



Universidades Lusíada

Andrade, Marília de Carvalho Seixas

O Estado, a sociedade e a questão da habitação em Portugal : 1974-1976

<http://hdl.handle.net/11067/3976>

Metadados

Data de Publicação	1995
Resumo	Este artigo que articula direitos e políticas sociais, propõe uma análise crítica sobre o movimento para o reconhecimento e o exercício do direito a habitação e a cidade em Portugal. Baseado numa pesquisa realizada para dar corpo à dissertação de mestrado, retoma alguns aspectos dessa dissertação. A pesquisa teve como objecto de investigação: - 'A relação entre os movimentos de luta pela habitação, desencadeados pela população economicamente insolvente da Área Metropolitana de Lisboa (AML) e o ...
Palavras Chave	Habitação social - Portugal - Lisboa, Política de habitação - Portugal - Lisboa
Tipo	article
Revisão de Pares	no
Coleções	[ULL-ISSSL] IS, n. 11-12 (1995)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-09-21T10:21:48Z com informação proveniente do Repositório

O ESTADO, A SOCIEDADE E A QUESTÃO DA HABITAÇÃO EM PORTUGAL — 1974-1976

O DIREITO DE HABITAR

*Marília Andrade**

PREÂMBULO

Este artigo que articula direitos e políticas sociais, propõe uma análise crítica sobre o movimento para o reconhecimento e o exercício do direito à habitação e à cidade em Portugal. Baseado numa pesquisa realizada para dar corpo à dissertação de mestrado⁽¹⁾, retoma alguns aspectos dessa dissertação.

A pesquisa teve como objecto de investigação: — ‘A relação entre os movimentos de luta pela habitação, desencadeados pela população economicamente insolvente da Área Metropolitana de Lisboa (AML) e o Estado Português saído do 25 de Abril de 1974.’

Pretendeu-se compreender e explicar a natureza e o significado social e político do movimento de luta dos moradores dos bairros de barracas da AML e compreender e explicar a natureza e o significado social e político do programa de iniciativa estatal SAAL, no contexto das relações sociais geradas entre o Estado e a sociedade civil, no período compreendido entre o 25 de Abril de 1974 e Outubro de 1976.

Na pesquisa, concebeu-se a relação entre o Estado e os movimentos sociais como um processo dinâmico, complexo, contraditório e conflitual em que tomaram particular relevância as alterações conjunturais e estruturais.

* Mestre em Serviço Social. Professora no Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa.

⁽¹⁾ Dissertação de mestrado apresentada na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, em Outubro de 1992, perante um júri constituído pelos Professores Doutores M.^a do Carmo Falcão (orientadora), Vicente Paula Faleiros e Luís E. Wanderley.

Procurando entender a conjuntura e a estrutura em momentos temporais considerados, procedeu-se ao enquadramento sócio-histórico dos fenómenos e da globalidade dos processos em análise.

Contextualizou-se o movimento de moradores e descobriu-se o espaço urbano como *locus* de contradições e conflitos entre diferentes forças sociais, políticas e económicas.

Considerou-se o Estado como gestor da articulação complexa dos interesses das diversas fracções de classe e das diferentes forças sociais percebendo, no processo de elaboração da política social de habitação, os factores intervenientes e o peso relativo dos sujeitos implicados.

A ousadia de realizar em 1992 uma investigação sobre direitos e políticas sociais, recaindo num período tão controverso e próximo da nossa história, foi um desafio arriscado e interessante.

Tomaram-se como base os ‘dados’ recolhidos através: da observação e análise sócio-urbanística dos bairros; de diagnósticos sobre situações e condições de vida dos habitantes; de entrevistas a moradores, técnicos e decisores políticos; da leitura de documentos da época produzidos por fontes diversificadas.

Reduziu-se o risco assumido na elaboração do trabalho, suportando-o em construções teóricas e análises de um conjunto de autores, alguns dos quais se destacaram ao longo deste artigo.

