

### Ponto de partida para um compromisso

Tendo como pano de fundo o processo SAAL e os compromissos alcançados durante um curto, mas intenso período de tempo, entre 1974 e 1976, interessa-nos recuperar as experiências que resultaram deste processo e discuti-las no contexto da Geringonça e dos projectos que, no plano da habitação e do planeamento da cidade, possam ainda vir a ser desenvolvidos de acordo com objectivos e políticas comuns.

Com base na estrutura do SAAL, organizámos três ideias sobre cidade, arquitectura e democracia para falarmos, respectivamente, sobre a luta dos moradores pelo direito à habitação, os modelos de intervenção na cidade e a ideia de democracia participada ensaiada naquele tempo.

Esta divisão procura fazer uma ponte com a estrutura da Geringonça e recuperar o debate ideológico desencadeado pelo SAAL, para reflectir sobre o direito à cidade, os modelos de participação e os desafios de uma política de esquerda na contemporaneidade.

.....

A 6 de Agosto de 1974, foi publicado, em Diário do Governo, o despacho ministerial que deu origem a “um corpo técnico especializado, designado Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL), para apoiar, através das câmaras municipais, as iniciativas de populações mal alojadas no sentido de colaborarem na transformação dos próprios bairros, investindo os próprios recursos latentes e, eventualmente, monetários”<sup>1</sup>.

O despacho procurava dar resposta à urgência das famílias mais insolventes da população, evitando a “apropriação de locais valiosos (...) sob forma marginal”, através de um novo programa de construção, organizado pelo Fundo de Fomento à Habitação (FFH), com o apoio das autarquias e de um novo corpo técnico. Simultaneamente, procurava ultrapassar os constrangimentos dos programas convencionais que supunham “terrenos preparados, projectos e preparação de concursos e garantia de disponibilidade financeira por parte do Estado ou autarquias locais”<sup>2</sup>.

As linhas orientadoras daquele documento apontavam, assim, para um serviço de “assistência técnica do SAAL” a moradores organizados, com capacidade de recurso ao crédito, para operações de “auto-solução” no próprio local, que permitissem iniciar rapidamente a construção de casas e evitassem o longo tempo de execução dos projectos de arquitectura. Estas condições limitavam à partida o alcance dos projectos de arquitectura e o tempo para aprofundar eventuais propostas sobre a ligação urbana entre os bairros e as cidades.

---

<sup>1</sup> Ver *Diário do Governo*, I Série – número 182, terça-feira, 6 de Agosto de 1974.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

A apropriação do processo pelas associações de moradores, juntamente com o carácter genérico do despacho, levou os técnicos do SAAL a fazerem a sua própria leitura do documento e a reclamarem desde cedo uma maior autonomia face ao FFH e às autarquias, transformando, em muitos casos, o Serviço num corpo estranho dentro do aparelho de Estado.

.....

A hipótese de autoconstrução foi genericamente rejeitada em todo o país por parte das organizações de moradores, à excepção de algumas das operações construídas, sobretudo, no âmbito do SAAL/Algarve. O controlo urbanístico que era da responsabilidade das autarquias foi também reivindicado pelas associações de moradores, que conheciam o território, identificavam os seus limites e escolhiam os terrenos dos futuros bairros, independentemente do seu valor imobiliário ou especulativo. Os principais intervenientes interessados no processo colocavam assim em causa a natureza do despacho, aumentando o âmbito da sua intervenção e exigindo mais financiamento do Estado.

Com o apoio dos técnicos do SAAL, as operações transformaram-se num verdadeiro processo participado e num novo modelo de intervenção na cidade, sobretudo ao nível do SAAL/Norte. As equipas técnicas multidisciplinares ultrapassaram os objectivos da “assistência técnica” prevista, colocando-se do lado do poder popular, reclamando independência face ao FFH e também elas colocando em causa o poder das autarquias.

