boa parte dos casos, não quiseram ou souberam assumir esse papel, opondo-se até algumas vezes às organizações de moradores. A coordenação do apoio técnico cabia ao SAAL, serviço criado, como vimos, no seio do FFH (em Lisboa, na EPUL - Empresa Pública de Urbanização de Lisboa), sendo o apoio directo às populações envolvidas confiado a Brigadas Técnicas, contratadas à tarefa. Mas esse apoio, segundo o despacho fundador, deveria ser prestado através de acordos a estabelecer com as Câmaras.

A integração do SAAL no FFH e na EPUL, apesar das reivindicações de autonomização do Serviço, bem como a ambiguidade da posição das Brigadas Técnicas face às organizações de moradores, constituiu outro campo de indefinição, que acabou por se revelar fatal para o processo. Por um lado, as características inovadoras do SAAL não se coadunavam com a sua falta de autonomia. Por outro lado, o papel de intermediação das Brigadas, mesmo se recusado pelos seus técnicos, entre o aparelho de Estado e o movimento de moradores, conduzia à indefinição do seu lugar político e mesmo à dificuldade de coordenação nacional do trabalho das Brigadas.

À falta de uma base legal de organização do Serviço, este foi-se estruturando ao longo do processo, de acordo com a experiência adquirida e as exigências das operações. Não admira, por isso, que se verificassem alterações sensíveis na orgânica do SAAL, entre Agosto de 1974 e Outubro de 1976, bem como diferentes formas de estruturação a nível regional, decorrentes quer da estrutura descentralizada dos serviços quer do esforço de adaptação às diferentes realidades socio-espaciais em que intervinham. Apesar dessas diferenças, podemos considerar no SAAL três níveis fundamentais de organização: i) nacional: logo no início de Agosto de 1974, formou-se no FFH uma Comissão Organizadora do SAAL, propondo-se uma primeira estruturação do Serviço a nível nacional, que obteve parecer favorável do Secretário de Estado da Habitação, sendo então criado um Grupo de Trabalho com carácter permanente, embrião dos Serviços Centrais do SAAL; ii) regional: formaram-se três estruturas regionais ligadas ao FFH (SAAL/Norte, SAAL/Centro e Sul e SAAL/Algarve), ficando o SAAL/Lisboa integrado na EPUL até Julho de 1975; iii) local: Brigadas Técnicas de apoio local às organizações de moradores.

Após cerca de um ano de actividade, a Direcção Nacional do SAAL elaborou, em Setembro de 1975, um projecto de estrutura básica do Serviço, que seria aprovado, com ligeiras alterações, no I Conselho Nacional do SAAL, a 1 de Outubro, passando a regular a organização do Serviço a nível nacional⁵. No terreno, a metodologia de intervenção do processo SAAL foi-se definindo também gradualmente. No caso do SAAL/Norte, na sequência das primeiras experiências, a «matriz das fases do processo técnico» seria fixada em Junho de 1975.

No decurso da elaboração dos processos documentais (PDUO - Processo de Definição de Unidade Operacional e PDUP - Processo para Declaração de Utilidade Pública) e de projectação, todas as fases do trabalho técnico eram discutidas com os moradores envolvidos, segundo o princípio de «democratização da racionalidade técnica»⁶, que orientava o Serviço e que se traduziu sempre num fluxo de informações e de opiniões entre os técnicos e os moradores. Conceitos, linguagens, motivações e hábitos diferenciados geravam por vezes dificuldades de compreensão

⁵ Para todos os aspectos relativos à organização e funcionamento do Serviço veja-se o abundante material publicado em Conselho Nacional do SAAL, *Livro Branco do SAAL, 1974-1976* (Vila Nova de Gaia: Conselho Nacional do SAAL, 1976).

⁶ Margarida Coelho, «Uma Experiência de Transformação no Sector Habitacional do Estado: SAAL - 1974-1976», *Revista Crítica de Ciências Sociais* (Coimbra, n.º 18/19/20, Fev. 1986), 624.

mútua, o que exigia um enorme esforço de aprendizagem e de adaptação, para evitar soluções «paternalistas» ou «populistas». Mas essa metodologia participativa integrou-se, rapidamente, na rotina das relações entre os técnicos e as organizações de moradores. O SAAL permitiu concretizar novas abordagens da arquitectura, que vinham sendo equacionadas no discurso técnico desde os anos sessenta. De certa forma, os projectos desenvolvidos operacionalizaram uma «arquitectura do 25 de Abril», em que o desafio era não só construir «casas para o povo» mas também construir «com o povo»⁷.

Era na fase intermédia das operações SAAL, subsequente à aprovação do PDUP, que se situavam os principais factores de bloqueio do processo, provocando atrasos na prossecução das intervenções. A ideia inicial de disponibilizar rapidamente os terrenos das zonas degradadas para construção de novos bairros para os seus moradores não foi, como referimos, seguida de medidas legais que tornassem mais expedito o processo de expropriação. Apesar das inovações introduzidas, os Decretos-lei 56/75, de 13 de Fevereiro, e 273-C/75, de 3 de Junho, que vieram regulamentar esta matéria, surgiram tardiamente e foram, segundo os responsáveis do SAAL, manifestamente inadequados às características do processo. Daí decorreram dificuldades e conflitos constantes com as Câmaras, que acarretaram o arrastar dos processos e consequentes atrasos no início da fase de construção. Por outro lado, a regulamentação do sistema de financiamentos a conceder às populações envolvidas nunca foi formalmente aprovada. A solução prática seguida foi a da concessão a fundo perdido pelo Estado de 60 contos para cada habitação. Essa verba era considerada uma parte do custo médio dos fogos, devendo a restante ser negociada por empréstimo pelas Associações de Moradores, com uma taxa de juros baixa e amortizável em 20 a 30 anos. Mas a falta de regulamentação específica do sistema de financiamento conduziu a sucessivos bloqueios na concessão de empréstimos, dando origem a frequentes paralisações das obras em curso e ao agravamento dos seus custos finais.

3. O processo SAAL no processo revolucionário

Desde o Verão de 1974, a história do processo SAAL foi marcada pela evolução rápida da conjuntura político-social e pelo posicionamento dos diversos agentes e movimentos intervenientes. Aparentemente, tais posições foram-se definindo a propósito das questões em aberto no despacho de criação do serviço (expropriações, financiamento, estruturação do serviço, articulação do serviço com os organismos do poder central e local). No entanto, decorreram, de facto, da aceitação ou rejeição dos princípios de política global que enformavam o programa, em especial a participação activa das populações na definição da política habitacional e a apropriação de solos urbanos pelas camadas populares aí residentes.

3.1. De Abril a Julho de 1974: a formulação do programa

O despacho de 31 de Julho de 1974, que criou o SAAL, surgiu no contexto político revolucionário, marcado pelo espírito de mudança anunciado pelo 25 de Abril. Nesse contexto, entraram em jogo diversos actores e movimentos sociais e políticos, que facilitaram a formulação de um novo programa de habitação dirigido às populações urbanas mais carenciadas.

Desde logo, o MFA, agente tutelar da Revolução, cujo programa defendia novas políticas económicas e sociais que deveriam ser seguidas pelo Governo Provisório: «a) Uma nova política económica posta ao serviço do povo português, em particular das camadas de populações até agora mais desfavorecidas, tendo como preocupação imediata a luta contra a inflação e a alta

⁷ José António Bandeirinha, *O Processo SAAL e a Arquitectura no 25 de Abril de 1974* (Coimbra: Imprensa da Universidade, 2007), 13, 253.

excessiva do custo de vida, o que necessariamente implicará uma estratégia antimonopolista; b) Uma nova política social que, em todos os domínios, terá essencialmente como objectivo a defesa dos interesses das classes trabalhadoras e o aumento progressivo, mas acelerado, da qualidade de vida de todos os portugueses»⁸.