Convém sublinhar que as práticas de luta dos moradores dos bairros de lata da cidade de Lisboa (1974/1976) precederam e ultrapassaram, as reflexões teóricas e políticas dos analistas e circunscreveram-se em torno de dois objectivos concretos: o direito a ‘uma casa decente’ e o direito de habitar no ‘sítio’ onde já moravam.

1 — Algumas referências à Questão da Habitação, dos Direitos e da Intervenção do Estado no Final dos Anos 60 — Início dos Anos 70

O desenvolvimento do capital industrial e financeiro e o incremento do sector secundário em Portugal no final dos anos 60, gerou um novo ciclo económico-social com repercussões a todos os níveis nomeadamente no domínio do urbano. O surto de industrialização pôs em evidência o problema da reprodução social da força de trabalho. Segundo os dados do INE o operariado industrial urbano atingia em 1970, 32% da população activa.

A concentração da indústria e da mão-de-obra nos centros urbanos, com incidência na região de Lisboa colocam com particular acuidade a questão da habitação nesta mesma região.

As carências em alojamento e equipamentos sociais, mobilizam as atenções de diversos grupos da sociedade civil e de alguns sectores da sociedade política.

Estes grupos, com interesses e posições políticas diversas, demonstravam convergência na atenção direccionada para o problema da habitação, no reconhecimento de que ao Estado competiria uma maior participação na criação/realização de condições de produção e reprodução da força de trabalho, na necessidade de uma política habitacional coerente a ser coordenada pelo Estado.

Das conferências e encontros então realizados destacam-se, pela importância que tiveram no momento e pelas repercussões posteriores: o «Colóquio sobre Política de Habitação», promovido em 1969 pelo Ministério das Obras Públicas e realizado no Laboratório Nacional de Engenharia Civil, em Lisboa, nas vésperas das eleições legislativas e, mais tarde, o III Congresso da Oposição Democrática (Aveiro — 1973). O Colóquio de 69 constituiu o primeiro debate público sobre a política habitacional do Estado Novo promovido pelo próprio Estado.

No relatório final do Colóquio pode encontrar-se a seguinte referência: «Cada agregado familiar necessita de uma habitação. Desta evidente necessidade decorre o conceito do **direito ao alojamento** que, sendo um direito, deve ser a todos garantido pela colectividade sob a responsabilidade do Estado (...). É de unânime reconhecimento que a **acção do Estado tem de ser intensamente incrementada.**»

Interessa ainda referir como resultantes do Colóquio, a publicação da Lei de Solos (1970), a criação da Empresa Pública de Urbanização de Lisboa (EPUL) e da Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo acontecida em 1971.

Este conjunto de medidas poderia fazer crer numa política intervencionista do Estado em favor da habitação social. Na verdade o Governo ficou-se mais por proclamações legais e de intenções do que por práticas concretizadoras.

A Lei de Solos, do agrado dos sectores industrial e financeiro e dos promotores imobiliários, chocou com os interesses dos proprietários fundiários e com o imaginário colectivo do «valor da propriedade privada do solo». Acabou por não servir de suporte a um planeamento urbano e regional e por não desbloquear terrenos para a construção de habitação e infraestruturas urbanas em quantidade suficiente para reduzir a especulação sobre os terrenos e baixar os custos finais da construção.

A situação habitacional e urbanística agravou-se consideravelmente. A produção legal (produção licenciada) foi escassa e dominada pelo sector privado. Efectivamente pode verificar-se através das estatísticas oficiais que 95% dos fogos foram construídos pelo referido sector.

De uma forma sintética, com base nos dados do I Recenseamento Geral da Habitação (INE) e em dados do Plano a Médio Prazo (1977-80), pode resumir-se a situação, no início dos anos 70, como sendo a seguinte:

De um total de 2 224 020 famílias (correspondendo a 9 milhões de habitantes) 31 110 (1,4%) famílias viviam em barracas, 552 345 (24,8%) viviam em sobre-ocupação e 66 175 (3%) viviam em situação de co-habitação.

