

UNIVERSIDADE DO PORTO  
FACULDADE DE ARQUITECTURA  
CENTRO DE ESTUDOS DE ARQUITECTURA E URBANISMO  
CEAU



40 ANOS  
Centro de Documentação  
25 de Abril  
Universidade de Coimbra



CIDADE  
PARTICIPADA:  
ARQUITECTURA  
E DEMOCRACIA

LISBOA

COORDENAÇÃO  
RICARDO SANTOS  
ANA DRAGO

OPERAÇÕES  
SAAL

5

TINTA em CHINA

LISBOA · MMXXIV

# ÍNDICE

- 6 Apresentação da colecção
- 8 Testemunho *Maria Proença*
- 14 O SAAL e o planeamento urbano *Filipe Lopes*
- 22 O SAAL na Lisboa revolucionária *Ana Drago*
- 46 Um serviço transformado em processo *Ricardo Santos*
- 83 Operações SAAL construídas *Ana Drago, Ricardo Santos*
- 89 *Quinta do Bacalhau – Monte Coxo – Rua Alberto Pimentel*
- 107 *Quinta da Bela flor*
- 119 *Quinta do Alto*
- 131 *Fonsecas – Calçada*
- 152 *Bairro da Liberdade*
- 173 *Curraleira – Embrechados*
- 188 *Bairro D. Leonor*
- 201 Dossier fotográfico *Francisco Ascensão*
- 217 Operações SAAL não construídas *Ricardo Santos*
- 223 *Vale Escuro – Alto da Eira*
- 226 *Quinta do Leal – Casal dos Machados – Estrada da Circunvalação*
- 229 *Alto dos Moinhos*
- 238 *Tarujo – Casal do Sola*
- 241 *Casal Ventoso – Sete Moinhos*
- 252 *S. Cornélio – 14 de Junho*
- 255 *Quinta Grande – Bairro José Alvalade*
- 261 *Pátio Vila Fernandes*
- 269 *Palma de Baixo*
- 274 *Pedrouços – Bom Sucesso*
- 278 E depois do SAAL? *Paula Marques*
- 293 Notas
- 309 Abreviaturas
- 309 Agradecimentos
- 310 Créditos das imagens

## APRESENTAÇÃO DA COLECÇÃO

O projecto editorial *Cidade Participada: Arquitectura e Democracia* é dedicado ao **Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL)**, em vigor entre 1974 e 1976.

Esta colecção tem o objectivo de documentar, estudar e divulgar um conjunto diversificado de processos, projectos e bairros, contribuindo não só para um conhecimento mais completo da arquitectura portuguesa do pós-25 de Abril de 1974, como também para a discussão sobre a construção da cidade contemporânea.

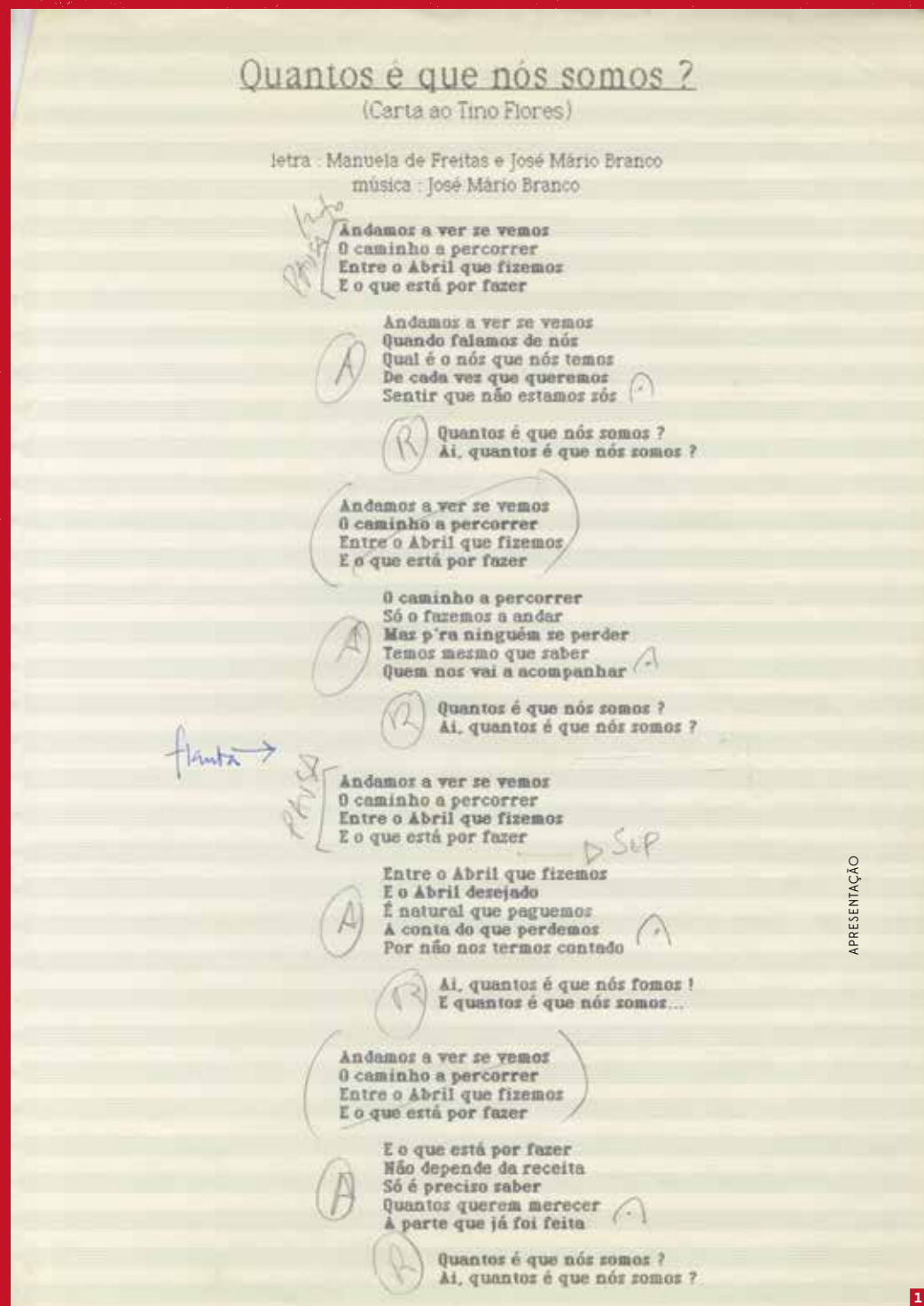
A investigação em curso abrange diversas operações a nível nacional, distribuídas pelas três regiões do país de acordo com a organização do Serviço à data da sua criação: SAAL/Norte, SAAL/Lisboa Centro-Sul e SAAL/Algarve.

