

“A experiência mais interessante é a operação SAAL”

Filipe Lopes. Um arquitecto de Abril¹

Ana Drago, Socióloga
Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

Ricardo Santos, Arquitecto
Centro de Estudos de Arquitectura e Urbanismo da Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto

Em Setembro de 1975, o arquitecto Filipe Mário Lopes (n.1933) fazia um balanço após um ano de actividade como Vice-Presidente da Comissão Administrativa da Câmara Municipal de Lisboa (CML).² O manuscrito que transcrevemos nesta publicação sublinha o essencial sobre as transformações que estavam em curso na cidade e no seio dos serviços da autarquia durante aquele período. Mas aponta também os principais objectivos a alcançar e os resultados das primeiras acções tomadas por aquela Comissão – algumas ainda hoje com impacto na qualidade de vida dos moradores e na mobilidade no centro da cidade.

A formação em Arquitectura e Urbanismo em Paris (1962), o contacto com modelos e estudos de planeamento internacionais, o trabalho realizado para o Plano Director Municipal ainda antes do 25 de Abril e a preparação das bases para a criação da EPUL (em Dezembro de 1971), juntamente com a formação política e a participação no movimento do catolicismo progressista que se seguiu ao Concílio Vaticano II, deram a Filipe Lopes um conjunto de ferramentas e uma consciência social que, no contexto do PREC, permitiram que este apresentasse uma proposta inovadora para a reestruturação dos serviços da CML. A sua proposta previa não apenas a criação de novos serviços de habitação (D.S.H.) e de urbanismo (D.S.U.) para responder aos graves problemas habitacionais, como também a constituição de uma nova estrutura administrativa

¹ Este texto resulta da consulta do Arquivo Pessoal do arquitecto Filipe Lopes – para uma investigação em curso dedicada ao processo SAAL em Lisboa – e de uma entrevista realizada por Ana Drago e Ricardo Santos, no dia 2 Março de 2023, ao arquitecto Filipe Lopes e à qual se juntou também a sua esposa, Bárbara Lopes. Neste contexto importa sublinhar o trabalho realizado por esta «equipa» ao longo dos últimos 60 anos, a influência mútua perante a tomada de decisões e a construção de um processo de trabalho comum, partilhado e «transdisciplinar».

² A primeira Comissão Administrativa da Câmara Municipal de Lisboa era presidida pelo engenheiro Joaquim Caldeira Rodrigues (1925-2004). Na Vice-Presidência, juntamente com Filipe Lopes estava o engenheiro militar Baltazar Morais Barroco, futuro Presidente do FFH – Fundo de Fomento da Habitação. De entre os vogais destacamos o arquitecto Luís Vassalo Rosa, o professor José Augusto França e Teresa Ambrósio, que virá a ser Deputada à Assembleia Constituinte. A Comissão Administrativa esteve apenas 15 meses em funções, entre Setembro de 1974 e Novembro 1975.

descentralizada, através da criação de sete “câmaras locais” na cidade, que agrupariam várias juntas e freguesia e que elegeriam delegados para a Comissão Administrativa, de modo a aproximar os serviços das populações e dando a estas mais poder de decisão na governação da cidade de Lisboa.

O seu profundo conhecimento da cidade, das suas dinâmicas e da relação de interdependência com os concelhos limítrofes, permitiu a Filipe Lopes antecipar uma série de políticas, hoje em vigor, sobre a necessidade de uma visão integrada entre os diversos municípios da área metropolitana para a resolução dos problemas relacionados com a habitação, a mobilidade e o ambiente. Nesse contexto, sublinhamos a sua proposta de descentralização, e partilha de poderes entre autarquias, e a resolução de problemas comuns nas zonas de contacto da cidade com os concelhos da sua cintura metropolitana.

Uma das marcas do seu trabalho e da modernidade das suas propostas para a cidade de Lisboa, em 1975, prende-se com a criação de faixas de rodagem exclusivas para os transportes públicos que, até à data, circulavam juntamente com os automóveis. Ainda na área da mobilidade foi realizado um reforço do número de carruagens no metropolitano e da quantidade de autocarros em circulação. Neste âmbito, ficou por concretizar o projecto de criação de parques de estacionamento à entrada da cidade, de modo a reduzir a circulação automóvel no centro.