Se a estes números somássemos a quantidade de famílias que viviam em fogos sem qualquer equipamento (água, electricidade, esgotos, instalações sanitárias) concluiríamos que o deficit de alojamentos em 1970, no continente, se aproximava dos 700 mil.

A grande maioria das famílias mal alojadas situava-se nos grandes centros urbanos, com particular incidência na Área Metropolitana de Lisboa (AML).

A política de promoção pública de habitação, da competência do Fundo de Fomento de Habitação (FFH) a partir de 1969 e projectada em termos de grandes aglomerações habitacionais — os Planos Integrados — situados estrategicamente em zonas territoriais consideradas pólos de desenvolvimento a privilegiar, não chegou a ser concretizada senão de forma incipiente. O FFH construiu, entre 1969 e 1974, cerca de 2 000 fogos dispersos por todo o país. Lembra-se que no III Plano de Fomento se previa para o período compreendido entre 1968 e 1973, a construção pelo Estado, de 49 430 fogos.

Este conjunto de factores tornou a situação particularmente **gravosa para as famílias de fraca solvência**.

O III Congresso da Oposição Democrática, realizado em 1973 em Aveiro, conforme dissemos, denunciou não só as graves condições de alojamento em que vivia grande parte da população trabalhadora nos grandes centros urbanos, mas também a ausência de uma política de habitação consequente.

A par da preocupação de democratização e reestruturação do aparelho de Estado, é reivindicada a resposta às carências de habitação e equipamento ⁽²⁾. Considera-se também particularmente significativo que seja preconizado «(...) o incremento da *participação das populações no Planeamento Urbano e Regional e em todas as decisões que lhes dizem respeito*.»

Convém recordar que estas posições surgem no cenário político e social de «abertura, modernização e liberalização» ⁽³⁾ do governo de Marcelo Caetano que, sem alterar no essencial a política e o regime herdados, tentava dispersar contradições sociais e políticas e promover o desenvolvimento económico e social.

É exactamente neste contexto social, económico e político que podemos situar a emergência de um movimento conceptual estruturador de uma política social inovadora no domínio da habitação. Na confluência da realidade e da utopia, explorando o campo do possível a partir de uma relação tensional com o existente, gera-se um movimento instituinte. Agregam-se ideias que viriam a constituir a base da criação de um Serviço — O SAAL, que analisaremos mais adiante.

(²) Ver Portas (1986); Sérgio Lopes (s/d); Leitão (1978); F. Ferreira (1990).

(³) Ver J. M. Pereira (1976 e 1979).

Interessa reter que essas ideias, potencialmente produtoras de transformações socio-urbanísticas, alicerçam-se em ideais de democracia, na contestação das desigualdades oficialmente ocultadas e no reconhecimento das duras condições de vida dos mal alojados. Apoiam-se na constatação da existência de uma política habitacional e urbanística discricionária e espoliadora, de uma administração pública centralizada, centralizadora e ineficaz. Aqui se situam, em nosso entender, elementos significativos da **gênese** do movimento pelo reconhecimento do direito de habitar.

Mas o **direito ao alojamento** reclamado no Colóquio de 69, a **democratização da sociedade e a participação das populações nas decisões que lhes dizem respeito**, reivindicada pelos participantes do III Congresso da Oposição Democrática teria que esperar por um momento socio-histórico que tornando possível a alteração da matriz político-organizativa do Estado, viabilizasse novos projectos sociais e políticos.

Os direitos de cidadania, o direito aos direitos, os direitos sociais, integram-se numa concepção de praxis social, ancorada numa «visão de mundo» (Goldman, L. 1970) que nada tem a ver com as práticas políticas do Estado de Salazar e Caetano. Efectivamente, em Portugal, não estavam nem sequer garantidos os direitos civis e políticos característicos dos Estados liberais do séc. XIX. Os direitos sociais, culturais e económicos que completam o quadro dos direitos de cidadania, têm sido nas sociedades ocidentais progressivamente conquistados e ampliados, principalmente através de lutas sociais, em momentos conjunturais determinados (Marshall, T.H. 1950; Barbalet, J.M. 1989; Santos, B.S. 1990).