O saber adquirido e as ideias e metodologias lançadas pelas diferentes operações poderão servir de base para uma discussão sobre os problemas da cidade contemporânea, sobretudo no que diz respeito à habitação, aos processos de participação, à vivência própria de cada bairro e ao modo de habitar das suas populações.

A estrutura e a coerência da colecção são garantidas pelo conselho editorial. Cada volume tem a seu cargo uma coordenação, uma equipa de investigadores do Centro de Estudos de Arquitectura e Urbanismo (CEAU) da Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto (FAUP) e investigadores convidados.

A circunscrição de cada livro a uma operação, ou a um grupo de operações, de acordo com a área geográfica em estudo permite, partindo de um melhor entendimento de alguns processos, conhecer a diversidade das circunstâncias, metodologias, projectos e populações envolvidas no programa SAAL. Pretendemos, com esta colecção, divulgar um conjunto de projectos e bairros pouco conhecidos, e aprofundar o estudo daqueles que o tempo cimentou como os mais emblemáticos.

O Conselho Editorial  
Fevereiro de 2024



# TESTEMUNHO

---

## MARIA PROENÇA

Maria Proença nasceu em Lisboa, no dia 8 de Agosto de 1939. Licenciou-se em Serviço Social pelo Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa, mas nunca exerceu a função de assistente social, tendo-se dedicado ao estudo da sociologia do quotidiano, designadamente na área da habitação e da alimentação. Em dezembro de 1969 ingressou no sector de sociologia do Gabinete de Estudos e Planeamento do então recentemente criado Fundo de Fomento da Habitação. Foi nesse contexto que, face ao despacho de criação do SAAL, apresentou uma proposta de trabalho de investigação no quadro da então designada «sociologia participativa». Na sequência desta iniciativa, veio a ser indicada como coordenadora-geral do SAAL e membro do Conselho Directivo do Fundo de Fomento da Habitação, função que exerceu nas operações que se vieram a desenvolver pelo país, com excepção do concelho de Lisboa. Em Agosto de 1974, formulou uma proposta de estruturação do serviço no FFH. Maria Proença exerceu o cargo de directora do SAAL entre Agosto de 1974 e Novembro de 1975. Foi substituída pelo capitão Baptista Alves, nomeado a 24 de Novembro de 1975. Em Maio de 1976, este demitiu-se e, em Julho de 1976, foi nomeado director interino José Paz Branco, o qual também pediria a demissão em Setembro de 1976. Em Outubro do mesmo ano, o SAAL foi transferido para a tutela das autarquias. Na verdade, isso correspondeu à sua extinção.

Tive oportunidade de, por diversas vezes, ir dando a minha visão sobre muitos dos aspectos concretos que o SAAL implicava. Mas, passados estes anos sobre a realidade de cada processo, a realidade da evolução política, ideológica, social, económica do país e do mundo e, para mim, o atingir agora 84 anos vividos em muitas e diferentes experiências, apenas me quero debruçar sobre o que guardei como essencial.

Sou produto forçado de laboriosas operações e cálculo. As imensas provas dos nove a que me sujeitei não garantem, contudo, que uns decimais de pureza, uns centésimos de obstinação, uns milionésimos de ternura se não tenham preservado além da vírgula, além desprezo da fracção. Eis-me com este capital não compondido, não recenseado, não comum e é em seu nome e de pleno direito que venho à fala. (João Pedro Grabato Dias)

«Mas há uma urgência de grito que é urgência de vida. Tudo se constrói em torno da ferida!» (Ramos Rosa). E assim, aqui fica o que tenho urgência em dizer.

Começamos pelo princípio: aconteceu o 25 de Abril; e ali estava eu, como milhões de outras pessoas, com angústia, esperança e raiva na vida, aguardando o milagre da mudança, da justiça, da liberdade, da intervenção e da partilha, da festa que é dor e alegria. E fazer o quê? Quem o sabia?