Em poucos meses, o serviço de “organização social da procura”<sup>3</sup>, que pretendia travar o avanço do poder popular e das lutas urbanas, e dar um sentido ao movimento de ocupações, transformou-se num movimento de moradores organizados que conseguiu iniciar 170 operações que envolviam 41665 famílias em todo o país<sup>4</sup>.

## **1. A cidade e a luta dos moradores**

A vontade generalizada de as populações permanecerem nos sítios onde já viviam foi clara desde o início do processo e serviu, em muitos casos, de ponto de partida para os primeiros contactos e reuniões com as equipas técnicas. Nesse sentido, a luta pelo “direito à habitação”, levada a cabo pelos moradores dos bairros pobres e degradados, era indissociável da luta pelo “direito ao lugar”.

Dada a diversidade e o contexto de cada operação, a luta por esse direito foi assumida pelos moradores de diferentes formas. De acordo com os objectivos particulares de cada bairro, os moradores escolheram a sua localização, com o apoio dos técnicos do SAAL, identificando: terrenos próximos dos antigos aglomerados onde viviam; terrenos a expropriar junto aos bairros degradados; ou demolições necessárias a efectuar para libertar espaços ocupados por

---

<sup>3</sup> Nuno Portas. "O programa SAAL e a revolução urbana em Portugal" in C. Richard Hatch (ed.). *The Scope of Social Architecture*. Nova Iorque: Van Nostrand Reinhold, 1984.

<sup>4</sup> Desenvolvimento Global do Serviço, Ponto de Situação em 31/10/76, Nacional, *Livro Branco do SAAL 1974-1976*, Edições FAUP, 1976, p.A.

barracas. Independentemente da estratégia seguida, o principal objectivo era permanecer na proximidade dos sítios onde já moravam.

A luta pelo direito ao lugar resultou não só de questões práticas relacionadas com a facilidade de acesso ao trabalho ou aos transportes, como também de questões sociológicas e identitárias, associadas a relações familiares e de vizinhança, à memória e ao sentido de pertença a um determinado local, fosse ele no centro urbano, periférico ou rural.

A luta por uma melhoria das condições de vida e a consciência sobre a necessidade de um suporte social que garantisse o acesso ao ensino, ao desporto e à cultura, e que promovesse uma verdadeira transformação social levou as populações a mobilizarem-se também pela construção de novos equipamentos, nomeadamente creches, escolas, polidesportivos e centros sociais que servissem de apoio aos bairros.

.....

No caso específico da cidade do Porto, o “direito ao lugar” rapidamente se transformou, por iniciativa dos moradores, numa luta pelo “direito à cidade”. Os relatos daqueles que anteriormente tinham sido despejados das “ilhas” e alojados nos bairros camarários sob vigilância policial, juntamente com uma consciência apurada sobre a importância de continuar a viver no centro da cidade, levou à mobilização de dezenas de associações de moradores e cooperativas. Com base nessa mobilização e diálogo entre as diversas associações de moradores e brigadas técnicas, começou a desenhar-se um novo modelo de intervenção na cidade. Através da definição dos limites de cada operação, das zonas de contacto entre bairros e da identificação de problemas comuns, evitava-se a sobreposição de equipamentos, promovia-se a economia de meios e a optimização dos recursos financeiros disponíveis, colocando-se em causa os planos urbanísticos previstos pela autarquia.

Os desafios hoje criados pela especulação e pressão imobiliária nas grandes cidades colocam novamente em causa o direito à cidade de uma maioria impotente para evitar a sua expulsão para as periferias. Num tempo diferente, a sua mobilização terá necessariamente de ser outra. A sua participação e envolvimento será talvez a melhor forma de fazer cumprir a “Nova Geração de Políticas de Habitação”<sup>5</sup> recentemente anunciada pelo governo. E o seu voto, talvez a única arma para que essas políticas consigam o financiamento necessário para serem aplicadas.