No campo da habitação, a cidade de Lisboa enfrentava um grave problema habitacional devido à carência de casas e ao preço do mercado habitacional, que havia empurrado uma larga fatia da população para bairros degradados ou de barracas. Dada a importância do seu trabalho na década de 1960 na CML, Filipe Lopes será uma das figuras presentes nas reuniões com urbanistas e arquitectos portugueses e estrangeiros para a discussão promovidas por Nuno Portas – entre Maio e Julho de 1974 – em torno de novas políticas de habitação, que precede a criação do SAAL – Serviço de Apoio Ambulatório Local.³

³ Ver Doc. 7, Conselho Nacional do SAAL, *Livro Branco do SAAL*, Vila Nova de Gaia, 1976, pp. 68 a 71.

No balanço de Filipe Lopes que aqui transcrevemos, este sublinha com enorme clareza todos os desafios e dificuldades que, no final de 1975, a cidade tinha pela frente em termos de habitação e dá-nos uma imagem da dimensão e dinâmica da operação SAAL em curso – “20 brigadas a trabalhar em mais de 25 bairros, cobrindo uma população de cerca de 20 000 famílias”.

Como sabemos, apenas 7 operações SAAL de Lisboa conseguiram construir casas e, destas, apenas 2 concluíram a totalidade dos fogos previstos⁴. O contraste entre o número de núcleos degradados envolvidos na operação e o número de fogos efectivamente construídos – na maioria dos casos, só no início dos anos 1980 – é um sinal do travão colocado ao processo SAAL desde o final de 1975. Neste sentido, o texto de Filipe Lopes é escrito precisamente durante um pico de actividade, onde as perspectivas, apesar das dificuldades, eram (ainda) as de uma enorme transformação da cidade e da melhoria das condições de vida de milhares de famílias pobres.

O caminho político ao longo do período do PREC, de institucionalização do poder local democrático constitucionalmente assente na primazia dos partidos políticos, acabou por retirar espaço às práticas de democracia directa e ao que, ao tempo, se designava como poder popular. Por outro lado, o melhor exemplo que se colocava no arranque da construção dos novos bairros SAAL nos locais dos antigos núcleos degradados é dado por Filipe Lopes, quando este refere as dificuldades na expropriação dos terrenos e a falta de legislação adequada para que se pudessem iniciar as obras referentes aos planos de urbanização já aprovados. Dos 11 planos aprovados até Setembro de 1975, pelo menos 4 acabariam por não avançar por dificuldades de acesso aos terrenos.⁵

Finalmente, a dificuldade de acesso ao financiamento por parte da CML, bem como por parte das populações, já organizadas em Cooperativas de Habitação, foi também travando o arranque das obras de infra-estruturas e o ritmo de construção das casas.

⁴ Quinta do Alto, junto à Av. do Brasil, e Bairro D. Leonor, junto ao Estádio da Luz, ambos da autoria do arquitecto Manuel Magalhães (1939-2011).

⁵ As operações SAAL do Casal Ventoso e do Alto dos Moinhos são dois exemplos dessa dificuldade de acesso aos terrenos que acabaria por impedir a continuidade do processo e a construção dos novos bairros. No Casal Ventoso foram construídos só mais tarde, e no âmbito do Programa Especial de Realojamento (PER), um conjunto de blocos de habitação junto à Av. de Ceuta, num processo conturbado, sem o apoio e a consulta dos moradores. E, no caso do Alto dos Moinhos, os moradores do antigo núcleo degradado do Moinho Encarnado foram dispersos por diferentes programas de realojamento na periferia da cidade, nomeadamente na Alta de Lisboa, e parte dos seus terrenos usados para a construção do Hospital dos Lusíadas.