Tendo feito o curso de serviço social e passado por Angola como mulher de um militar incorporado entre 1961 e 1963, dei-me conta que o êxito de todo o trabalho social passava necessariamente pela alteração das estruturas sociais e políticas. Na vida pessoal privava, sobretudo, com muitos dos que integravam o chamado grupo de «católicos progressistas», que conheci mais de perto enquanto secretária de João Bénard da Costa, então director da revista *O Tempo e o Modo*. Criado o Fundo de Fomento da Habitação no final de 1969, integrei o sector de sociologia do Gabinete de Estudos e Planeamento, onde tive oportunidade de registar algumas das mais gritantes situações da crise habitacional do país, principalmente nas zonas degradadas das grandes cidades. A forma como então se analisava essa dura realidade era sobretudo estatística, servindo de apoio ao pretensão planeamento para as políticas de intervenção do Estado.

Em Julho de 1974, o arquitecto Nuno Portas, então secretário de Estado da Habitação e Urbanismo no I Governo Provisório, conhecedor que era de outras experiências inovadoras internacionais (incluindo as «microbrigadas» em Cuba), institui, por despacho, o SAAL, onde se afirmava: «Está o Fundo de Fomento da Habitação a organizar um corpo técnico especializado, designado



‘Serviço de Apoio Ambulatório Local’ (SAAL), para apoiar, através das câmaras municipais, iniciativas de populações mal alojadas no sentido de colaborarem na transformação dos próprios bairros, investindo os próprios recursos latentes e, eventualmente, monetários.»

Apresentei de imediato, nos primeiros dias de Agosto, no Gabinete de Estudos de Sociologia, uma proposta de trabalho para participar nesse projecto, trabalho a desenvolver numa perspectiva metodológica de «sociologia participativa».

Em nenhum momento participei na definição dos princípios orientadores da estrutura orgânica ou nos modelos ou regras de funcionamento a observar no serviço. Na definição das bases orientadoras, Nuno Portas trabalhou em profunda consultoria com Nuno Teotónio Pereira (1923-2016), bem como com Bruno Soares e Bárbara Lopes. Desde sempre se acentuaram os princípios do programa: «a participação activa e organizada dessas populações na solução dos seus problemas habitacionais; a apropriação pelas camadas populares dos espaços urbanos».

Esta forma de definição do programa implicava necessariamente um método de abordagem em que seria fundamental ter em conta a especificidade de cada situação, encontrando para cada caso a solução mais ajustada. Sendo necessário definir princípios básicos de actuação e os meios técnicos e financeiros disponibilizados, deveria iniciar-se um processo de trabalho conjunto entre moradores devidamente organizados, respectivas autarquias e técnicos das equipas de apoio.

Ao serviço então criado dentro da estrutura organizativa do Fundo de Fomento da Habitação cabia, sobretudo, estabelecer e garantir os meios necessários para o seu funcionamento no âmbito da assistência técnica, financeira e legislativa. E é neste contexto que venho então a ser nomeada como coordenadora do SAAL.

E assim, longe do trabalho que inicialmente me tinha proposto, em contacto directo com os moradores, fico quase exclusivamente ocupada com tarefas de estruturação, organização e gestão do serviço, encarregada também de estabelecer a coordenação com a direcção e outros serviços do FFH.

Ao tentar dar resposta às questões que agora me são postas, tenho presentes as palavras de Eduardo Prado Coelho: «Torna-se preferível, então, construir um presente que não rememore, mas que reordene esse passado, segundo uma lógica que não é a de uma verdade a recuperar, mas de uma eficácia a obter. Trata-se de construir o que se esqueceu a partir das marcas deixadas pelo esquecimento.»

Neste sentido, há dois aspectos que quero salientar claramente: em muitas e meritórias análises feitas sobre o SAAL, perde-se frequentemente a coordenada essencial deste projecto: sendo um programa de intervenção habitacional, era claro desde o início que estávamos perante um processo a definir e construir em cada lugar e situado na realidade política e social que o país vivia em cada momento de uma sociedade em rápida e inesperada transformação.

A palavra «processo» definia a filosofia e metodologia do SAAL; aliás, a expressão mais usada para referir o serviço era «o processo SAAL». Todos os intervenientes sabiam qual era o objectivo final deste programa: contribuir para a solução da situação habitacional de populações vivendo em condições degradantes. Mas em cada dia e situação era preciso inventar o caminho. Era a inquietude vivida de saber como fazer. Recorro às palavras de Sérgio Godinho (em *A Viagem*, Teatro da Comuna):

Caminharemos sobre o fio tenso do improvisado, com infinito cuidado e também com ousadia porque sabemos que o fio é sólido, que as piruetas são inevitáveis e que até os passos em falso fazem parte do nosso dia-a-dia.



VIVA A LUTA DOS BAIRROS

CASAS SIM BARRACAS NÃO

AS OCUPAÇÕES NÃO PODEM DEIXAR DE ESTAR  
A SER ORGANIZADAS POR UM GRUPO ESTRANHO  
AS POPULAÇÕES NÃO SE ENQUADRAM NO  
NOSSO CONCEITO DE LEGITIMIDADE REVOLUCIONÁRIA

MAS QUEM  
MELHOR PODE  
RESOLVER ISTO  
QUE O GOVERNO?

POIS CLARO!  
NÃO SE PODE  
TER TUDO  
NUM DIA!



Tenho, pois, dificuldade em aceitar análises decorrentes de teorias e ideologias que ignoram a diversidade e complexidade da realidade e da percepção que sobre ela se ia tendo. São quase sempre conclusões redutoras sobre a imensa riqueza de um processo vivido em esperança e desespero, certezas e dúvidas, generosidade e oportunismo, luta, trabalho e partilha, alegria e desânimo.