## **2. A experiência SAAL e a luta dos arquitectos**

Apesar da curta duração do processo SAAL e da diversidade dos projectos iniciados por todo o país, é possível identificar um conjunto de metodologias que estavam a ser experimentadas – em muitos casos, com sucesso – e que servem para repensar os actuais programas de habitação e modelos de intervenção na cidade.

---

<sup>5</sup> Ver Resolução do Conselho de Ministros n.º 50- A/2018, de 2 de Maio.

A natureza do SAAL transformava cada operação num processo, geralmente coordenado por um arquitecto, do qual fazia parte uma equipa multidisciplinar de técnicos que, além da acção de projecto, desenvolviam acções no âmbito da aquisição e cedência de terrenos, assistência às operações em construção e assistência na gestão social e cultural das associações – acções fundamentais para organizar e mobilizar os moradores dos bairros no início de cada operação e para garantir que o processo de apropriação teria continuidade após a conclusão das obras.

O trabalho realizado com as populações no local contribuiu para a construção de uma relação de proximidade e confiança entre moradores e equipas técnicas, para um conhecimento e contacto directo com o contexto e as dificuldades em que aqueles viviam, e para uma resposta mais eficaz, primeiro aos problemas urgentes e depois às necessidades habitacionais de cada comunidade.

A divisão da coordenação do serviço em três grandes áreas geográficas – SAAL/Norte, SAAL/Lisboa e Centro/Sul, e SAAL/Algarve – acabou por coincidir, praticamente, com as diferentes interpretações do despacho e soluções arquitectónicas encontradas, fazendo mais sentido falar em metodologias inovadoras ao nível do processo do que dos projectos que acabariam por ter diferentes sensibilidades. Em todo o caso, a visão de que os problemas teriam de ser resolvidos do particular para o geral – da casa para o bairro – esteve presente em diversas operações e serviu, em muitos casos, de factor agregador daqueles moradores que na fase inicial desconfiaram das capacidades de concretização do novo programa de habitação.

No contexto do SAAL/Norte, como já vimos anteriormente, a luta pelo direito à cidade conduziu à definição de uma estratégia inovadora de intervenção urbana e reflexão sobre o destino da cidade histórica. A partir da constituição de “unidades operacionais” foi possível não só definir, com a ajuda das populações, os limites de cada área de intervenção, como também estabelecer um diálogo entre bairros e associações, evitando duplicações e desperdício de recursos e elegendo prioridades para a solução dos problemas comuns. A partir da estrutura das “ilhas” e do contacto com o real, construiu-se um caminho de discussão que se iria estender dos bairros para a cidade<sup>6</sup>.

Esta estratégia representou a recusa dos modelos de planeamento urbano de tradição moderna que defendiam a redefinição do desenho das cidades a partir da organização das grandes vias e infraestruturas, ou seja, no sentido inverso ao do SAAL, do geral para o particular. Neste aspecto, podemos sublinhar a natureza radical do processo SAAL, não só perante os modelos de planeamento defendidos por um urbanismo tecnocrático e impositivo, como também perante os modelos de planeamento da esquerda europeia tradicional.

---

<sup>6</sup> Ver Álvaro Siza Vieira, “O 25 de Abril e a transformação da cidade”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 18/19/20, Fevereiro de 1986, p.37-40.

A proposta do SAAL partia assim de uma metodologia capaz de se ajustar às características de cada lugar e à dinâmica de um processo que exigia pragmatismo e capacidade de resposta. Perante as prioridades de cada momento, não só durante as fases de projecto, como também no decorrer das obras, este processo revelou-se também inovador, ao nível dos diversos tipos de obra que acolheu, de acordo com a capacidade e objectivos dos moradores.

.....

## **2.1 Autonomia disciplinar e participação**

A participação dos moradores na discussão dos projectos das futuras casas foi não só uma bandeira do SAAL, como um factor determinante para a sua mobilização e envolvimento no processo. A análise de diversas operações revela, contudo, que a ideia de participação foi interpretada de formas muito diferentes, tanto pelos moradores como pelas equipas técnicas.