O período posterior ao 25 de Abril conheceu uma profunda remodelação do aparelho de Estado, com a integração de quadros políticos e administrativos vindos da oposição ao regime anterior e defensores das mudanças preconizadas pelo programa do MFA. Assim, à frente da Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo (SEHU) irá estar, nos três primeiros governos provisórios, o arquitecto Nuno Portas, defensor de uma política habitacional e urbanística totalmente inovadora face aos modelos convencionais. O Programa do I Governo Provisório (16 de Maio a 11 de Julho de 1974) estabelecia já, entre outros aspectos relativos à política de habitação, «uma política de solos adequada, de modo a facultar às camadas populacionais de menores rendimentos alojamento condigno e em condições acessíveis». De acordo com essa orientação, o SEHU emitiria, em Junho, um despacho sobre o «Programa de acções prioritárias a considerar pelos serviços do Fundo de Fomento da Habitação», propondo a criação de um «Serviço de Apoio ambulatório Local (SAL)», para atender aos «estratos mais insolventes, mas com organização interna que permita o seu imediato envolvimento em 'auto-soluções', com apoio estatal em terreno, infra-estrutura, técnica e financiamento»⁹. Em entrevista concedida a Manuel Castells, a 23 de Junho, Nuno Portas defendia uma política habitacional capaz de travar a «centrifugação dos pobres» no espaço urbano, de «pôr fim à rotina dos serviços públicos» e de «apoiar o desenvolvimento de uma tendência de controle pelas próprias populações» do problema habitacional¹⁰.

Paralelamente, no sector público, o ambiente posterior ao 25 de Abril, fortemente participativo, conferia aos técnicos um novo papel, permitindo-lhes uma capacidade de intervenção nas decisões políticas. Logo a 16-18 de Junho, técnicos de organismos públicos ligados ao sector da habitação realizaram um encontro no Teatro de S. Luís, com o objectivo de «pressionar as estruturas fechadas, burocráticas e tecnicistas em que funcionam as instituições do Estado [...] e proporcionar uma participação efectiva por parte da população, órgãos e entidades locais na sua decisão e realização»¹¹. Datado de 24 de Julho de 1974, o *Estudo Interpretativo dos Objectivos a Prosseguir através do SAAL*, da autoria do arquitecto Nuno Teotónio Pereira, terá orientado os primeiros trabalhos de estruturação do SAAL, no seio do FFH, avançando alguns aspectos essenciais que viriam a ser contemplados no despacho ministerial publicado uma semana depois¹².

Com o 25 de Abril assistiu-se ao desencadear de diversos movimentos sociais urbanos, mais ou menos espontâneos, decorrentes, em grande medida, da situação de profunda crise habitacional que desde a década de sessenta se vivia nas principais cidades, bem como do próprio ambiente suscitado pela liberalização política e pelo anunciar de medidas de correcção de injustiças sociais. Logo em Abril e Maio de 1974 verificaram-se movimentos de ocupações de casas vazias ou em construção em diversos bairros de Lisboa e do Porto. As primeiras ocupações de casas seriam sancionadas por um comunicado da Junta de Salvação Nacional, em meados de Maio, que

⁸ «Programa do MFA» in Diniz de Almeida, *Origem e Evolução do Movimento dos Capitães* (Lisboa: Edições Sociais, s/d), 474.

⁹ Conselho Nacional do SAAL, *Livro Branco do SAAL*, 61.

¹⁰ Nuno Portas, entrevista a Manuel Castells, «La question du logement au Portugal démocratique», *Espaces et Sociétés* (Paris, n.º 13-14, Out.1974-Jan.1975), 199-207.

¹¹ Conselho Nacional do SAAL, *Livro Branco do SAAL*, 59-60.

¹² Mário Brochado Coelho, «Um Processo Organizativo de Moradores (SAAL/Norte — 1974/76)», *Revista Crítica de Ciências Sociais* (Coimbra, n.º 18/19/20, Fev. 1986), 648-649; José António Bandeirinha, *O Processo SAAL e a Arquitectura no 25 de Abril de 1974*, 118-119.

sublinhava, no entanto, a ilegalidade do acto, prevenindo contra futuras ocupações («a partir do presente momento não serão permitidas mais atitudes deste género, as quais, se necessário, serão contrariadas com os meios ao dispor da JSN»). Paralelamente, assistiu-se ao irromper de organizações populares, ainda em forma embrionária e de cunho essencialmente reivindicativo, com vista à resolução dos problemas locais. No caso do Porto, o movimento reivindicativo partiu dos moradores dos Bairros Camarários e do centro histórico (Ribeira/Barredo). Assim, no 1.º de Maio de 1974, os moradores do Bairro de S. João de Deus manifestaram-se, junto ao Quartel-General, contra o regulamento camarário em vigor, de cunho autoritário e repressivo, apresentando o seu «caderno reivindicativo». A 26 de Maio, moradores dos diversos Bairros manifestaram-se pelos mesmos motivos em frente à Câmara Municipal do Porto. E, a 15 de Julho, um plenário de moradores dos bairros aprovava os «Princípios Fundamentais Reguladores dos Bairros Camarários da Cidade do Porto»¹³. No caso do centro histórico, a mobilização popular inicial, com a constituição de várias comissões de moradores, voltou-se contra as condições degradantes de habitação e a especulação de «subalugas»¹⁴. Estes movimentos estenderam-se, em breve, às populações das «ilhas», espalhadas por toda a cidade.

A «política antimonopolista» defendida pelo programa do MFA traduziu-se, por um lado, pelo reforço do intervencionismo estatal de apoio às iniciativas das populações e, por outro, pelo desinvestimento e fuga de capitais envolvidos anteriormente em operações de especulação imobiliária urbana. Os novos programas de política habitacional não encontraram, numa primeira fase, oposição aberta por parte dos interesses imobiliários. A reacção aos novos princípios orientadores da vida política foi, neste sector, de fuga, de medo ou de silêncio, mas, sobretudo, de expectativa.

3.2. De Julho a Setembro de 1974: o arranque do programa

No Verão de 1974, manteve-se uma tensão latente entre o poder político e o poder económico, dissociados desde o 25 de Abril, não ousando qualquer desses poderes clarificar a situação através de um conflito aberto. Assim, ao mesmo tempo que se afirmou no poder político a corrente liderada pelo MFA, defensora da «transição democrática para o socialismo», de uma política social «de defesa dos interesses das camadas mais desfavorecidas» e de uma política económica «antimonopolista», o poder económico, dominado por uma oligarquia monopolista, alicerçada no sector bancário, continuou praticamente intocado. Na construção civil, embora a esmagadora maioria das empresas fosse de carácter artesanal, empregando menos de dez trabalhadores, eram as grandes empresas do sector que concentravam o grosso da mão-de-obra e dominavam o volume de construção e o mercado imobiliário urbano¹⁵. Pouco afectada pelas medidas políticas, que permaneciam ainda no campo dos princípios, a oligarquia portuguesa manteve-se, maioritariamente, na sombra. É certo que alguns dos seus membros saíram do país ou apoiaram as tentativas frustradas de alteração dos rumos do novo regime político (tentativa de «golpe de Estado constitucional» de Palma Carlos, em 27 de Maio; apelo de Spínola à manifestação da «maioria silenciosa», marcada para 28 de Setembro), que apenas favoreceram, por reacção, o reforço do ambiente político revolucionário e o peso da corrente mais progressista do MFA no aparelho de Estado.

¹³ Mário Brochado Coelho, «Um Processo Organizativo de Moradores (SAAL/Norte — 1974/76)», 646, 650.

¹⁴ Sobre a situação habitacional no centro histórico e as movimentações dos moradores após o 25 de Abril, veja-se João Queirós, «Precariedade habitacional, vida quotidiana e relação com o Estado no centro histórico do Porto na transição da ditadura para a democracia», *Análise Social* (Lisboa, vol. XLVIII, n.º 206, 2013), 102-133.

¹⁵ Christian Topalov, «La politique du logement dans le processus révolutionnaire portugais», *Espaces et Sociétés* (Paris, n.º 17-18, Mar.-Jun. 1975), 111-112.