Nos primeiros anos da década de 70, a tensão entre o Estado e a Sociedade Civil atinge pontos de ruptura sem possibilidade de retorno. A matriz político-organizativa do Estado ultrapassa os «limites de flexibilidade» (Santos, B.S. 1984) parame-trados pelo projecto social e político de um Estado corporativo, ditatorial e colonialista. Um conjunto de factores de ordem económica e política de nível interno e externo, criaram condições propícias para o surgimento de um novo período histórico em que o potencial de ruptura, nos domínios social e político, se tornou superior ao potencial de reprodução e continuidade possibilitando a emergência de uma outra matriz político-organizativa do Estado.

A partir de Abril de 1974 processaram-se, em Portugal, alterações significativas na sociedade civil e na sociedade política, permitindo a emancipação da sociedade civil e a expressão de diferentes projectos de sociedade e de diferentes vontades políticas, a possibilidade de construção de um Estado Democrático.

2 — A emergência do Movimento de Moradores na AML na conjuntura histórica do pós-25 de Abril.

A seguir ao 25 de Abril, após o aparecimento do Movimento das Forças Armadas (MFA) e a par de alterações na gestão dos poderes públicos, da constituição/legalização dos partidos políticos, uma explosão de movimentos sociais populares extremamente forte e ampla aconteceu. Os mais significativos foram os movimentos operários, especialmente nas zonas de Lisboa e Setúbal, os movimentos de assalariados rurais e agricultores pobres, no Alentejo e os movimentos de moradores principalmente no Porto, em Lisboa e em Setúbal.

É sobre o movimento de moradores dos bairros da lata que vamos debruçar-nos:

- analisando condições de vida e habitação (focalizando a atenção sobre a AML e sobre a própria cidade, zona privilegiada neste estudo);
- procurando explicações para a emergência das lutas pelo direito à habitação e à cidade, na conjuntura histórica pós-25 de Abril;
- percebendo os moradores como protagonistas num novo espaço político.

2.1 — *Condições de Vida e Habitação de Grande Parte dos Moradores da AML*

Para além do deficit habitacional (a nível nacional) de \pm 600 mil fogos que vinha sendo registado e do envelhecimento do parque urbano construído (38% do parque foi edificado antes de 1945), as alterações estruturais e conjunturais de 1974, provocaram um forte aumento populacional e uma vertiginosa subida na procura de habitação que, conjugada com uma quebra da oferta nesse sector, aumentou o deficit existente, agudizando conseqüentemente o problema do alojamento.

Calcula-se que só entre 1974 e 1975 se tenha verificado no território nacional um acréscimo de um milhão de pessoas. Este acréscimo considerável de população agravou a pressão demográfica sobre os grandes centros urbanos⁽⁴⁾ com particular incidência na AML. Segundo dados do INE — Recenseamento Geral da População de 1981 — o número de famílias no período intercensário, aumentou 45% no distrito de Lisboa (de 468 215 em 1970 passou para 678 826 em 1981) enquanto a nível do continente se registou apenas um aumento de 26% (de um total de 2 224 020 famílias em 1970 passou para 2 797 691 em 1981).

(4) O carácter contraditório entre o desenvolvimento/crescimento das zonas urbanas e ausência de desenvolvimento das outras zonas do país, verificada em Portugal e característica das urbanizações dos estados dependentes (cf. Carnoy, 1984), provoca acentuadas assimetrias regionais, originando forte pressão demográfica sobre os centros urbanos e contribuindo para a acumulação de tensões sociais nas áreas metropolitanas.

O problema da habitação, que deve ser visto no âmbito abrangente das relações sociais de exploração e dominação, atinge particular visibilidade no domínio do local, evidenciando pontos de convergência de limitações estruturais e conjunturais.