Em função das regiões do país, do contexto social e urbano em que se localizavam, das questões ideológicas e político-partidárias presentes em algumas das operações, os processos de participação tiveram níveis de importância diferentes. Num conjunto alargado de operações verificamos que as equipas técnicas procuraram, sobretudo, cumprir as aspirações dos moradores organizados, propondo a construção de modelos arquitectónicos que respondessem directamente à tipologia ou aos programas de raiz popular ou rural que muitos tinham como referência identitária e, no nosso entender, limitando o seu acesso a modelos que pudessem acompanhar o desenvolvimento da cidade e garantir a sua integração à medida que os aglomerados urbanos se foram consolidando.

Nos casos em que o nível de mobilização e a capacidade de organização da associação de moradores foi mais reduzida, verificamos não só uma fraca apropriação do processo, como também níveis de participação mais baixos que, em algumas instâncias, resultaram na dissolução da associação de moradores. Nestes casos, os moradores continuavam a ser os principais clientes dos arquitectos, mas estes estavam, sobretudo, a fazer casas “para o povo” e não “com o povo”, repetindo modelos de habitação social experimentados em décadas anteriores.

Noutros exemplos, a capacidade dos arquitectos para construir um diálogo com os moradores e integrarem a sua participação num espaço de compromisso, sem abdicar da sua autonomia disciplinar, permitiu, no nosso entender, levar mais além os objectivos previstos no processo e pensar não só nas aspirações dos moradores, como também no diálogo estabelecido entre os novos bairros e a cidade. Este entendimento sobre os processos de participação traçava assim um caminho para a consolidação das cidades que acabou por não ter tempo para ser cumprido, gerando, até aos dias de hoje, uma enorme incompreensão sobre a maioria das operações interrompidas a partir de Outubro de 1976.

.....

Na fase de construção dos novos bairros também é possível identificar diferentes níveis de participação e envolvimento dos moradores. Como já referimos anteriormente, a solução de autoconstrução foi quase sempre rejeitada, tendo a maioria das associações recorrido à Administração Directa das obras, com o apoio das equipas SAAL. Estas colaboraram no lançamento de concursos de empreitada a pequenas empresas, na realização de acordos entre associações de moradores e comissões de trabalhadores, e nos estudos de materiais e métodos construtivos que favorecessem a absorção de recursos locais, incluindo mão-de-obra de desempregados. Deste modo, muitas das associações assumiram o pleno controlo da operação gerindo a empreitada, os pagamentos, a compra de materiais e respectivo processo de financiamento junto do FFH.

A integração da participação como parte da metodologia de projecto, utilizando a arquitectura e o desenho como instrumentos de representação dos objectivos dos moradores, foi uma condição indispensável para os resultados alcançados por algumas das operações que conseguiram levar o processo até à fase de construção.

Para a história fica a oportunidade única que muitos arquitectos tiveram naquela época de participar num processo com estas características e de cumprirem de forma militante o papel social que acreditavam que a arquitectura deveria desempenhar. Olhando hoje para os processos de realojamento realizados posteriormente, ao longo dos anos 80 e 90, ficamos com a sensação de uma oportunidade perdida. Salvo raras excepções, as experiências do SAAL não só não foram continuadas pelas autarquias, como as suas metodologias foram genericamente abandonadas.

No que diz respeito às populações, o desafio está no modo como estas podem hoje encontrar compromissos comuns aos quais se possam associar para exigir uma cidade mais justa. Do lado dos arquitectos, o desafio está na sua capacidade de organização enquanto grupo profissional para defender a sua autonomia e responsabilidade técnica perante os desafios colocados pelas ideias e estratégias políticas de desenvolvimento das cidades.