Mas quero também assinalar algo que sempre me perturbou: o SAAL reivindicou, em todos os momentos, a primazia do papel dos moradores. E, no entanto, o discurso dos moradores está ausente das análises sobre os caminhos percorridos. Quem fala pública e oficialmente sobre a realidade vivida e trabalhada no cerne de cada dia e lugar? Quem sobe à torre de controlo, ao palco nacional e internacional para apresentar este programa? Onde está a recriação da memória dos moradores? Julgo que esta é uma história que não pode ficar por conta apenas de sábios e sacerdotes. A narrativa histórica não passa, por vezes, de ilusão retrospectiva.

E nesta lacuna somos todos responsáveis!

# O SAAL E O PLANEAMENTO URBANO

---

FILIPPE LOPES

Manuscrito inédito posterior ao 25 de Novembro de 1975, consultado no arquivo pessoal do arquitecto Filipe Lopes, em Junho de 2020, no âmbito da investigação realizada para este livro. Sobre a actividade de Filipe Lopes como Vice-Presidente da Comissão Administrativa da CML, entre Setembro de 1974 e Novembro de 1975, ver o artigo «A experiência mais interessante é a operação SAAL. Filipe Lopes. Um arquitecto de Abril.», de Ana Drago e Ricardo Santos. *Catálogo da Exposição Políticas de Habitação em Lisboa. Da Monarquia à Democracia*, organização CML e CICS NOVA, coordenação Gonçalo Antunes, pp. 364 e 373.

Entre outras acusações, foi o SAAL chamado de antiplaneamento, o que me merece alguma análise, procurando as razões dos mecanismos que se opuseram à sua continuidade.

Para situar o problema, começo por lembrar como se desenrolava o processo de crescimento urbano antes do 25 de Abril, em que consistia, o que procurava e de que meios se servia. Só deste modo poderemos entender o que foi a luta de uma parte da população portuguesa pelo seu direito à habitação e à cidade, apoiada pelo SAAL, que, no âmbito do processo revolucionário, constituiu um apoio decisivo à dinâmica popular.

Até ao 25 de Abril, o crescimento urbano, como expressão da vida económica e social, obedeceu às exigências da economia capitalista. Os promotores imobiliários, ligados ou identificados com os grupos financeiros, orientavam-se pela lei do maior lucro imediato, seguros do silenciamento da população relativamente às condições de vida cada vez mais degradadas que o sistema lhe impunha. A cidade esvaziava-se da sua população residente com menos recursos, que cedia o lugar a actividades terciárias e habitação de luxo, engrossando periferias desumanizadas, a que acrescia o uso cansativo dos transportes públicos, que o alastramento do automóvel privado tornava sempre mais lentos.

Também aí as perseguia a especulação. A construção de baixa qualidade e a deficiência das redes de equipamento, aliadas à raridade da oferta, permitiam, perante as necessidades, controlar a oferta, exigindo rendas excessivas. Todos os mecanismos produtores desta situação eram poderosamente alavancados por uma burocracia entravante e pela retenção dos terrenos expectantes, aguardando as subidas das ofertas. Todos sabemos que a construção e o imobiliário são domínios que originaram muitas fortunas, que são sempre fruto da exploração, mesmo se disso as pessoas não têm consciência.

Perante esta realidade, a Administração Pública o que faz? Planos. Planos que não se cumprem porque as forças actantes são demasiadamente fortes e facilmente contornam a tentativa tecnocrática de resolução das tensões entre as necessidades da população e as motivações do lucro especulativo.

Com apoio em álibis técnicos, procura-se, nesses planos, limitar a sede de lucro, tentando evitar o pior e posições demasiadamente gritantes ou situações demasiadamente insustentáveis. Desta orientação é paradigma o Plano Director de Lisboa, agora publicado [1977], apesar de feito entre 1963 e 1966. Através de medidas regulamentares, procurava-se limitar a especulação e





4



5



6

CIDADE PARTICIPADA: SAAL LISBOA

16

assegurar um mínimo de equipamentos sociais — e foram de ver as críticas feitas pela direita, assegurando tratar-se da morte da construção civil.

No entanto, a estrutura do plano desenvolve-se inteiramente na linha da tendência do processo urbano então em prática, com previsão de grandes zonas de actividades terciárias, de aumento do número de empregos na cidade e de rejeição do envio dos trabalhadores para a periferia. Prevê igualmente grandes infra-estruturas de vias para o veículo privado, que todos irão pagar para serviço de apenas alguns, e sem qualquer solução para o transporte colectivo. Acima de tudo, tenho de o realçar, a execução do plano baseia-se na possibilidade de a Câmara especular sobre os terrenos municipais para pagar as obras. Fica deste modo patente que o próprio plano fundamenta a tendência espontânea do processo urbano capitalista de rejeitar para a periferia os seus habitantes que não podem pagá-las aos donos do capital fundiário e imobiliário.

De notar que, neste processo, as excepções são as zonas centrais de barracas e de habitação degradada, cujos terrenos, de difícil aproveitamento urbano, foram esquecidos pela especulação. São eles o Vale Escuro, a Curraleira, a Picheleira,

o Casal Ventoso e Sete Moinhos, ou encostas muito íngremes de terrenos pouco fixos, como a Quinta das Fonseca, numa pedreira como a Quinta Grande, ou ainda numa vertente norte como o Alto dos Moinhos.