Vejam os então com mais pormenor a questão urbana nessa unidade de análise constituída pela cidade de Lisboa e respectiva área de influência ⁽⁵⁾.

A cidade de Lisboa e toda a sua área metropolitana, sempre foram um grande pólo de atracção, apresentando os índices mais elevados de deficit habitacional e as formas mais degradadas de habitat urbano. Três quartos das famílias portuguesas do continente que vivem em barracas, habitam na AML. Dessas, 54% (cerca de 15 mil famílias) concentram-se na cidade de Lisboa (Mateus, 1990: 8).

O crescimento urbano da cidade, tem sido anárquico, desorganizado e orientado por uma estratégia de maximização do lucro sobre o solo e sobre as construções, comportando fortes factores de alienação e segregação social e espacial. As desigualdades das condições de vida são evidenciadas nas formas de uso e apropriação do território.

Lisboa é afinal uma cidade que, como todas as outras, é histórica e socialmente produzida, ou seja, o seu espaço é um produto histórico intrinsecamente articulado aos modos e relações sociais de produção das formações sociais que se vão desenvolvendo.

Conforme Santos, B.S. (1982: 31) «(...) a cidade capitalista é a expressão territorial da socialização contraditória das forças produtivas no modo de produção capitalista.» O uso do solo, condicionado à propriedade privada do mesmo, é sobre-determinado pela renda fundiária urbana ⁽⁶⁾ e o preço do solo está relacionado, não com a sua qualidade intrínseca, mas com a utilização das formas sobre ele construídas, com as actividades aí desenvolvidas e com as vantagens em termos de acumulação capitalista.

O solo urbano é na verdade a base e o suporte de um conjunto de actividades inerentes à produção, distribuição, circulação e consumo, mas é também a base e o suporte de lugares de vida, de utopia e de luta.

A cidade é um espaço com valor económico, político e simbólico, um espaço público e social em que o problema individual da habitação é, afinal, o problema colectivo da reprodução da força de trabalho; o problema da precaridade da habita-

⁽⁵⁾ Para um maior aprofundamento dos aspectos relacionados com a delimitação e caracterização da AML, ver Ferreira, V. M. (1987: 223 e seguintes)

⁽⁶⁾ «A renda fundiária é o mecanismo através do qual um valor criado pela sociedade é confiscado pelo proprietário fundiário e o seu montante depende da escassez produzida pelo investimento social feito e a fazer, face aos utilizadores potenciais e concorrentes do solo.» (Santos, B.S. 1982: 43).

ção é realmente um problema de solvência económica de amplos estratos da população, um problema de escassez de alojamentos e de especulação fundiária e imobiliária.

O crescimento de Lisboa simultaneamente concêntrico (em forma de meia lua) e radial (com eixos privilegiados) tem deixado bolsas de terrenos com bairros de barracas e outras construções precárias, em zonas periféricas sucessivas. Algumas dessas zonas são locais sem interesse comercial mesmo actualmente, pelas suas características morfológicas. Outras, com o desenvolvimento urbano, tornaram-se espaços rentáveis pela alteração da sua localização relativa.

Em qualquer dos casos, os bairros da lata aí existentes, são guetos demarcados e segregados, habitados por população economicamente insolvente, população excedentária em termos de mais-valia.

Carenciados a todos os níveis, os moradores dos bairros de barracas são compulsoriamente desiguais, invisíveis social e politicamente, não têm direitos de cidadania plena. Lisboa inclui-os, excluindo-os.

Para além deste tipo de habitação precária, há outros fenómenos a considerar característicos das grandes cidades e verificáveis também na grande Lisboa, como por exemplo o envelhecimento do tecido urbano e a partilha do fogo por várias famílias.