Apesar da euforia revolucionária, os movimentos populares urbanos não passavam ainda de movimentos reivindicativos dispersos, a maior parte deles de carácter espontâneo, sem estruturas organizativas coesas nem uma definição clara de objectivos. Formaram-se, um pouco por toda a parte, comissões de moradores, voltadas para a resolução de problemas imediatos e localizados. Correspondiam, essencialmente, ao exteriorizar das esperanças na melhoria das condições de vida das camadas mais pobres, num ambiente favorável à participação política colectiva.

O SAAL, que desde o seu lançamento atraía o interesse de um número significativo de técnicos ligados ao sector da habitação e urbanismo, ainda não possuía senão uma fraca ligação de reconhecimento face aos moradores das zonas degradadas e dos bairros pobres, em certos casos facilitada por experiências anteriores¹⁶. No período de 8 de Agosto a 15 de Setembro de 1974, o SAAL/Norte organizou uma lista de operações prioritárias, envolvendo cerca de 12.000 moradores (7.470 no concelho do Porto, 350 no de Matosinhos, 4.000 no de Gondomar e 180 no de Ovar)¹⁷. Estava-se ainda na fase de estruturação interna do serviço. E, no entanto, alertava-se já para a possibilidade de bloqueios futuros, perante a indefinição do grau de autonomia e das formas de articulação do SAAL com outros serviços públicos com responsabilidades no domínio da habitação e urbanismo. Num documento dos serviços centrais do SAAL, datado de 13 de Setembro, pode ler-se: «Atendendo às características específicas das formas de actuação do SAAL, será importante definir o seu grau de autonomia, nomeadamente financeira, para que não venham a existir determinadas dificuldades de ordem burocrática, incompatíveis com a dinâmica que se pretende imprimir a este tipo de trabalho»¹⁸.

3.3. De Setembro de 1974 a Março de 1975: as primeiras operações

Num ambiente de crescentes reivindicações populares, associadas à enorme carência de alojamentos, o dec.-lei 445/74, de 14 de Setembro, veio despoletar um conflito sério no sector da construção civil, ao determinar o controlo público sobre os arrendamentos, a obrigatoriedade de declaração das casas vazias, que deveriam vir a ser integradas nas «bolsas de habitação», e a suspensão do direito de demolição de prédios urbanos. O que antes era desconfiança e oposição «silenciosa» por parte dos operadores privados face ao novo regime transformou-se em acções abertas de confronto. Nas grandes empresas de construção civil (J. Pimenta, Habitat, etc.) aumentaram os despedimentos e acentuou-se a tendência, já anteriormente anunciada, para o desinvestimento e para a fuga de capitais, surgindo as primeiras grandes falências (Arquitectura e Construção, Grão Pará, etc.), com consequências graves no avolumar do desemprego no sector. A resposta governamental viria a ser dada com o dec.-lei 663/74, de 26 de Novembro, visando o relançamento do sector privado da construção civil, através da criação dos «Contratos de Desenvolvimento para a Habitação» (CDH). Com esta medida, visava-se atenuar o desemprego no sector e aumentar o volume de construção para venda ou arrendamento, travando, em contrapartida, a forte tendência de especulação imobiliária existente antes do 25 de Abril, através da fixação de valores máximos de arrendamento, bem como de custos de construção e margens de lucro¹⁹. Porém, os CDH não podiam resolver, nem esse era o seu objectivo, os graves problemas de alojamento dos moradores mais pobres, que depositavam no SAAL crescentes esperanças e

¹⁶ No Porto, estudantes e professores da Escola Superior de Belas Artes realizavam, desde há alguns anos, estudos e levantamentos em zonas de habitação degradada da cidade. No centro histórico da cidade, uma equipa liderada pelo arquitecto Fernando Távora elaborara, em finais da década de sessenta, o *Estudo de Renovação Urbana do Barredo* (Porto: Câmara Municipal do Porto, 1969), propondo um modelo de intervenção participada, que preservasse a fixação das populações aí residentes, apostando na sua valorização social. Cf. João Queirós, "Precariedade habitacional, vida quotidiana e relação com o Estado no centro histórico do Porto", 118-119.

¹⁷ Margarida Coelho, "Uma Experiência de Transformação no Sector Habitacional do Estado...", 621.

¹⁸ Conselho Nacional do SAAL, *Livro Branco do SAAL*, 83.

¹⁹ António Fonseca Ferreira, *Por uma nova Política de Habitação* (Porto: Afrontamento, 1987), 99-100.

insistentemente requisitavam o seu apoio.

Este período correspondeu à fase de lançamento das operações SAAL. No caso do SAAL/Norte, após as primeiras intervenções, iniciadas em meados de Outubro (Bairro do Acácio, Antas, Chaves de Oliveira, Sé, Bairro do Leal, Ilha do Malta), sucederam-se outras tantas em Novembro (S. Vítor e Lapa, no concelho do Porto; Cruz de Pau, no concelho de Matosinhos; Bela Vista - S. Pedro da Cova, no concelho de Gondomar; bairros de Poço de Baixo e Irmãos Unidos e Praias de Esmoriz e Cortegaça, no concelho de Ovar), continuando nos meses seguintes a tendência de expansão das operações. Em inícios de Dezembro, o SAAL/Norte integrava já 21 operações, abrangendo cerca de 18 mil moradores, tendo contratado Brigadas Técnicas para 13 dessas operações. Porém, perante uma situação que os responsáveis pelo organismo classificavam de «impasse total», sem a criação de meios de acção suficientes, admitia-se a «hipótese de não dar mais resposta aos pedidos das populações», dada a extensão atingida pelas operações em curso e a determinação de manter a qualidade técnica das intervenções²⁰. No resto do país, em especial em Lisboa, o ritmo de expansão das operações SAAL era semelhante.

Essas primeiras intervenções depressa esbarraram com dificuldades, decorrentes quer da estrutura burocrática das Câmaras e outros serviços públicos quer da falta de suporte legal relativamente aos financiamentos, às expropriações e à própria articulação do SAAL com outros serviços públicos. A 12 de Novembro, um comunicado das Brigadas de Acção Local de Lisboa considerava: «não está a ser dada suficiente cobertura política, legal, orgânica e financeira, de modo a conseguir canalizar da forma mais útil os esforços quer das próprias Brigadas quer das populações para os fins que estas se propuseram. A gravidade desta constatação é tanto maior quanto se tem consciência de estar no início de um processo cujas repercussões mais profundas ainda não estão totalmente detectadas e que já esbarra neste momento com dificuldades que não se ultrapassam com declarações de boa vontade nem votos de boas intenções»²¹.

Simultaneamente, o movimento popular urbano reforçou as suas estruturas organizativas. A par da multiplicação das comissões de moradores, muitas das quais evoluíram para associações²², surgiram organismos de coordenação. A 2 de Dezembro, no 1.º Plenário de Comissões de Moradores integradas no processo SAAL, realizado na Escola Superior de Belas Artes (ESBAP), foi criada a Comissão Coordenadora das Comissões e Associações de Moradores do Porto. Estreitou-se também a ligação entre as organizações de moradores e o SAAL, passando aquelas a assumir cada vez mais a defesa do processo e a exigir do Governo as medidas legais necessárias à sua prossecução. Segundo Mário Brochado Coelho, a preponderância até então desempenhada pelos Bairros Camarários nas movimentações de moradores passou para as zonas degradadas com intervenções do SAAL/Norte²³, o que decorreu, naturalmente, da expansão destas últimas operações, a par da multiplicação das estruturas organizativas dos moradores envolvidos.

A pressão do movimento de moradores, numa conjuntura político-social que lhe era favorável, conseguiu, em algumas situações, impor soluções práticas, à falta de medidas legais. A legislação veio, por vezes, *a posteriori*, tentar sanar os conflitos entre essas soluções práticas, baseadas na «legitimidade revolucionária», e as velhas leis. Nesta altura, face ao avolumar dos

²⁰ Conselho Nacional do SAAL, *Livro Branco do SAAL*, 102-108.

²¹ *Ibidem*, 91.