A dependência da encomenda, quer pública, quer privada, será sempre um problema colocado a todos os profissionais e um limite ao modo como conseguem intervir com maior ou menor liberdade na redefinição do desenho da cidade ou da sua reabilitação. Em todo o caso, parece-nos que essa dependência não poderá ditar o seu afastamento dos centros de decisão política, nem impedir a sua luta por uma maior responsabilidade civil, acompanhada de uma legislação mais clara e de um reforço dos serviços ao nível do poder local.

### **3. A democracia e os desafios da esquerda**

Apesar de ter sido criado por um despacho ministerial, e de estar dependente do Fundo de Fomento à Habitação, o SAAL e os técnicos que o integravam procuraram, quase

espontaneamente, a sua autonomia e independência em relação à Administração Central<sup>7</sup>. O contacto directo com os moradores, o contexto político e o modo como a própria estrutura do serviço se foi organizando favoreciam uma autonomia que acompanhava o espírito da época. A dinâmica do processo, as constantes reuniões, assembleias e manifestações aproximaram os técnicos da luta dos moradores e das iniciativas das comissões de trabalhadores.

Dentro da estrutura do SAAL/Norte poderá mesmo dizer-se que havia uma intenção clara e ideológica para efectuar uma revolução em continuidade, no sentido de uma nova forma de socialismo e de uma alternativa democrática que tinha por base o poder popular. Propunha-se a transformação do aparelho de Estado e a reorganização social, através de um sistema de democracia directa que acabaria por substituir-se à autarquia e assumir a resolução de todos os problemas da cidade com a participação dos seus moradores<sup>8</sup>.

A força do movimento de moradores e a autonomia conquistada pelo SAAL acabariam por ditar a passagem da gestão do processo para as câmaras municipais. A medida foi justificada pelo I Governo Constitucional (PS), afirmando “que algumas das brigadas SAAL se desviaram, de forma evidente, do espírito do despacho”, e que, por isso, as populações não tinham sido devidamente acompanhadas, sobretudo porque não tinham sido construídas casas suficientes para que a construção clandestina não tivesse progredido “de forma assustadora”<sup>9</sup>. Com o avanço das expropriações aumentou o medo do poder do SAAL. Num contexto político onde a questão da habitação nunca tinha sido consensual, a pressão dos interesses privados, associada às políticas económicas que procuravam uma reabertura do país aos mercados internacionais, determinou que a passagem do SAAL para as autarquias significasse realmente o fim do processo, revelando que as críticas não passavam de uma estratégia política para desvalorizar os resultados até então alcançados pelo serviço.

.....

Tal como o SAAL, a Geringonça parece ter tido apenas dois anos de duração efectiva, enquanto foi possível reverter medidas do governo anterior. Tal como em 1976, a pressão sobre o governo do PS para que tudo volte a ser como era já se faz sentir e apenas a estabilidade política de uma época diferente faz com que o próximo Orçamento de Estado possa ser aprovado sem grandes sobressaltos.

Tal como o SAAL, a Geringonça resultou de entendimentos à esquerda, e, em ambos os casos, a sua fragilidade resulta da falta de vontade por parte dos partidos de aprofundarem políticas comuns, condicionadas por interesses privados e partidários.

---

<sup>7</sup> Ideia defendida por Nuno Teotónio Pereira a 24 de Julho de 1974, antes da saída do despacho de criação do SAAL. Ver Estudo interpretativo dos objectivos a prosseguir através do SAAL, Documento n.º 3, *Livro Branco do SAAL 1974-1976*, Edições FAUP, 1976, p.63.

<sup>8</sup> Ver Alexandre Alves Costa, “L’esperienza di Oporto”, *Lotus Internacional*, 18, 1978.

<sup>9</sup> Ver *Diário da República*, I Série – Número 253, quarta-feira, 28 de Outubro de 1976.