Perante o cenário lisboeta de milhares de famílias a viver sem luz eléctrica, água canalizada, esgotos ou recolha de lixos, e em bairros onde proliferaram anualmente surtos de cólera, Filipe Lopes compreendeu desde cedo a importância de uma intervenção imediata nos núcleos degradados através da realização de obras de emergência. Para isso teve de enfrentar a oposição, não só dentro da própria Comissão Administrativa da CML como também por parte de alguns técnicos das brigadas do SAAL, que viam como sua única actividade o apoio aos moradores através da realização dos projectos para os novos bairros. Como Filipe Lopes argumentou apaixonadamente em algumas reuniões da CML, as obras de emergência eram o motor de esperança para uma população que se sentia até ali esquecida e abandonada, mas era igualmente uma forma de mobilizar aqueles que, dentro dos bairros, mais desconfiavam das virtudes do processo. Por outro lado, como dirá mais tarde no debate entre os urbanistas do PREC, Filipe Lopes argumentou que um dos méritos do SAAL era não procurar apenas responder aos anseios dos pobres urbanos, mas servir igualmente de catalisador da sua própria mobilização e organização colectiva.⁶ Ao compreender esse fenómeno, Filipe Lopes procurou orientar os serviços da CML para a resolução dos problemas urgentes e, ao mesmo tempo, deslocar-se aos bairros e reunir com as populações, ouvir as reivindicações e apresentar o processo SAAL.

Uma outra dimensão do processo, menos conhecida e discutida, prende-se com a rede de equipamentos que estava em vias de ser construída com a operação SAAL. As reivindicações das populações não se centravam apenas na luta pela casa. Apesar de essa ser a questão central, plasmada nas palavras de ordem “Casas Sim. Barracas Não”, os equipamentos eram também um aspecto importante na melhoria das condições de vida das populações e uma reivindicação presente. A instalação de escolas e creches nos bairros permitia não só o combate ao analfabetismo, como também a possibilidade de as crianças terem um espaço onde ficar enquanto os pais iam trabalhar – e a documentação da actividade das comissões de moradores na região de Lisboa mostra a centralidade das creches nas reivindicações e nas formas de auto-organização das populações destes bairros. Neste sentido, a proposta urbana de consolidação da cidade através da operação SAAL previa um conjunto de equipamentos e de serviços complementares a funcionar em rede, suprimindo as carências de uma larga fatia da população da cidade. Esta é uma

⁶ PORTAS, Nuno; Filipe Lopes; Nuno Teotónio Pereira; Manuel Vicente; Gonçalo Byrne; Raul Hestnes Ferreira (1976), “S.A.A.L. Architectes, quel avenir?”, *L'Architecture d'Aujourd'hui*, 185, pp. 78-81.

dimensão que importa sublinhar, na medida em que o reduzido número de bairros SAAL construídos dificulta hoje a percepção de uma visão de conjunto sobre a ambição do plano geral que estava em curso e que acabou por ser travado pelo despacho em Outubro de 1976.⁷

O núcleo da exposição dedicado ao processo SAAL em Lisboa procura assim revelar a dimensão da operação que esteve em curso entre Agosto de 1974 e Outubro de 1976, e fá-lo através da identificação da localização dos núcleos degradados e dos projectos para os novos bairros, revelando a sua proximidade ao centro da cidade consolidada e contrariando a dimensão periférica que muitas vezes lhe é atribuída.

O critério para a selecção das peças escolhidas para a exposição centrou-se na possibilidade de mostrar um conjunto de fotografias, desenhos e documentos que fosse para além dos projectos dos bairros construídos, para dar espaço a um conjunto de bairros ainda hoje inseridos em núcleos que continuam a precisar do apoio social e do acompanhamento político por parte da autarquia.

Depois da saída da Comissão Administrativa, em Novembro de 1975, Filipe Lopes tem uma passagem por Moçambique, entre 1977 e 1979, onde trabalha como urbanista, e regressa como técnico aos serviços da CML durante o mandato Nuno Krus Abecassis (1980-1990), assumindo as suas divergências com as novas políticas para a cidade nesse período. No mandato de Jorge Sampaio (1990-1995), assumirá de novo um papel importante na definição de um inovador programa de reabilitação, como Director Municipal da Reabilitação Urbana, e fá-lo-á até à sua saída, durante o mandato de João Soares (1995-2002).

Filipe Lopes dedicou a vida à cidade de Lisboa. Em parceria e com a cumplicidade da sua esposa, a socióloga Bárbara Lopes, realizaram, ainda nos anos 1960, os primeiros estudos de Sociologia Urbana, baseados na metodologia de inquérito de Chombart de

⁷ Diário do Governo, I Série – número 253, Quinta-Feira, 28 de Outubro de 1976. Despacho assinado pelo Ministro da Administração Interna, Manuel da Costa Brás, e pelo Ministro da Habitação, Urbanismo e Construção, Eduardo Ribeiro Pereira.