²² Esse processo de «institucionalização», em especial nas áreas das operações do SAAL/Norte, foi estimulado e apoiado pelos serviços do SAAL, nomeadamente na elaboração dos respectivos estatutos, dada a necessidade de legalizar diversos instrumentos contratuais inerentes ao processo. Helena Vilaça, «As associações de moradores enquanto aspecto particular do associativismo urbano e da participação social», *Sociologia - Revista da Faculdade de Letras* (n.º 4, 1994), 68-69.

²³ Mário Brochado Coelho, «Um Processo Organizativo de Moradores (SAAL/Norte - 1974/76)», 651-652. O que não significou a diminuição das movimentações dos moradores dos Bairros Camarários, que, a 13 de Dezembro, em assembleia de moradores realizada no Bairro do Lagarteiro, criariam também uma estrutura de coordenação, a Comissão Central dos Bairros Camarários do Porto.

movimentos urbanos, verificou-se uma crescente atenção dos governos ao problema habitacional. Um conjunto significativo de medidas, embora considerado insuficiente pelas organizações de moradores, testemunha tal preocupação. Refiram-se apenas algumas das que tiveram maior impacto nas intervenções do SAAL. Em 15 e 16 de Novembro, vários despachos do SEHU concederam as primeiras participações a Câmaras Municipais para aquisição de terrenos e para obras de infra-estruturas em operações SAAL. No final de Janeiro de 1975, o Fundo de Fomento da Habitação assinou protocolos com as Câmaras Municipais do Porto, Gondomar, Matosinhos e Ovar, para movimentação de verbas destinadas a infra-estruturas e aquisições de terrenos. Diversos decretos vieram regular a estrutura legal das Associações de Moradores (dec.-lei 594/74, de 7 de Novembro) e das Cooperativas de Habitação Económica (dec.-lei 730/74, de 20 de Dezembro, e dec.-lei 737-A/74, de 23 de Dezembro). Em 7 de Janeiro de 1975, o dec.-lei 6/75 veio suspender, na área do Grande Porto, os despejos judiciais e administrativos que tivessem por base a sublocação ou a mera ocupação. O dec.-lei 56/75, de 13 de Fevereiro, apesar de se manifestar inadequado em muitos aspectos às características do processo SAAL, veio facilitar a apropriação de solos urbanos.

No entanto, a actividade do SAAL continuaria a enfrentar sérios bloqueios. Nas vésperas do 11 de Março, um relatório divulgado pelo SAAL/Norte referia a «situação de impasse de muitos dos aspectos do trabalho em relação aos quais se aguarda[va] decisão superior». Não fora ainda publicado o decreto sobre financiamentos, não estando definido o montante mínimo a cobrir pelo Estado para cada habitação. Não estavam ainda fixadas as isenções fiscais das Associações de Moradores, apesar de já o estarem para as Cooperativas. Faltava regulamentar o direito de superfície dos terrenos que as Câmaras deveriam disponibilizar para construção. Por outro lado, faltava orçamentar as verbas a atribuir ao SAAL/Norte para 1975. Nessa altura, estavam ainda por assinar os contratos com as Brigadas Técnicas para esse ano, havendo funcionários a trabalhar sem receber honorários. Faltava também clarificar a ligação entre o SAAL e outros organismos públicos. Os Processos para Declaração de Utilidade Pública de diversas operações (Bairro do Acácio, Antas, Chaves de Oliveira, S. Vítor, Ilha da Bela Vista, Bairro do Leal, no concelho do Porto; Cruz de Pau, no concelho de Matosinhos; Poço de Baixo, no concelho de Ovar) estavam retidos nas respectivas Câmaras²⁴.

3.4. De Março a Novembro de 1975: um processo revolucionário de intervenção urbana

A 11 de Março, o falhanço da tentativa militar de derrube do regime traduziu-se no reforço da corrente revolucionária no aparelho de Estado. O poder político iria agora estabelecer, sem a ambiguidade anterior, o controlo sobre o poder económico, através da nacionalização sucessiva de sectores-chave da economia. No seio do MFA, e particularmente no COPCON, com crescente poder militar, era manifesta a simpatia por um projecto socialista revolucionário, de democracia participativa, a chamada «via portuguesa para o socialismo», que atribuía um papel fundamental aos órgãos populares de base, incluindo as comissões e associações de moradores. Em contrapartida, essa via de «poder popular» enfrentaria crescentes resistências quer na estrutura do Estado quer nos partidos políticos maioritários, legitimados pelo voto (o Partido Socialista, vencedor das eleições para a Assembleia Constituinte, em 25 de Abril de 1975, valorizava um projecto social-democrata avançado, defendendo a estabilização da democracia representativa, contra o que considerava a «sovietização do regime») quer ainda em forças tradicionais poderosas, como a Igreja Católica. Na Primavera-Verão de 1975, a radicalização do regime e das forças sociais que o apoiavam traduziu-se na bipolarização da sociedade portuguesa, com contínuas

²⁴ Conselho Nacional do SAAL, *Livro Branco do SAAL*, 121-126.

manifestações de conflitualidade social entre os adeptos e os opositores da via revolucionária. No «Verão quente», esse ambiente agudizou-se. Multiplicavam-se as manifestações, as ocupações de quartéis, de fábricas, de terras e de casas, os saneamentos nas empresas, escolas e instituições, com uma intensa mobilização dos partidos de esquerda e dos movimentos sociais urbanos. Em contraposição, sucediam-se as manifestações contra-revolucionárias, os assaltos e destruições de sedes de partidos de esquerda e outros alvos, bem como os atentados bombistas realizados por grupos de extrema-direita (em especial, o ELP e MDLP), que actuavam sobretudo no Norte²⁵.

Neste contexto, o movimento de moradores evoluiu rapidamente das acções reivindicativas localizadas para um movimento social mais abrangente. A luta pelo «direito à habitação» e pelo «direito à cidade» parecia cada vez mais indissociável da transformação global da sociedade. Acentuou-se ainda a tendência para o alastrar do movimento para as periferias urbanas e para o reforço das suas estruturas organizativas.

A extensão das operações SAAL, as primeiras realizações práticas no domínio da construção e, sobretudo, as metodologias e o sentido revolucionário das intervenções suscitaram resistências crescentes por parte dos serviços públicos. A 18 de Março de 1975, um Plenário do SAAL, realizado na ESBAP, com a presença de 29 Comissões e Associações de Moradores, 23 Brigadas Técnicas e a Comissão Coordenadora do SAAL, aprovou um Caderno Reivindicativo, em protesto contra a «total paralisação do processo SAAL», que vinha «esbarrando contra toda uma série de resistências, oposições e impossibilidades burocráticas e legalistas que impediram a sua concretização». Denunciava-se, sobretudo, a «total falta de colaboração dos serviços camarários no desenvolvimento do processo» e «a incompreensão técnica, animosidade e sabotagem política da maior parte das Comissões Administrativas municipais». Além disso, «a burocracia e resistência da própria direcção do FFH» estavam a provocar «a distorção prática e a paralisação dos serviços prestados pelo SAAL». Criticava-se ainda o Governo Provisório por não ter definido «uma política de defesa total dos interesses dos moradores em luta, hesitando nas soluções a adoptar e não mostrando de modo inequívoco estar disposto a afastar de vez a lógica do capitalismo quanto a financiamentos, valorização dos terrenos a expropriar, condução popular das operações e definição do tipo qualitativo mínimo das habitações a construir»²⁶. Quinze dias depois (5 de Abril), realizou-se no Palácio de Cristal uma assembleia mais alargada, em que as mesmas considerações conduziram a um conjunto de resoluções mais radicais: i) suspensão de pagamento de rendas nas zonas de intervenção SAAL, com processos de expropriação já entregues; ii) suspensão de pagamento de rendas a «subalugas» nas zonas de intervenção SAAL; iii) ocupação de casas abandonadas, a organizar pelas Associações de Moradores da respectiva zona; iv) reorganização da gestão das Câmaras Municipais, com base na participação das Associações de Moradores, Comissões de Bairros Camarários, funcionários municipais e do SAAL; v) saneamento da Comissão Administrativa da Câmara Municipal do Porto, especialmente do seu Presidente, Arquitecto Artur Andrade; vi) saneamento da Direcção do FFH, especialmente do seu Presidente, Engenheiro Fortuna Pereira; vii) ocupação das instalações do FFH²⁷. Estas posições tiveram efeitos imediatos. A 10 de Abril, o SEHU assinaria vários despachos de declaração de utilidade pública das primeiras operações do SAAL/Norte, bem como a portaria de concessão dos primeiros subsídios a fundo perdido a Associações de Moradores.