Nestes locais, a população tinha, pelo menos, a vantagem da proximidade do centro e dos equipamentos existentes na cidade, e disso tinha consciência, o que levou os habitantes do Alto da Eira a reivindicarem ao então presidente da Câmara, engenheiro Santos e Castro, a permanência no próprio local.

Com o processo revolucionário de Abril, as estruturas e as empresas especuladoras saem rapidamente de cena, quer por falta de perspectivas, quer devido à mudança de responsáveis. Ao mesmo tempo, a população organiza-se e cria as comissões de moradores para reivindicar o direito à habitação e à cidade, procurando melhorar as suas condições de vida.

As estruturas administrativas não estavam preparadas para responder à urgência das reivindicações. Tornou-se indispensável dar suporte técnico às solicitações e necessidades da população, o que levou o Governo a implementar

O SAAL E O PLANEAMENTO URBANO

17

o SAAL, pela acção do secretário de Estado da Habitação e Urbanismo, arquitecto Nuno Portas.

No processo urbano surgiu um novo agente — a população organizada —, que tornou actuante o seu querer. Caiu a necessidade de falar em participação, porque surgiu uma intervenção real e efectiva dos implicados no processo.

Com a instalação do SAAL procurou-se melhorar as condições de habitação nos bairros degradados e de barracas, permanecendo os seus habitantes, tanto quanto possível, no próprio local ou na sua proximidade, de molde a não lhes retirar as vantagens da localização central. Mas a sua grande força e originalidade residiam no facto de o promotor das operações ser a própria população.

Daqui decorreu que o processo de planeamento se revestiu de características, objectivos e meios em nada semelhantes aos do anterior, o que provocou, forçosamente, embate entre um e outro.

O suporte técnico da operação SAAL e todos os que tentaram concretizar em planos as aspirações e necessidades surgidas da população tiveram de optar, pois quase constantemente estes planos embatiam com aqueles que tinham surgido do processo atrás descrito. Nem podia deixar de assim ser, dado que os objectivos eram opostos: por um lado, dar satisfação às necessidades da população; por outro, favorecer a acumulação capitalista na cidade.

Inicialmente bastou demarcar as competências dos técnicos, pois não havia vozes que ousassem levantar-se contra o movimento popular. Foi necessário saber distinguir o que se podia e o que não se devia sacrificar das previsões anteriores, para não se comprometerem futuras estruturações da cidade. Porém, a máquina camarária estabelecida pelo regime deposto permanecera, tendo sido substituídas apenas as cúpulas. Tinha muitas armas escondidas, como o fundo da gaveta, o papel perdido, o processo em parte incerto, a burocracia que emperra. Tudo isso usou para boicotar as actuações dos que trabalhavam com a população. Todos os que andaram nestas lutas, e são muitos, sabem onde estão os buracos e as armadilhas que foi necessário vencer para que os processos pudessem ir avançando.

Além destes boicotes, que atrasaram substancialmente o processo, foi necessário, mercê da pressão da população, alterar ocupações de solos, de que dou alguns exemplos:

- No Alto dos Moinhos, que ocupa uma vertente norte, era necessário estender a operação para terrenos que no plano inicial se destinavam ao centro governamental. Isso foi feito, mas respeitou-se a possibilidade de passagem



da futura via. Sublinho que ainda hoje os bem-pensantes criticam o facto de as habitações SAAL serem visíveis a partir dessa via.

- No Bairro das FONSECAS existia um plano para a zona, feito sem se saber quem o realizaria. O SAAL deu-lhe o cliente e possibilitou uma concretização muito real, que exigiu adaptações mantendo a ideia de base.
- No Bacalhau e Monte Coxo foi necessário libertar um terreno de uma hipotética instalação de apoio aos hospitais, já prevista e várias vezes alterada ao longo de cerca de 20 anos.
- No Casal Ventoso, onde a densidade era muito alta, a população exigiu ser realojada em parte no vale para onde estavam previstos armazéns e actividades terciárias. Foi estudada uma solução mista, apesar de a última versão do Plano Director indicar para esse sítio uma zona industrial.

- O Narigão levou a alterar o destino da Zona N de Chelas, para tornar possível o realojamento da população do bairro.
- S. Cornélio provocou uma alteração a um plano de feição especulativa que, apesar de estar envolvido na zona dos Olivais, nunca fora incluído no respectivo plano global. As tentativas do imobiliário neste caso foram ao ponto de propor à população construir-lhe as casas, desde que a Câmara acesse a um melhor aproveitamento do terreno, aliás já utilizado segundo o modelo «lata de sardinha», ou «calçadeira», como se dizia então.

Foi, pois, o antiplaneamento que permitiu criar na cidade condições de vida compatíveis com a dignidade dos seus habitantes. Parece, então, que planeamento significa proporcionar uma cidade onde os habitantes vivem cada vez mais longe das zonas de trabalho, sujeitos a transportes demorados, dormindo em periferias apenas publicitadas como paradisíacas, expostos à entrada no ciclo infernal do consumo. Comprar o andar junto ao mar ou no campo, sem tempo para usufruir, perder o tempo de vida pessoal no transporte, cumprir o segundo emprego para o pagar e, para minimizar a distância, comprar um carro, a pagar, naturalmente, com uma terceira ocupação. Onde ficam as possibilidades de vida familiar e de relação, de cultura e participação cívica, de criação e reflexão? Quais as consequências reais de tal desvario?