Lauwe, isto no contexto da preparação do Plano Director da Região de Lisboa, e continuaram a participar juntos no processo político da cidade no pós-25 de Abril.

Hoje, aos 90 anos, Filipe Lopes continua a acompanhar os processos de transformação da cidade e a participar nas discussões sobre mobilidade, habitação, recursos hídricos e protecção do património edificado.

(transcrição do manuscrito)

Após um ano de administração municipal, parece-me oportuno fazer o ponto da situação, embora muito brevemente. Tanto mais que esta experiência de um ano tornou possível apresentar ao governo uma proposta de reestruturação da Câmara que, a concretizar-se, permitirá uma participação da população muito mais efectiva nas estruturas de governação desta cidade.

Para assinalar o facto de ter sido possível a apresentação de tal proposta, passo a resumir o “pouco-muito” que foi feito:

- pouco em relação ao necessário, muito se tivermos em conta todas as dificuldades encontradas financeiramente, de apoio legal, de competências humanas, e, finalmente, de instabilidade política e indefinição revolucionária.

Referirei, nesta curta exposição, a actividade nos quatro domínios seguintes:

- Reorganização interna;
- Coordenação com as Zonas envolventes ou periferia;
- Habitação;
- Transportes.

1.

Uma Câmara com 10.000 funcionários e atendendo a 800.000 habitantes não funciona. Por isso criaram-se 7 espaços, 7 zonas, na cidade que têm servido de base à reorganização em curso de vários serviços como a D.S.H., a D.S.U. e a D.A.J. Esta descentralização com os concelhos locais de junta e os seus delegados que já foram admitidos no corpo da Comissão Administrativa vem permitir que a população exerça um controle sobre a Câmara, posta, assim, ao seu serviço.⁸

A situação concreta neste momento é da organização, nos serviços de interesse mais local, de equipas por zonas que levará de futuro à organização de serviços locais próprios.

⁸ Ver *Entrevista a Joaquim Caldeira Rodrigues*, Presidente da Comissão Administrativa da Câmara Municipal de Lisboa. Arquivos RTP, Noticiário Nacional, 17 de Novembro de 1975. Link: <https://arquivos.rtp.pt/conteudos/entrevista-a-joaquim-caldeira-rodrigues/>

Esta descentralização servia de base à orientação da reestruturação da Câmara de que falou o Sr. Presidente.

2.

A colaboração com as câmaras da periferia desenvolveu-se de forma muito positiva ao nível do planeamento e da coordenação. Inúmeros problemas são comuns. Principalmente, acontece que no território da Câmara Municipal de Lisboa vêm trabalhar, diariamente, milhares de trabalhadores que vivem, melhor diria, que dormem nessas periferias, cada vez mais distantes, sujeitos a percursos sempre mais demorados e penosos.

As soluções para tão graves problemas só podem encontrar-se em estreita colaboração das câmaras, único meio, também, de fazer baixar o peso das decisões da Câmara de Lisboa em relação às outras, estabelecendo-se um diálogo perfeitamente igualitário. Isto aconteceu ao nível da coordenação técnica.

Todos estamos de acordo que é urgente contrariar com força a tendência de sempre, que foi a de criar actividades no centro de Lisboa rejeitando a habitação para a periferia. Nesta altura procura-se que o movimento se faça no inverso, construindo habitações em Lisboa (caso dos bairros degradados que se procura que sejam reconstruídos no próprio local) e tentando que a Administração Central oriente a implantação de Hospitais, escolas, postos de trabalho para a periferia. Deste modo se evitarão muitas deslocações diárias de trabalhadores e se procurará satisfazer no local de residência as principais necessidades da população.

Está em preparação entre as câmaras da área a organização para as tomadas de decisões conjuntas enquanto a colaboração técnica já funciona para a elaboração de uma actuação coordenadora. Esta organização das câmaras não procura um controle, mas sim uma acção concertada da qual defende o bem-estar da população destas áreas que ultrapassam 20% da população do País.

Com este espaço já vai ser possível, este ano, integrar o próprio plano de actividades e respectivo orçamento numa orientação geral de planeamento.