²⁵ Diego Palácios Cerezales, *O Poder caiu na Rua – Crise de Estado e Acções Colectivas na Revolução Portuguesa 1974-1975* (Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2003), 147-172.

²⁶ Conselho Nacional do SAAL, *Livro Branco do SAAL*, 129-130.

²⁷ *Idem*, 130-131. Numa análise realizada na época, Vítor Matias Ferreira considerava que estas manifestações eram já «sintomas» de que o SAAL, tal como fora projectado, se encontrava «praticamente 'esgotado'». Vítor Matias Ferreira, *Movimentos sociais urbanos e intervenção política. A intervenção do SAAL (Serviço Ambulatório de Apoio Local) em Lisboa* (Porto: Afrontamento, 1975), 59.

Entretanto, agravou-se o conflito entre o SAAL e a Câmara Municipal do Porto. No decurso de uma greve dos funcionários municipais, iniciada a 5 de Maio, fora saneado todo o gabinete de coordenação Câmara-SAAL, o que foi entendido como uma tentativa de travagem do processo SAAL.

Paralelamente, o movimento popular urbano ganhava agressividade, organização e um carácter mais acentuadamente político. A 17 de Maio de 1975, realizaram-se simultaneamente em Lisboa e no Porto enormes manifestações, organizadas pelas associações de moradores. Pouco depois, o movimento de moradores do Porto conheceria uma nova vitória, com a demissão do executivo municipal. Vivia-se o período de ascensão da corrente revolucionária do MFA e, a 28 de Maio, seria empossada uma Comissão Administrativa Militar na Câmara do Porto, constituída por militares próximos daquela corrente, que iria assumir a defesa do processo SAAL.

Pela mesma altura, foi criada a Inter-Comissões de Moradores de Matosinhos e em Gondomar foram ocupadas as minas de S. Pedro da Cova, encerradas desde 1969, formando-se o Centro Revolucionário Mineiro, com a participação de duas Comissões de Moradores integradas no processo SAAL (Passal e Bela Vista). A 15 de Junho, seria criado o Conselho Revolucionário de Moradores do Porto, constituído por dois representantes de cada Comissão ou Associação de Moradores, ligadas ou não ao SAAL, que passou a reunir-se semanalmente, liderando o movimento popular na cidade e integrando o Conselho Municipal.

A aproximação entre as organizações de moradores e o SAAL intensificou-se, tendendo este a afirmar-se como projecto de intervenção urbana global, especialmente no Porto. Paralelamente à defesa do «Poder Popular» pelas organizações de moradores²⁸, o processo SAAL orientou-se para concepções revolucionárias de intervenção urbana, marcando o momento-chave em que passou, de facto, a verificar-se o controlo do processo pelo movimento popular urbano. Uma análise de conteúdo dos textos produzidos pelas diversas estruturas do SAAL poderia facilmente identificar a viragem de um discurso eminentemente técnico, até aos primeiros meses de 1975, para um discurso de maior pendor político-social, em consonância com as posições do movimento de moradores. É o que transparece das conclusões do *1.º Encontro SAAL/Norte*, realizado em Julho de 1975, reunindo funcionários e responsáveis do SAAL, Brigadas Técnicas e Comissões e Associações de Moradores, onde se defendeu, nomeadamente: i) a «construção do socialismo», através da criação de um «poder de base descentralizado»; ii) a «indispensável municipalização do solo urbano e urbanizável (sob gestão das organizações populares)»; iii) um «movimento de rotura das relações de produção capitalista, no domínio do próprio modo de construção da habitação social», dando preferência «a Cooperativas de desempregados, ou a comunas operárias, que constituam, de facto, os germes duma próxima sociedade socialista», devendo a aquisição dos materiais de construção ser feita a empresas em autogestão ou nacionalizadas; iv) a «tentativa de passagem dos conhecimentos para os moradores, sendo certo que a resolução destas questões depende da hegemonização do processo pela classe operária»; v) uma «revolução cultural» no domínio da educação, através da «criação de Escolas Populares ligadas às Comissões de Moradores e geridas pelas próprias Comissões, com vista à progressiva destruição da escola burguesa institucionalizada»; etc.²⁹.

Uma análise mais detalhada da vida interna das estruturas organizativas dos moradores e das relações entre os protagonistas mais activos e politizados, por vezes militantes partidários, e a maioria dos moradores envolvidos poderia detectar outros aspectos que fragilizaram o movimento de moradores no seu conjunto, nomeadamente disputas entre militantes partidários pela liderança

²⁸ Maria Rodrigues, *Pelo Direito à Cidade: o Movimento de Moradores do Porto (1974/76)* (Porto: Campo das Letras, 1999), 99-101.

²⁹ Conselho Nacional do SAAL, *Livro Branco do SAAL*, 185-194.

dessas estruturas ou pela afirmação de determinadas posições políticas, a par do afastamento de outros moradores. Alguns autores têm salientado o papel dos partidos e organizações políticas entre os actores colectivos que influíram na evolução do movimento de moradores³⁰. No entanto, o papel dos partidos parece ter sido, pelo menos no âmbito do SAAL/Norte, secundário³¹, e até ostensivamente secundarizado quer por muitos activistas do movimento de moradores quer por muitos funcionários do SAAL, o que não exclui a participação de alguns deles, com maior ou menor protagonismo, em projectos partidários. Em certos casos, as estruturas associativas de moradores assumiram mesmo um claro distanciamento dos partidos, procurando travar a sua influência, não sendo raro ouvir-se em reuniões de moradores expressões como «aquí não entram partidos» ou «o partido fica à porta». Houve mesmo situações em que activistas do movimento de moradores se desvincularam da vida partidária, em defesa de uma mais ampla unidade no seio das suas associações³². Por outro lado, parece também inegável, em especial a partir das eleições de 1975, um crescente distanciamento do Partido Socialista face ao processo SAAL e aos seus fundamentos, bem como ao movimento de moradores. No entanto, esse distanciamento derivou, em nosso entender, de uma opção táctica de defesa da democracia representativa, após ter alcançado a vitória nas eleições para a Assembleia Constituinte, buscando, por um lado, enfraquecer o poder das estruturas de democracia participativa e, por outro, fechar o ciclo revolucionário liderado pelo MFA.

Apesar da importância crescente concedida à questão do alojamento e ao processo SAAL pelas organizações de moradores, a questão política dominou as preocupações do movimento popular urbano no Verão e Outono de 1975. O apoio ao documento-guia da Aliança Povo-MFA e ao documento do COPCON, em defesa do «Poder Popular», mobilizou grande parte do movimento de moradores para as grandes manifestações urbanas até ao 25 de Novembro, altura em que a ala militar revolucionária do MFA saiu derrotada, criando condições para a inversão do processo político, económico e social. A ligação do movimento de moradores às forças políticas e militares derrotadas traduzir-se-ia no seu claro enfraquecimento, desagregação e marginalização. As organizações de moradores perderam capacidade de mobilização e de intervenção, recuando para uma «atitude defensiva»³³.