Tal como o SAAL, a Geringonça representa a vontade de uma maioria de eleitores; no entanto, a sua formulação acabou por resultar de mera estratégia política. Se outra razão não houver para a preservação desta solução, esperemos pelo menos que que, em nome da sua sobrevivência, os partidos da Geringonça compreendam a importância estratégica de promover medidas que permitam ao seu eleitorado continuar a viver nas cidades. A expulsão não só das classes mais baixas, como também da classe média, representará para a esquerda a perda dos seus eleitores e da sua implantação autárquica e, conseqüentemente, da sua relevância nacional.

Tal como o SAAL, a Geringonça foi uma oportunidade única, um sonho por breves momentos tornado realidade. No seio dos partidos, esta ideia é cada vez mais frágil e o seu prolongamento, um entendimento artificial a manter apenas até às próximas eleições legislativas.

.....

O direito à habitação (artigo 65.º da Constituição), direito fundamental como o direito ao trabalho, poderá voltar a ser uma bandeira da esquerda para combater a desigualdade social. A Nova Geração de Políticas de Habitação aprovada este ano – nomeadamente o programa 1º Direito<sup>10</sup>, criado para pessoas com graves carências habitacionais que não dispõem de capacidade financeira para suportar o custo do acesso a uma habitação adequada – parece ter a capacidade para se transformar num importante instrumento de defesa do direito à habitação. Para isso, a Geringonça tem a obrigação histórica de criar, também nessa área, consensos equivalentes àqueles que têm permitido lutar pelo Estado Social e defender o Serviço Nacional de Saúde e as escolas públicas, sabendo que estão em causa os problemas de 25 672 famílias, 74% das quais vivem nas áreas metropolitanas<sup>11</sup>.

O reforço do papel do Estado continua a ser um desafio que a esquerda acabará por ter de enfrentar. Tal como a descentralização dos seus poderes para as autarquias, foi uma dificuldade que ficou por ultrapassar durante o processo SAAL. A estrutura proposta para o 1º Direito volta a depender da iniciativa autárquica e do financiamento do Estado – desta vez, não através do FFH, mas do Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, I. P. (IHRU, I. P.). Resta saber qual a vontade e capacidade que cada autarquia terá para dinamizar cada um destes novos programas e qual o apoio que será prestado às famílias mais carenciadas.

.....

Quarenta e dois anos depois do fim do SAAL, a linha que separa a esquerda da direita parece continuar a passar pelo interior do PS<sup>12</sup> e, por isso, somos forçados a pensar que a Geringonça sofrerá o mesmo destino do SAAL, e será a excepção que confirma a regra. Neste momento,

---

<sup>10</sup> Ver Decreto-Lei n.º 37/2018 de 4 de Junho e Portaria n.º 230/2018 de 19 de Agosto.

<sup>11</sup> Ver Relatório Final do Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional, Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, Fevereiro de 2018.

<sup>12</sup> José Saramago. "A questão é a do socialismo", Fevereiro de 1976 in *Folhas Políticas*, Porto Editora, 2015, p.12.



só uma conjugação de votos muito particular poderá, em 2019, forçar uma versão 2.0 da Geringonça. De resto, no jogo das probabilidades, parece que esta solução ficará na nossa memória como mais uma oportunidade desperdiçada. Esperemos que uma maioria de portugueses nos possa desmentir no dia seguinte à contagem dos votos.

Agradecimento à Ana Drago, Alexandre Alves Costa, Daniel Oliveira e Margarida Duque Vieira pelas pistas que me deram sobre as ligações entre o SAAL e a Geringonça.

### **Biografia**

Ricardo Santos, arquitecto. Doutorado pela FAUP em 2014 com a tese “Arquitectura portuguesa no tempo longo” e membro do Centro de Estudos de Arquitectura e Urbanismo (CEAU) desde 2012. Participou na Candidatura Cidadã Livre/Tempo de Avançar nas eleições legislativas de 2015. Coordenador do livro *Cidade Participada: arquitectura e democracia. Operações SAAL. Oeiras*, editado pela Tinta-da-china em 2016.