A dinâmica SAAL em Lisboa, que é o caso que conheço porque nele intervim dirigindo as equipas actantes, produziu, em menos de 18 meses, os planos para os bairros com capacidade superior a 15 mil fogos, para além das obras de melhoramentos efectuadas. Estava tudo pronto para arrancar com as construções, de que só a da Quinta das FONSECAS começara. Esta, mesmo iniciada, foi de pronto embargada pela Câmara entretanto eleita. Justificação? A medida da largura das escadas não obedecia ao regulamento. Fora decisão dos habitantes, por razões de economia. Esses sabiam o que defendiam.

Obviamente, este processo tinha tudo para levantar contra si os interesses ligados ao crescimento do capital fundiário e, logo que os seus representantes se sentiram com força para se manifestar, após a queda da Primeira Comissão Administrativa da CML, surgiram os entraves sob a forma de álibis técnicos, embatendo com a evidência de a simplicidade e a urgência de tais construções serem incompatíveis com a rigidez de regulamentos e normas oficiais. A situação chegou a tal ponto que, por acção da Urbanização da Câmara, se embargaram obras por motivos fúteis, deixando, entretanto, sem qualquer controlo instalar-se a desordem da construção clandestina. E a grande ironia é que, na

ausência de informação, muitos julgam ainda que o surto de clandestinos, que então cresceu, foi resultado da acção do SAAL, quando, na realidade, o controlo da população dos bairros impedia qualquer construção desse tipo.



# O SAAL NA LISBOA REVOLUCIONÁRIA

ANA DRAGO

Prometeram-nos que faziam os esgotos em casa e até hoje ainda estamos à espera dos esgotos. Queremos aqui uma escola, casas para nós vivermos. Estamos a viver numa casa que não tem condições, com os filhos a dormir juntamente com os pais e sem uma retrete vivemos juntamente aos ratos Quem não vive cá não pode fazer a mais pequena ideia do que isto é.

Em *O Direito à Cidade*, Eduardo Geda, 1974

Estas são vozes das mulheres da Curreleira que acompanham as imagens dos caminhos estreitos e escuros do bairro, ladeados por barracas de madeira, e que figuram no documentário de Eduardo Geda, *O Direito à Cidade*, de 1974. A Curreleira é um dos núcleos de habitação degradada que nesse ano vão aderir ao processo SAAL na cidade de Lisboa e uma das sete operações que foram construídas.

No momento em que as mulheres da Curreleira tomavam a palavra para narrar as suas condições de vida, a crise da habitação era uma evidência inegável na cidade. Lisboa vivia os efeitos da «fuga contínua dos campos», expressão cunhada por Silva Pereira<sup>1</sup> em 1963 para nomear o longo êxodo rural que levou milhares de pessoas em direcção à região da capital a partir de meados do século XX, sem que a cidade tivesse resposta habitacional para as acolher.

Lisboa transbordava. Transbordava para os concelhos limítrofes, a braços com um crescimento exponencial da população residente a partir do final dos anos 50; e transbordava igualmente para as «traseiras» da cidade consolidada, pela multiplicação dos núcleos de barracas e habitação degradada nos seus interstícios. Se aceitarmos como fiáveis os Censos, em 1970 Lisboa acolhia mais de 12 700 barracas, onde residiam perto de 50 mil pessoas<sup>2</sup>.

O regime do Estado Novo estava consciente da gravidade da crise habitacional urbana. Desde o pós-guerra que a habitação degradada e «ilegal» se tinha tornado uma preocupação política, embora discreta, no discurso estado-novista. Em 1950, depois em 1958, e finalmente no Plano de Fomento de 1965-1967, o regime



**“LISBOA-O DIREITO À CIDADE”  
NOVO FILME  
DE EDUARDO GEADA**

Eduardo Geda, realizador de «Sofia e a Educação Sexual», iniciou há cerca de três semanas a rodagem de um novo filme. Desta vez, trata-se de uma longa metragem em 16 mm destinada à Radiotelevisão Portuguesa e intitulada «Lisboa — o Direito à Cidade». O principal objectivo de «Lisboa — o Direito à Cidade» é revelar como os elementos e a organização do espaço urbano acabam, de uma maneira ou de outra, por reflectir a estrutura da sociedade capitalista em que estão inseridos.

Manuel Costa e Silva é o responsável pela direcção de fotografia do filme que conta com a colaboração de Bárbara Lopes, especialista de sociologia urbana. A sua transmissão está prevista para o próximo mês de Dezembro.

8

<sup>8</sup> *Diário de Lisboa*, 21 de Novembro de 1974. Notícia sobre o início da rodagem do filme de Eduardo Geda, com referência à colaboração de Bárbara Lopes como especialista em sociologia urbana.





foi reconhecendo em estudos e estimativas o crescimento exponencial das populações a viver em condições indignas e da sobrelotação, com mais de 66 mil famílias a partilharem habitação<sup>3</sup>. Em 1968, o Plano de Fomento fazia menção explícita ao problema habitacional e, acolhendo já os ventos da modernização marcelista, apontava para a necessidade da intervenção pública. Essa preocupação traduziu-se em três orientações políticas. Em primeiro lugar, na reforma do aparelho administrativo, que teve na criação do Fundo de Fomento da Habitação (FFH), em 1969, e da Empresa Pública de Urbanização de Lisboa (EPUL), em 1971, os seus resultados mais relevantes. Em segundo lugar, na definição de um novo quadro legislativo relativo à política de solos urbanos, instrumentos de planeamento e num novo regime de loteamento urbano. E, finalmente, na intenção expressa de construir 50 mil fogos, dos quais os Planos Integrados são talvez os processos mais conhecidos. Contudo, até ao golpe de 1974, pouco ou nada desses planos foi efectivado<sup>4</sup>.