Entretanto, desde Setembro de 1975, coincidindo com a tomada de posse do VI Governo Provisório (19 de Setembro), desenrolava-se uma campanha contra o SAAL nos meios de comunicação social, acusando os seus funcionários de má utilização dos dinheiros públicos e de prosseguirem objectivos políticos, contra os interesses das populações. Simultaneamente, punha-se em causa a representatividade das organizações de moradores. No Porto, Mário Cal Brandão, Governador Civil do Distrito, entraria em conflito com o Conselho Revolucionário de Moradores ao exonerar a Comissão Administrativa Militar da Câmara, substituindo-a por uma Comissão de Gestão (que tomou posse em 15 de Setembro) formada por funcionários municipais por si escolhidos, e ao dissolver o Conselho Municipal, formado por organizações populares. Quatro dias depois, o Conselho Municipal reuniria sem autorização do Governador Civil, verificando-

³⁰ Veja-se, por exemplo, João Arriscado Nunes; Nuno Serra, ««Casas decentes para o povo» movimentos urbanos e emancipação em Portugal» in *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, org. Boaventura S. Santos (Porto: Afrontamento, 2003), 224.

³¹ Neste aspecto, a experiência do movimento de moradores parece ter sido bastante diferente da de outros movimentos sociais urbanos da época, como o importante «Movimento Cidadão de Madrid», analisado por Castells. Manuel Castells, *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos* (Madrid: Alianza Editorial, 1986), 299-386.

³² Virgílio Borges Pereira, «Sobre a importância de se chamar Ernesto, Avelino ou Amadeu. Breves notas sobre a memória do encontro entre o social e a política no Porto (pós-) revolucionário» in *A Política em Estado Vivo: uma visão crítica das práticas políticas*, org. Bruno Monteiro e Virgílio Borges Pereira (Lisboa, Edições 70/Le Monde diplomatique - edição portuguesa, 2013), p. 246-251.

³³ Diego Palácios Cerezales, *O Poder caiu na Rua*, 103.

se a ocupação popular dos Paços do Concelho, o que levaria Cal Brandão, também deputado do Partido Socialista, a proferir, na semana seguinte, um violento discurso na Assembleia da República contra as organizações de moradores, acusando-as de «anarco-populismo» e de não contribuírem para o «fortalecimento do poder popular que se pretende ver realizado»³⁴. E, a 19 de Novembro, a propósito da greve dos trabalhadores da construção civil, o deputado socialista Sottomayor Cardia acusaria a Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo de ter perdido tempo, durante meses e meses, «a promover a anarquia urbanística, nomeadamente através do plano SAAL, em vez de se preocupar com os problemas da construção»³⁵.

3.5. De Novembro de 1975 a Outubro de 1976: o enfraquecimento do movimento de moradores e a asfixia do processo SAAL

A partir de Novembro de 1975, verificou-se a travagem do processo político revolucionário, sob a liderança de sectores do centro-esquerda, em especial o Partido Socialista, maioritário no aparelho de Estado, mas apoiado e pressionado pela direita e sob a égide da corrente moderada do MFA, especialmente o «Grupo dos 9», cujo documento, lançado a 7 de Agosto, se transformara numa «bandeira do descontentamento» contra a orientação que o documento-guia da Aliança Povo-MFA vinha imprimindo ao processo político-social³⁶. No seio do Partido Socialista, impôs-se a tese da «centragem», com o objectivo de alcançar a estabilidade política, evitando a bipolarização entre a via revolucionária da esquerda e a violência contra-revolucionária da extrema-direita.

Ao nível da política económica, o novo contexto político conduziu à inversão da importância relativa concedida aos sectores públicos e privado. Buscava-se agora o relançamento da iniciativa privada e do investimento. No campo da habitação, tal política económica traduziu-se pela liberalização da política habitacional e urbanística, com o conseqüente abandono ou desinteresse pelos programas de política de habitação anteriores (SAAL e CDH), o que, se, por um lado, estimulou o relançamento do sector privado da construção civil, por outro, conduziu a um novo impulso da especulação imobiliária. O principal instrumento adoptado para a nova política da habitação foi o sistema de crédito à aquisição de habitação própria, com juros bonificados e prazos de amortização dilatados, lançado por resolução do Conselho de Ministros de 24 de Fevereiro de 1976. O Estado garantia, assim, um forte apoio ao sector privado, através da criação artificial de procura solvente. Esta nova política habitacional correspondia, como já assinalou António Fonseca Ferreira, ao «lobby» dos promotores imobiliários, que se instalara no novo Ministério da Habitação, Urbanismo e Construção, constituído em Fevereiro de 1976³⁷. No âmbito da nova política de habitação, o SAAL foi alvo de uma progressiva marginalização. Num momento em que, apesar de enfraquecido, o movimento popular urbano se mantinha ainda bastante activo, o poder político optou pela não extinção imediata do Serviço. A estratégia adoptada foi a de tornar inviável o processo, através do desgaste provocado pelo retardamento das operações, aguardando que a evolução da conjuntura política levasse ao inevitável esvaziamento do movimento popular urbano. Os processos de expropriação eram retidos nas Câmaras e no Ministério. Retardavam-se os financiamentos às operações, que em 1976 deveriam atingir 1 milhão de contos. Sucediavam-se os entraves à concessão de novos empréstimos, obrigando a protelar o início da fase de construção

³⁴ *Diário da Assembleia Constituinte* (n.º 52, 25-09-1975), 1515 (disponível in <http://debates.parlamento.pt/> - consultado em 11.01.2014).

³⁵ *Diário da Assembleia Constituinte* (n.º 82, 19-11-1975), 2704 (disponível in <http://debates.parlamento.pt/> - consultado em 11.01.2014).

³⁶ Maria Inácia Rezola, *25 de Abril: Mitos de uma Revolução* (Lisboa: A Esfera dos Livros, 2007), 184.

³⁷ António Fonseca Ferreira, «Política(s) de Habitação em Portugal», *Sociedade e Território* (Porto, n.º 6, Jan. 1988), 59.

ou a paralisar obras em curso.

Paralelamente, os ataques ao SAAL tornaram-se constantes, crescendo em violência e tomando formas diversas: i) entraves ao funcionamento normal do serviço; ii) acusações difamatórias na imprensa; iii) declarações de responsáveis políticos; iv) ataques bombistas às instalações do SAAL e a funcionários³⁸; v) actos de intimidação policial³⁹.

Travaram-se as medidas de suporte legal necessárias ao funcionamento do serviço. Em Junho, foi substituída a Comissão Directiva do FFH. As relações entre o novo Conselho de Administração do FFH e o SAAL assumiram crescente conflitualidade. A 21 de Setembro, demitiu-se o Director Nacional do SAAL, José Paz Branco, em protesto contra o desvio de verbas do SAAL para outros programas.

A 13 de Outubro, o deputado socialista Gomes Fernandes, adjunto do Ministro da Habitação, proferiria na Assembleia da República um violento discurso contra o SAAL, muito aplaudido por toda a direita parlamentar, em que acusava os seus trabalhadores de «envolvimento partidário», atacando «as ambições políticas, o oportunismo e a incompetência profissional de alguns técnicos que se têm vindo a servir delas [massas populares] para atingir objectivos diversos daqueles para que são pagos; na maioria dos casos, muito bem pagos!». Considerava necessário «afastar os elementos nocivos» e «atacar rápida e localmente os problemas de habitação degradada, em zonas de população economicamente insolvente e socialmente marginalizada, com o aproveitamento da dinâmica social e do espírito de classe dessas populações»⁴⁰. O ataque, segundo as palavras do deputado, não se dirigia contra o processo SAAL. Considerava, mesmo, ser necessário reforçar o programa, no «respeito pelos objectivos fundamentais do despacho que o criou». Mas, de facto, as acusações impessoais infundamentadas destinavam-se a criar um clima de suspeição favorável à extinção do SAAL. Desnecessário, aliás, já que o movimento social urbano estava praticamente esgotado e só ele poderia ter evitado a extinção do serviço. As acções de rua promovidas pelas organizações de moradores assumiram um carácter mais defensivo, recuando para posições reivindicativas. As divisões internas no seio das Associações de Moradores tornaram-se então frequentes, muitas vezes por razões externas e provocadas por elementos partidários, mas sobretudo pela perda de esperança de alcançarem os seus objectivos, perante a alteração das condições políticas.