A habitação degradada, com particular relevância para os bairros de lata, e a sobreocupação, quer no caso da partilha do fogo por várias famílias, quer no caso pouco estudado do desajustamento entre a tipologia do fogo e a dimensão do agregado familiar, são o sintoma mais gravoso das condições de vida e habitação da população subalternizada em Lisboa — cidade e na respectiva área metropolitana.

Esta situação de precaridade e degradação habitacional para determinados extractos da população é um indicador privilegiado de expressão da pobreza urbana e do grau de desigualdade socio-económica e de exclusão social e política. (Silva, M.M., 1989)

Considera-se a habitação como a pedra de toque do processo de desenvolvimento económico do país e como analisador privilegiado da dimensão humano-social no processo de criação, distribuição e redistribuição da riqueza.

A abordagem do problema da precaridade habitacional implica portanto, a consideração das desigualdades socio-económicas, dos direitos e das políticas sociais. Estes aspectos remetem-nos para o âmbito mais alargado das relações sociais de produção e reprodução, da actuação do Estado e das diferentes forças sociais em determinada formação social.

Numa economia de mercado é, em princípio, do salário que o trabalhador retira os meios necessários à satisfação das suas necessidades e à reconstituição da força

de trabalho, como é da força de trabalho que é retirada a mais-valia que reverte a favor do processo de acumulação de riqueza.

O que acontece é que por um conjunto diversificado de razões conjunturais, estruturais e do sector em causa, os salários de uma faixa considerável da população portuguesa e, particularmente, dos habitantes da AML, não são compatíveis com os preços das habitações existentes no mercado.

Assim sendo, não só fica por satisfazer a necessidade básica do alojamento, como também fica comprometida a reconstituição da força de trabalho.

Este estado de coisas, conjugado com outros factores conjunturais e estruturais, cria condições propícias ao aparecimento de situações potenciais de conflitualidade social. Em momentos conjunturais específicos, em que a correlação de forças sociais e políticas se altera, **emergem esses conflitos sociais latentes**. Foi o que aconteceu na época que se seguiu ao 25 de Abril de 1974. Novos personagens entraram em cena, criando um dinamismo transformador da sociedade portuguesa a um ritmo sem precedentes.

No decurso do processo conflitual e no espaço urbano considerado, a AML, dois tipos de personagens e práticas interagiram:

- as práticas sociais das organizações populares de base, configurando movimentos sociais de luta pelo **direito de habitar** e por novas políticas de habitação;
- as práticas político-partidárias e estatais protagonizadas por dirigentes governamentais, preconizando medidas destinadas a alterar aspectos das **políticas sociais de habitação**.

Convém sublinhar que, do nosso ponto de vista, estas práticas tendiam a responder a três tipos de necessidades:

- necessidades de bem estar das populações mal alojadas;
- necessidades de segurança de determinados grupos sociais que se sentiam ameaçados;
- necessidades de legitimação do Governo (expansão da oferta de habitação e redução da conflitualidade social);

2.2 — A Emergência das Lutas pelo Direito à Habitação e à Cidade na AML

Situaremos, em primeiro lugar, os moradores dos bairros da lata, relativamente à respectiva **composição social e identidades**, no sentido de perceber a **categoria social dominante** nos movimentos de luta pelo direito de habitar e as forças e fragilidades desse movimento.

Embora não existam estudos publicados com dados precisos, é consensual que há nestes bairros, para além de reformados e domésticas, uma forte concentração de trabalhadores sem qualificação ou de baixa qualificação do ponto de vista escolar e profissional. Com níveis de rendimento geralmente inferiores à linha considerada de limiar de pobreza, foram numa primeira geração, imigrados das zonas rurais do país. O índice de desemprego, sub-emprego e trabalho precário é superior à média nacional. Ao nível das ocupações profissionais, prevalecem os operários da construção civil (serventes), trabalhadores metalúrgicos, biscateiros, mecânicos e bate-chapas, vendedores ambulantes, empregadas de limpeza e de serviços domésticos (7).