Nos bairros degradados, incrustados no tecido da cidade, surgiram as primeiras acções políticas dos moradores pobres no 25 de Abril de 1974. Num primeiro momento, essas populações protagonizaram uma onda de ocupações logo nos dias que se seguiram ao golpe, que se repetiram no Outono de 1974 e ao longo de 1975. Num segundo momento, os moradores pobres de Lisboa deram corpo a um amplo movimento social urbano que se mobilizou em torno da questão habitacional até finais de 1975.

A questão habitacional vai ser um elemento central da agitação e reivindicação do período entre 1974 e 1976, numa dinâmica política que marca o intervalo de tempo que se estende de Abril de 1974 à aprovação da Constituição democrática, em Abril de 1976 — dentro e fora das instituições desse tempo.

Dentro das instituições políticas, a questão das ocupações vai agitando o conflito político, provocando tomadas de posição e reacções do MFA, dos governos provisórios e dos novos partidos. No programa do I Governo Provisório, a questão da habitação surge destacada como uma das prioridades — o que se traduz na nomeação de Nuno Portas para secretário de Estado da Habitação e do Urbanismo. As políticas que Portas pôs em marcha — desde logo, o programa SAAL — conferiram à habitação neste período uma preponderância e um traço de inovação política talvez ímpares na história da democracia portuguesa. Fora das instituições, a questão habitacional ganhou igualmente relevância pela força do movimento social urbano, que colocou o direito à habitação e à cidade no centro do conflito sobre o novo regime político a construir. A luta pela casa, assim proclamada, foi enunciada como uma proposta de

# UM SERVIÇO TRANSFORMADO EM PROCESSO

RICARDO SANTOS

## A CRIAÇÃO DE UM SERVIÇO – 1974

Nuno Portas e Nuno Teotónio Pereira são os principais responsáveis por lançar as bases do Serviço de Apoio Ambulatório Local e apontar os seus objectivos entre Maio e Agosto de 1974. Na sequência da nomeação de Nuno Portas como secretário de Estado da Habitação e Urbanismo<sup>1</sup> do I Governo Provisório, é promovido um conjunto de encontros e reuniões com o objectivo de definir uma nova política habitacional participada, para responder aos graves problemas do país e às expectativas das populações mal alojadas e mais carenciadas.

As primeiras reuniões são promovidas por técnicos de organismos ligados ao tema da habitação, nomeadamente do FFH, e são realizadas no Teatro S. Luiz, em Lisboa, para discutir a participação efectiva da população na gestão da vida colectiva através de um «programa de acção imediata no sector do equipamento social e do ambiente»<sup>2</sup>.

Nuno Portas reúne, também em Lisboa, um conjunto de especialistas ligados «às questões da habitação e da cidade, composto, entre outros, por Manuel Castells, Bernardo Secchi, Manuel Solà-Morales, Jordi Borja, Martín Echenique e Paolo Ceccarelli»<sup>3</sup>. A reunião confirmou as ideias de Portas: diversificar as soluções de resposta aos problemas da habitação, apontar para soluções que tirassem partido dos recursos próprios das populações, e da sua participação na resolução dos problemas, preferencialmente, através de processos de autoconstrução tecnicamente assistida<sup>4</sup>.

Com o apoio teórico dos «especialistas», Portas estabelece por despacho o «Programa de Acções Prioritárias a considerar pelos Serviços do Fundo de Fomento da Habitação». Este contemplava quatro tipos de intervenção de acordo com as carências e os estratos a que se destinavam. E propunha não só a «sistematização da oferta», como também a intervenção «na organização social da procura»<sup>5</sup>. O Programa dirigia-se aos «estratos mais insolventes, mas com organização interna que permita o seu imediato envolvimento em ‘auto-soluções’, com o apoio estatal em terreno, infra-estrutura, técnica e financiamento», e prevê logo ali a criação do «Serviço de Apoio Ambulatório Local – SAAL», destacando a sua novidade em relação a programas anteriores do Fundo de Fomento da Habitação<sup>6</sup>.

Com base no Programa de Acções Prioritárias, Nuno Teotónio Pereira apresenta o «Estudo interpretativo dos objectivos a prosseguir através do SAAL» e estabelece a estrutura do despacho de criação deste serviço. Apesar da inicia-

tiva e do protagonismo assumidos por Portas ao longo de todo o processo, destacamos a clareza do pensamento de Teotónio Pereira na definição do programa SAAL. O texto define o âmbito territorial, prevê o tipo de operações que poderão ocorrer e sugere que se dê prioridade aos pedidos de operações com origem nas populações interessadas e organizadas. Propõe também que o apoio técnico às populações seja efectuado por «brigadas de construção», autónomas face aos organismos oficiais, que estabelecerão ligação com as câmaras e o FFH. Finalmente, o documento sugere ainda que a «organização do SAAL deve iniciar-se através da formação de uma equipa, [...] quadros do FFH e eventualmente outros a contratar, e que se definirá como um embrião do Serviço»<sup>7</sup>. Portas e Teotónio Pereira assumem assim um papel decisivo na definição daquelas que viriam a ser as linhas orientadoras do texto de criação do SAAL.