3.6. Outubro de 1976: a extinção do SAAL

Logo a seguir, a 27 de Outubro de 1976, o Ministro da Habitação, Eduardo Pereira, e o Ministro da Administração Interna, Costa Brás, assinaram um despacho interministerial sobre a «construção clandestina», que se traduzia, na prática, na extinção do SAAL como serviço, bem como na ruptura com a sua metodologia de intervenção, entregando o comando das operações em curso às autarquias. O despacho responsabilizava o SAAL pela falta de assistência eficaz às populações mal alojadas, pela demora verificada nos processos de expropriações de terrenos e pela escassez de fogos construídos. Acusando algumas brigadas de actuarem «à margem do FFH e das próprias autarquias locais, que deveriam ser os principais veículos da condução do processo», o despacho determinava: i) «As iniciativas das populações, concretizadas em operações actualmente

³⁸ Na noite de 14 de Janeiro de 1976, as instalações do SAAL/Norte foram totalmente destruídas por uma bomba. E, a 4 de Março, o automóvel de um responsável do SAAL/Norte (Arq. Alexandre Alves Costa) foi alvo de outro atentado bombista. Conselho Nacional do SAAL, *Livro Branco do SAAL*, 27 e 29.

³⁹ Em 10 de Abril de 1976, o comandante da PSP do Porto, Major Mota Freitas, mais tarde implicado na rede bombista, ordenou uma busca às instalações do SAAL, «para detecção de estrangeiros em situação ilegal e armas clandestinas ou outro material suspeito». *Ibidem*, 318.

⁴⁰ *Diário da Assembleia da República* (n.º 26, 13-10-1976), 719 (disponível em <http://debates.parlamento.pt/> - consultado em 11.01.2014).

em curso, serão apoiadas directamente pelas câmaras municipais, ficando-se assim com a certeza de que, dessa mais íntima ligação ao poder local, resultará uma maior eficácia na resposta da Administração»; ii) «Os contratos de tarefa celebrados com as brigadas SAAL actualmente em serviço manter-se-ão enquanto as câmaras municipais responsáveis pelas operações considerarem necessária a sua colaboração, continuando o seu pagamento a ser suportado pelo FFH e feito através das autarquias locais». Simultaneamente, o despacho criava os comissariados para as zonas degradadas e «clandestinas» das áreas metropolitanas do Porto e Lisboa e da região do Algarve, zonas onde decorria a quase totalidade das operações SAAL. A estes comissários, empossados de imediato, caberiam as funções de: i) «instalar o respectivo gabinete de apoio...»; ii) «apoiar as autarquias no planeamento das acções a desenvolver»; iii) «concertar e coordenar as acções das Direcções Gerais do Planeamento Urbanístico e de Equipamento Regional e Urbano e do Fundo de Fomento da Habitação relativamente às intervenções na área, sem prejuízo da respectiva competência»; iv) «Informar os Ministros da Administração Interna e da Habitação, Urbanismo e Construção e propor as medidas adequadas sempre que se verifiquem distorções ou atrasos no cumprimento dos planos e programas»; v) «apresentar ao Ministro da Habitação, Urbanismo e Construção relatórios mensais da situação»⁴¹.

3.7. Após Outubro de 1976: o fim do processo

O despacho de 27 de Outubro constituiu não só o anúncio do fim do processo SAAL mas também o fim de uma política de intervenção urbana para resolução dos problemas habitacionais dos estratos sociais mais desfavorecidos. A maioria das brigadas técnicas foram desactivadas e praticamente só nos casos de construções em curso se mantiveram as operações. Como salientou António Fonseca Ferreira: «Após a extinção do Serviço tudo foi deixado, literalmente, ao abandono. Na sequência de uma campanha de duras críticas e muitas calúnias — campanha alimentada por vários sectores político-ideológicos com a colaboração dos próprios responsáveis do Ministério da Habitação — ninguém queria ouvir falar do SAAL. Não se sabia sequer — ninguém se importava em esclarecer — se a responsabilidade da condução do processo cabia aos Comissariados do Governo para as Zonas Degradadas ou ao FFH. A atitude dos governantes e dos responsáveis era ‘deixar andar’; as Câmaras Municipais (salvo algumas excepções) preferiam não intervir no que era considerado como uma ‘batata quente’; e as direcções das Associações caminhavam de Herodes para Pilatos sem encontrarem interlocutor; os empreendimentos em curso foram paralisando por falta de financiamento e de apoio técnico; muitos dos projectos em elaboração e processos de expropriação de terrenos anteriormente iniciados foram abandonados, ao mesmo tempo que se verificava uma desmobilização por parte das populações envolvidas nas operações»⁴².

Os Comissários nomeados pelo Governo limitaram-se a tomar posse dos respectivos cargos, que ocuparam até Julho de 1978. Nos casos do Porto e do Algarve nem sequer foi instalado o gabinete técnico previsto no despacho. Por outro lado, as autarquias locais não quiseram ou não foram capazes de utilizar o manancial de estudos e projectos que constituía o trabalho de milhares de horas das Brigadas Técnicas do SAAL. Dos cerca de 4 mil fogos que poderiam ter sido adjudicados de imediato apenas foram iniciados 293 em 1977 e 374 em 1978. Só em 1979, durante o V Governo Constitucional presidido por Maria de Lourdes Pintasilgo, seriam aprovados financiamentos para cerca de 2 mil fogos⁴³. Mas era o «canto do cisne»...

⁴¹ *Diário da República* (I série, n.º 253, Suplemento, 28-10-1976), 2460 (1-3).

⁴² António Fonseca Ferreira, “Política(s) de Habitação em Portugal”, 86.

⁴³ *Ibidem*, 86-87.

Notas finais

Ao fim de pouco mais de dois anos de experiência, à data da sua extinção como serviço, o SAAL envolvia mais de 150 operações, em vários concelhos do país, com especial incidência nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, onde se concentravam os principais núcleos de habitação degradada. No conjunto, mais de 40 mil famílias pobres, organizadas em 14 Cooperativas de Habitação Económica, 16 Comissões de Moradores e 128 Associações de Moradores, recebiam apoio do SAAL, através de 118 Brigadas Técnicas, constituídas por mais de mil trabalhadores, sem contar com os trabalhadores dos Serviços Nacionais e Regionais⁴⁴. Quando foi extinto como serviço, o SAAL apoiava a construção de 2.259 habitações e os seus responsáveis previam, com base no trabalho desenvolvido, o início de mais 5.741 até Março de 1977. Um grande volume de processos documentais — de Definição de Unidade Operacional, para Declaração de Utilidade Pública, de estudos urbanísticos, de projectação de infra-estruturas, habitações e equipamentos — estava já concluído. Em Outubro de 1976, cerca de 60 Processos para Declaração de Utilidade Pública, alguns entregues havia mais de um ano às entidades competentes, aguardavam a respectiva publicação em *Diário da República*, sem a qual não podia dar-se sequência às operações. De um total de cerca de 20 mil hectares de terrenos a expropriar, com o respectivo processo documental concluído, apenas tinha sido formalizada a posse administrativa de menos de um décimo. Muitos processos paravam nas Câmaras, nas Direcções-Gerais de Urbanização, na Secretaria de Estado e em outros gabinetes oficiais, sem que houvesse vontade política de lhes dar despacho expedito, como requeria o carácter prioritário das operações SAAL. Cerca de 20 mil fogos estavam então em fase de projectação, dos quais mais de 8 mil já em fase final.