Estas características, que contribuíram de algum modo, para o isolamento socio-cultural e para uma situação de «trabalhadores-livres-sem-emprego» (Ferreira, V.M., 1986), tornam os moradores dos bairros de lata socialmente segregados num contexto socio-espacial urbano e «errantes» num contexto socio-político revolucionário.

A chamada espontaneidade inicial do movimento de moradores (por oposição aos conceitos de autonomia e de heteronomia) e a rejeição de partidarização sempre assumida pelas organizações de moradores dos bairros da lata, relaciona-se, por hipótese, com esta condição de **trabalhadores errantes, de vínculos contratuais precários** e com a ausência de «memória histórica» (Ferreira, V. M. 1986). Seria essa memória colectiva de lutas e conquistas que, a terem existido (enquadradas por organizações partidárias ou sindicais) constituiriam os **referenciais simbólicos**, imprescindíveis a uma organização autónoma e consistente.

Estas características que se articulam directamente com as formas de luta, objectivos e métodos adoptados, são factores explicativos da força e das fragilidades da organização dos moradores. Explicam também, quanto a nós, a sua relação simbiótica com momentos socio-históricos e conjunturais, no período compreendido entre 74 e 76, conforme viria a revelar-se no evoluir do processo.

No sentido de buscar explicações para este fenómeno da 'espontaneidade' inicial do movimento de moradores, parece importante relembrar o clima social e político da época e tecer algumas considerações sobre a questão dos direitos e das representações sociais.

Uma intensa politização em todos os círculos da sociedade civil e do aparelho militar, gerou modificações importantes nas atitudes e comportamentos individuais e colectivos, nas relações e práticas sociais.

(7) Relatórios de estágio de alunos do ISS de Lisboa (1974/1991) da área de Habitação e Urbanismo, apresentam dados parciais que confirmam estas afirmações.

A resignação das classes subalternizadas cedeu lugar à explosão de força e vontade colectivas dirigidas no sentido da procura de estratégias conjugadas de transformação do estado das coisas.

Para além da conquista dos direitos civis e políticos, pôs-se com extrema relevância e de uma forma generalizada a questão dos direitos sociais e económicos. Para além do problema da ausência de liberdade, da dominação política e ideológica, colocou-se o problema da exploração. (Santos, B.S. 1989).

Consideramos que estando em causa dois tipos de desigualdade, a **desigualdade política** e a **desigualdade socio-económica**, no caso de determinados segmentos de classe, estas desigualdades haviam de reforçar-se mutuamente provocando situações de exclusão mais aguda.

Acresce que estas situações de exclusão e subalternidade se tornaram mais visíveis com o 25 de Abril e, com esta desocultação, adquiriram novas dimensões as questões da participação e do acesso a bens e serviços. Despontou o movimento pela procura da equidade e pela qualificação das condições de vida, pela melhoria das condições de produção e reprodução da força de trabalho.

O processo revolucionário, segundo alguns autores, ou pré-revolucionário, segundo outros, colocaria então em primeiro plano, na nossa perspectiva, a questão da **redefinição dos direitos sociais e de cidadania** e iria alterar a correlação de forças sociais e políticas, as representações sobre o Estado, os partidos políticos, as instituições, as normas e os valores. As representações são indutoras de práticas sociais inscritas agora numa outra quotidianidade.

Focalizando a atenção nas práticas sociais dos novos personagens ou protagonistas sociais então surgidos e, particularmente, nos movimentos dos moradores dos bairros degradados colocamos as seguintes hipóteses explicativas para a emergência, formato e localização dos movimentos:

A consciência colectiva da existência de carências comuns, a par dos outros aspectos conjunturais já referidos, terá sido geradora de identidade. Essa identidade constituiu factor de mobilização no sentido da reivindicação da satisfação de necessidades e da afirmação do direito ao alojamento e a cidade. Emergiram então, os movimentos de luta por melhores condições de vida e habitação.