3.

No campo da habitação onde as carências são por demais conhecidas – só no Concelho de Lisboa 20.000 famílias em barracas, 40.000 em subaluguer e 10 a 20.000 em habitação degradada – a actuação desenvolveu-se em vários domínios.

Foi criada a D. S. Habitação cuja tarefa principal foi o melhor aproveitamento do património construído conduzindo a sucessivas adaptações da legislação à prática (Dec. 445/74⁹ e Dec. 198/7/75¹⁰). Estamos a caminhar resolutamente no sentido da atribuição

⁹ Sobre a Lei das Rendas. Ver *Diário do Governo, Decreto-Lei n.º 445/74, de 12 de Setembro.*

¹⁰ Sobre as Normas sobre a ocupação de fogos devolutos. Ver *Diário do Governo, Decreto-Lei n.º 198/75, de 14 de Abril.*

das habitações ser feita pela Bolsa de Habitação através das Comissões de Moradores de forma a contemplar as famílias mais necessitadas, contrariamente a notícias vindas n'*A Capital* de anteontem e no *Républica* de ontem.

A este propósito é louvável o esforço que outros órgãos de informação fazem antes de publicar uma notícia, de procurar ouvir as várias partes intervenientes evitando assim, uma informação deformada.

Praticaram-se cerca de 300 requisições de fogos para casos de emergência por propostas das Comissões de Moradores e procurou resolver-se os problemas postos pelas fugas [de senhorios] ou melhor uso do património. Assim, estamos tentando as acções exemplares para os casos de depredações de fogos pelos senhorios, ainda que a legislação nesse campo deixe muito a desejar, pois se é prevista a expropriação, esta deve ser feita ao abrigo do Dec. 56/75¹¹ que prevê a indemnização legal, o que em muitos casos até pode constituir uma recompensa.

A prática tem revelado muitas falhas na legislação que vamos apontando ao Governo lutando para que sejam satisfeitas essas justas reivindicações das populações.

Também se têm desenvolvido os programas de habitação social caminhando para a categoria única, lutando com enormes dificuldades financeiras, pois que apesar de estar a Câmara dotada de verbas pelo F. F. Habitação, não se têm conseguido ainda (estamos em fins de Setembro) a transferência de verbas, o que coloca a tesouraria da Câmara em posição difícil face aos compromissos das adjudicações feitas. Estão em curso de construção 2.376 fogos pelo G. T. Habitação e 500 pela EPUL devendo ser ainda lançados este ano mais 1.736 fogos pelo G.T. Habitação.

Não há dúvidas que **a experiência mais interessante é a operação SAAL**, existindo 20 brigadas a trabalhar em mais de 25 bairros, cobrindo uma população de cerca de 20.000 famílias. Nesta operação procura-se que todo o processo seja comandado pelos próprios moradores, respeitando assim as comunidades existentes, mantendo-se tanto quanto possível a população nos próprios locais, para evitar a marginalização em relação à cidade. A organização da população está realizada em quase todos os bairros, tendo sido necessário aguardar a publicação de legislação sobre as cooperativas e associações de moradores, que existiam já em mais de metade dos Bairros.

Dado que o problema das barracas e zonas degradadas não se pode resolver rapidamente, foram feitas obras de emergência de saneamento e pavimentações (9000c.), abastecimento de água (1000c.) iluminação pública (4600c.) electrificação (500c.), materiais de reparação e instalações (1600c.), instalações sanitárias, lavadouros, etc. (960c.), recolha de lixos (2000c. em contentores e remoção de lixeiras), desratização (600c.), o que totaliza cerca de 20.000c., tendo sempre como objectivo obras mínimas, mas fundamentais para saúde pública. A este esforço se pode atribuir, em parte, o não aparecimento do surto de cólera em Lisboa.

¹¹ Sobre a aceleração dos processos de expropriação dos solos para a instalação de novas áreas habitacionais e renovação de outras. Ver *Diário do Governo, Decreto-Lei n.º 56/75, de 13 de Fevereiro*.

Paralelamente prepararam-se as áreas de intervenção, tendo sido pedidas as expropriações ao abrigo do Dec. 56/75. Mas só com o Dec. 273/75¹² se torna possível uma expropriação mais expedita e menos onerosa que poderá resolver o problema dos terrenos, tendo as sucessivas crises ministeriais adiado a publicação das respectivas portarias.