Mas, em 1976, este programa de política de habitação para as camadas populares insolventes ou com menores recursos estava condenado à extinção, já que se situava em contradição com as novas orientações de política económica e social. E não foram, obviamente, as razões apontadas para a sua extinção que a determinaram. As acusações de que o serviço foi alvo nunca foram seriamente comprovadas nem se procedeu a uma avaliação objectiva do trabalho desenvolvido, como seria de esperar. Em contrapartida, o interesse pela experiência de intervenção arquitectónica e urbanística do SAAL tinha atravessado fronteiras e suscitado grande curiosidade por parte de especialistas e instituições especializadas de vários países (Itália, Espanha, Dinamarca, Suécia, Alemanha, França, Japão, etc.), manifestada em artigos de revistas de arquitectura e urbanismo⁴⁵, visitas de estudo, exposições, convites a técnicos do SAAL para participarem em cursos, seminários e conferências internacionais. Na I Conferência das Nações Unidas sobre Estabelecimentos Humanos - Habitat, realizada em Vancôver, no Canadá, entre 31 de Maio e 11 de Junho de 1976, cuja delegação portuguesa integrava o ideólogo do programa, Nuno Portas, e dois elementos do SAAL, reconhecia-se, aliás, a importância dos princípios que estavam na base do projecto SAAL, nomeadamente a participação popular como «elemento indispensável dos estabelecimentos humanos, em particular nos processos de planificação, de formulação, de execução e de administração das estratégias»⁴⁶.

Era, de facto, na participação popular que residia a essência do processo, historicamente possível num período político em que se apostou na democracia participativa, antes ainda da constitucionalização do regime democrático. Não é de estranhar, por isso, que o SAAL tenha sucumbido na fase de estabilização da democracia representativa, que, após 1976, se impôs como modelo de regime, coincidindo com a dinâmica económico-social de recuperação dos interesses

⁴⁴ Conselho Nacional do SAAL, *Livro Branco do SAAL*, anexos estatísticos.

⁴⁵ Veja-se, por exemplo, o número especial sobre *Portugal*, da revista *Architecture d'Aujourd'hui* (Paris, nº 185. Mai.-Jun. 1976).

⁴⁶ Citado em Conselho Nacional do SAAL, *Livro Branco do SAAL*, 334.

imobiliários urbanos. Da dinâmica participativa intrínseca à natureza de intervenção do processo SAAL decorria que a própria morfologia arquitectónica das habitações construídas ou projectadas se distanciava dos cânones tradicionais dos «bairros camarários» ou da imposição de soluções exteriores contra a vontade das populações. No caso do Porto, por exemplo, as casas foram construídas por um ou dois pisos, organizados em uma ou mais filas, valorizando a identidade socio-espacial das «ilhas», com a «exteriorização da cidade escondida»⁴⁷.

Mais grave e fatal, numa conjuntura política de grande tensão social, foi o facto de o projecto entrar em confronto com o modelo económico dominante, em particular no que respeitava aos fundamentos da propriedade. Ao anunciar, como «principal justificação política» do novo programa, a «apropriação de locais valiosos pelas camadas populares neles radicadas sob forma marginal», o despacho de 31 de Julho de 1974 integrava-se no espírito «socializante» do 25 de Abril, sob a capa tutelar do programa do MFA. Se o fundamento ideológico desse princípio era pouco explícito, o desenvolvimento do processo SAAL acabaria por pôr em causa a legitimidade e os efeitos históricos da apropriação privada dos solos urbanos, acentuando, pelas expectativas criadas, a reivindicação do «direito à cidade» pelas camadas populares aí residentes. Impondo-se como alternativa às soluções do planeamento dominante e às experiências anteriores ao 25 de Abril, cuja política de habitação social conduziu à expulsão das camadas pobres para as periferias, descaracterizando socialmente a cidade, o SAAL não tardou, por isso, a enfrentar, directa ou indirectamente, a oposição de interesses imobiliários poderosos. Após o período revolucionário, a metodologia de intervenção urbana assumida pelo SAAL, que apontava para o respeito pelos direitos e interesses das populações radicadas no lugar e para a sua integração na cidade, tornar-se-ia incompatível com a recomposição desses interesses imobiliários.

Condenado e extinto ao fim de pouco mais de dois anos de experiência, antes de qualquer avaliação dos resultados atingidos⁴⁸, o SAAL não teve tempo nem meios suficientes para ultrapassar o simples apontar de novos caminhos na busca de soluções para uma intervenção urbana integradora das camadas sociais mais pobres. O volume das realizações práticas no domínio da construção foi reduzido, não pela ineficiência do processo em si mas pelos entraves colocados às diversas operações. De resto, a extinção do SAAL não terá sido ditada por essa invocada ineficiência mas antes, no momento em que se previa a entrada de muitas operações na fase de construção, pelo risco de poder assumir resultados irreversíveis. Como concluiu José António Bandeirinha, o SAAL, «não se quedou pela prefiguração de alternativas reluzentes, provavelmente utópicas, mas inertes, e avançou para o confronto com a realidade, avançou para o projecto, avançou para a construção, avançou para o compromisso de vizinhança com as implantações da cidade e do território capitalistas. [...] Os arquitectos do SAAL não fizeram planos para a cidade do proletariado, antes encetaram um processo de construção de fragmentos dessa cidade em conjunto com os moradores, um processo tão credível e tão assustador que teve de ser interrompido»⁴⁹.

Hoje, decorridos quarenta anos sobre o início da actividade do SAAL, é possível perceber que o clima de conflitualidade que o envolveu foi portador de muitas atitudes e valores novos, lenta mas gradualmente adquiridos por vastos sectores da sociedade portuguesa como indispensáveis a um modelo de desenvolvimento urbano socialmente inclusivo. Talvez esse tenha sido o grande

⁴⁷ Álvaro Siza Vieira, «O 25 de Abril e a Transformação da Cidade», *Revista Crítica de Ciências Sociais* (Coimbra, n.º 18/19/20, Fev. 1986), 39. Sobre este aspecto, veja-se, também, Manuel Correia Teixeira, «Do entendimento da cidade à intervenção urbana. O caso das 'ilhas' da cidade do Porto», *Sociedade e Território* (Porto, n.º 2, Fev. 1985), 88-89.

⁴⁸ A este propósito, vale a pena realçar o valioso contributo de auto-avaliação (*Livro Branco do SAAL*) organizado pelos responsáveis do SAAL, aquando da extinção do serviço.

⁴⁹ José António Bandeirinha, *O Processo SAAL e a Arquitectura no 25 de Abril de 1974*, 260.

legado do SAAL, um legado essencialmente pedagógico, que contribuiu para enriquecer outras experiências, cuja vitalidade se manifestou depois com o movimento cooperativo habitacional, um maior pragmatismo e abertura da gestão local, um novo entendimento da arquitectura e da cidade, com a certeza de que as inovações só serão possíveis se assentarem na transgressão de rotinas mas também no respeito pelas identidades socio-espaciais. Porque a transformação da cidade, num momento em que esta se confronta com os seus próprios limites de desenvolvimento, exige a participação e o empenhamento colectivos, com todas as vantagens e limitações que tal opção encerra. Num percurso de aventura e risco, em busca do bem-estar colectivo, porque, como escreveu Álvaro Siza, reportando-se à experiência do SAAL/Norte, «um processo de participação move-se entre conflitos, tensões, choques, entrega, saltos, paragens; compreende erros e também a sua crítica; acumula experiência; tende à globalidade»⁵⁰.

Em contrapartida, a extinção do SAAL gerou não só o desperdício de imenso trabalho realizado pelas BTs, que poderia ter sido aproveitado pelas câmaras municipais para a concretização de acções exemplares no domínio da habitação popular, e sobretudo o abandono de políticas de habitação inclusivas, em favor do retomar da especulação imobiliária desenfreada, com a apropriação de espaços de habitação popular e uma nova tendência de expulsão das populações mais pobres para os concelhos limítrofes⁵¹. Entregue à iniciativa privada e ao mercado, a questão da habitação deixou de fazer parte das prioridades governativas, impondo aos mais pobres «loteamentos desconexos em cada vez mais distantes periferias»⁵².

⁵⁰ Álvaro Siza Vieira, "O 25 de Abril e a Transformação da Cidade", 39.

⁵¹ Virgílio Borges Pereira, "A política de habitação do estado e os seus efeitos sociais no Porto contemporâneo: uma perspectiva sintética e panorâmica" in *Família, Espaço e Património*, coord. Carlota Santos (Porto: CITCEM, 2011), 553-555.

⁵² Manuel Graça Dias, "O habitar do povo" in *Como se faz um Povo*, coord. José Neves (Lisboa: Tinta-da-China, 2010), 335.