### Um despacho de poucas palavras

Remetendo sobre as populações e brigadas larga quota-parte das responsabilidades da resolução dos problemas dos bairros degradados, sem objectivar claramente formas de apoio do poder central e autárquico, esse diploma revelou certa ambiguidade quanto ao seu sentido.<sup>8</sup>

O despacho publicado em *Diário do Governo* a 6 de Agosto<sup>9</sup> propõe solucionar «aspectos do problema da habitação» por meio de um «corpo técnico especializado» e 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». O documento atribuía às câmaras o controlo urbanístico da localização e cedência do solo e a realização dos trabalhos de infra-estrutura viária e sanitária. E previa a contratação de equipas externas, com o apoio do FFH, para suprimir a falta de técnicos nos quadros dos órgãos autárquicos. Em Lisboa, essa função seria exercida «pelos técnicos do Gabinete Técnico da Habitação, na área de intervenção de Chelas, e pela Empresa Pública de Urbanização de Lisboa, na área restante da cidade»<sup>10</sup>.

Seguindo as orientações do «Programa de Acções Prioritárias» de Portas e do «Estudo» de Teotónio Pereira, o despacho organiza a assistência técnica a prestar às populações em quatro áreas: a) acção fundiária; b) acção de projecto; c) acção de assistência nas operações de construção; d) acção de assistência na gestão social.

Apesar desta divisão em quatro áreas, o texto sublinha a importância dos aspectos práticos e construtivos, no sentido de criar um programa habitacional alternativo, mais célere do que outros ditos convencionais, flexível e mais autónomo em relação às estruturas do Estado, evitando «projectos e preparação de concursos e garantia de disponibilidade financeira por parte do Estado ou autarquias locais». Ou seja, na sua base estava a visão de Portas sobre experiências habitacionais internacionais que usavam a participação das populações não só como um processo democrático de transição e apropriação das casas, mas também o seu trabalho e recursos financeiros em processos de autoconstrução assistida. Neste plano, o projecto e o desenho como forma de intervenção e construção da cidade perdem espaço para uma ideia de intervenção rápida que procurava, sobretudo, a melhoria das condições de vida das populações e colocava em segundo plano o projecto e o papel disciplinar da arquitectura.

No entanto, a autonomia atribuída às equipas e a iniciativa dada às populações, num despacho de poucas palavras, rapidamente transformaram a ideia de um serviço de assistência técnica que visava obter resultados a curto prazo num processo sem precedentes, radical e inovador, composto por equipas multidisciplinares que, no contexto de uma revolução em curso, apoiavam directamente «verdadeiros clientes colectivos em situação de afirmação revolucionária»<sup>11</sup>.

### Os primeiros passos para a construção de um serviço

Depois da formalização do SAAL por despacho, Maria Proença, assistente social e funcionária do FFH, indicada por Nuno Portas, assumirá um papel de destaque na definição de uma primeira estrutura de arranque e funcionamento do serviço a nível nacional. No Gabinete de Estudos e Planeamento do FFH, começa por preparar um documento sobre a «Estruturação do SAAL»<sup>12</sup>, onde propõe a criação de um Grupo de Trabalho<sup>13</sup> de carácter permanente, a funcionar no FFH, na dependência do seu vice-presidente (engenheiro Areosa Feio), que assegure a constituição de «brigadas de construção locais», a identificação das zonas de intervenção e a criação de um corpo de consultores composto por Nuno Teotónio Pereira, Luís Bruno Soares e Bárbara Lopes.

De modo a cumprir os prazos previstos no despacho para a definição de uma lista de operações prioritárias, Maria Proença propõe também a criação de duas equipas «que façam a prospecção das zonas a intervir», alertando desde logo para a necessidade de definir as formas de contratação das brigadas, os critérios de atribuição de verbas e as ajudas de custo aos técnicos que tiverem de se deslocar<sup>14</sup>.





245

© 2024, Autores e Edições tinta-da-china, Lda.  
Palacete da Quinta dos Ulmeiros  
Alameda das Linhas de Torres, 152 – E.10  
1750-149 Lisboa – Portugal  
Tels.: 21 726 90 28  
E-mail: [info@tintadachina.pt](mailto:info@tintadachina.pt)

[www.tintadachina.pt](http://www.tintadachina.pt)

Título: *Cidade Participada: Arquitectura e Democracia. Operações SAAL – Lisboa.*

Autores: AAVV  
Coordenação: Ricardo Santos, Ana Drago

Fotografia da capa: Crianças numa rua do bairro do Alto dos Moinhos, s.d. Arquivo pessoal Luís Jorge Bruno Soares

Conselho Editorial: Alexandre Alves Costa, Ana Alves Costa, Ana Catarina Costa, Carlos Machado, Filipa de Castro Guerreiro, Luís Urbano, Marta Oliveira, Miguel Reimão Costa, Ricardo Santos e Sergio Fernandez

Revisão: Tinta-da-china

Capa e composição: Tinta-da-china (P. Serpa)  
Composto em ArcherPro e EdmondSand,  
impresso na Rainho&Neves em papéis  
Arena Ivory Smooth e Xper, no mês de  
Março de 2024

1.ª edição: Abril de 2024

ISBN: 978-989-671-817-6  
DEPÓSITO LEGAL n.º 529133/24