Foram feitos e aprovados os planos de urbanização para 11 bairros. Foram estabelecidos os projectos de arruamentos e esgotos de 7 bairros e estão iniciadas, ou para início breve, as respectivas obras nesses 7 bairros correspondendo a uma verba de 18.000c. e permitindo a construção de 2.500 fogos.

No domínio do equipamento está previsto o início iminente da construção de quatro escolas prefabricadas, totalizando 36 salas de aula, e a construção de 12 escolas, totalizando cerca de 140 salas de aula nestes bairros e noutros também carenciados.

Está em conclusão a escola da Boavista, a recuperação da Escola de Palma e a beneficiação de várias escolas. Em creches estão previstas começar ainda este ano a construção de 9 creches definitivas, 4 em construção provisória e 4 em edifícios recuperados.

Está em estudo o problema de as rendas serem fixadas segundo o rendimento por pessoa da família.

Está agora por definir, sobre os vários projectos de habitação existentes, a modalidade de execução pelas cooperativas ou pela Câmara, já que o Governo definiu as condições de financiamento das habitações.

Temos ainda de salientar a aprovação pelo V Governo do decreto, ainda não promulgado, que permite às Câmaras subsidiarem as cooperativas e associações, nomeadamente com o produto das rendas das próprias habitações degradadas. Também foram estabelecidas as condições de cedência dos terrenos.

Estamos, portanto, na fase de começar as obras de infra-estruturas o que possibilitará a fase seguinte de construção de habitação.

A operação SAAL na qual se despendeu até Julho uma verba de cerca de 30.000c. possibilitará nos próximos anos a construção de cerca de 20.000 fogos.

Acertar toda esta estratégia levou este ano; não permite estar satisfeito, mas não se poderá dizer que nada se fez e permite encarar que, no futuro, o grosso das verbas transitará das habitações sociais tradicionais para o SAAL.

4.

Quanto aos transportes e trânsito estamos também em véspera de concretizações. O princípio de base a toda a actuação neste campo foi dar a prioridade aos transportes colectivos, o que não quer dizer como às vezes foi entendido lutar contra o transporte

¹² Sobre as normas de fixação do valor dos prédios a expropriar por utilidade pública em zonas degradadas. Ver *Diário do Governo, Decreto-Lei n.º 273-C/75, de 3 de Junho*.

individual. Mas temos consciência que para a quantidade de pessoas a transportar não se pode fazer à base de transportes individuais. Dado que um primeiro acréscimo de capacidade nos transportes colectivos se deu no metropolitano com a passagem a composições de quatro carruagens, as medidas mais imediatas vão consistir em facilitar, pela organização de parques de dissuasão, o uso a utentes de automóveis privados deste meio de transporte para acesso ao centro. Desta forma propõe-se a diminuição do cansaço da circulação, a economia de combustível e de tempo facilita-se a circulação do Centro.

Neste mesmo sentido, e acompanhando o reforço das frotas de autocarros e possivelmente de táxis colectivos também com parque de dissuasão, procurou-se facilitar o acesso ao centro e a circulação dos transportes colectivos de superfície pela criação de bandas de circulação reservados a estes transportes.

Estas medidas vão necessitar da colaboração de todos para alterar os seus hábitos de deslocação, mas compreendidos irão facilitar a vida de toda a população. Em breve serão anunciadas as medidas concretas neste sector.

Arq. Filipe Lopes, Setembro 1975¹³

Legenda Recorte de Jornal:

Notícia sobre a deslocação do arquitecto Filipe Lopes (em pé, do lado esquerdo) ao Bairro da Liberdade para falar com os moradores sobre o problema da habitação. E anúncio sobre a sua visita aos bairros da Quinta da Calçada, Bairro das FONSECAS e Casal Ventoso, envolvidos na operação SAAL. Do lado direito, sentada na primeira fila, Bárbara Lopes.

Fonte: Recorte de Jornal do *Diário de Lisboa*, 12 de Abril de 1975. Espólio do arquitecto José Norberto.

¹³ Manuscrito consultado no Arquivo Pessoal do Arquitecto Filipe Lopes em Junho de 2020.