As deficientes condições de habitabilidade de amplos sectores da população e o elevado grau de conflitualidade social, particularmente incidentes na região de Lisboa em conjugação com a situação conjuntural pós-25 de Abril, são factores explicativos da emergência dos movimentos sociais de luta pelo direito à habitação, nessa mesma região metropolitana.

Os movimentos de luta pelo direito à habitação e à cidade organizaram-se em estruturas de base territorial denominadas Comissões de Moradores.

2.3 — Os Novos Sujeitos Sociais

As Comissões de Moradores iniciadas em Maio de 1974 foram uma inovação em Portugal, a par das Comissões de Trabalhadores e outras organizações como por exemplo os Conselhos de Aldeia. Integram-se no que se denominou Organizações Populares de Base⁽⁸⁾ e que, segundo alguns autores, podemos chamar ‘novos actores’ ou ‘novos sujeitos sociais’.

Analisando as formas organizativas encontradas, as falas, as lutas, as mediações, e o sentido das práticas das organizações de moradores, descobriremos esses novos sujeitos sociais surgidos em Abril de 1974, que alcançaram um protagonismo particular na cena política portuguesa. Corroborando Sader diremos que é a prática das organizações de moradores que «*as põe como sujeitos, sem que teorias prévias as houvessem constituído ou designado*». (Sader, E. 1988:10)

As Comissões e Associações de Moradores são um tipo de sujeitos colectivos que se foram definindo no agir em conjunto, na organização de acções que defendiam interesses próprios muito concretos ao mesmo tempo que reclamavam a sua autonomia e apartidarismo.

As organizações de moradores, desenvolveram lutas na esfera do social. Lutas que, situando-se no processo de reprodução social, se centraram na experiência do quotidiano, fazendo do **quotidiano urbano um novo espaço social, um lugar político**. Os moradores solidarizavam-se em torno de carências e necessidades comuns, e defendiam a transformação dessas carências e necessidades, em direitos.

A situação de segregação espacial e social em que viviam, favoreceram um processo de auto-identificação que a conjuntura pós-25 de Abril potenciou.

O eixo principal das movimentações foi a resolução concreta do problema da habitação, entendendo que «**todos tem direito a viver numa casa decente**» e a «**habitar no sítio**» que já ocupavam, ou seja, normalmente na cidade ou suas envolventes.

Mais que a posse, a propriedade da casa, o que está em causa é a apropriação colectiva do direito real de habitar. Estas características que sublinham ‘a pureza’ das organizações de moradores e que podemos encontrar em documentos da época

⁽⁸⁾ Estas organizações aparecem no Documento Guia do Projecto Aliança Povo — MFA, em Junho de 1975, como possibilitadoras de criação de «condições de participação activa das massas trabalhadoras.»

Mais tarde, em 1976, a Constituição da República, através dos artigos 264.º, 265.º, 266.º, legitima como Organizações Populares de Base Territorial as Assembleias de Moradores e as Comissões de Moradores «a fim de intensificar a participação das populações na vida administrativa local.»

Apesar de a Constituição consagrar a figura — Comissões de Moradores —, apenas foram reconhecidas como personalidade jurídica, as Associações de Moradores (Dec.-Lei 594/74 de 7 de Novembro) e as Cooperativas de Habitação (Dec.-Lei 730/74 e Dec.-Lei 737-A/74, respectivamente de 20 e 23 de Dezembro).

e em testemunhos actuais de moradores e técnicos, têm que ser relativizadas. O movimento de moradores dos bairros de lata foi também contraditório em si mesmo. As organizações de moradores possuíam negatividades e conflitualidades internas. Estes aspectos perceptíveis ao longo do tempo e com o evoluir dos processos, são também factores explicativos dos avanços e dos retrocessos das lutas dos moradores.

Os novos relacionamentos do colectivo dos moradores entre si e com o espaço público, através da criação de novos espaços políticos, tem que ser necessariamente olhados como experiências vividas por vezes com alguma violência a nível singular e colectivo. A ampliação rápida dos espaços de sociabilidade e dos espaços políticos, resultou de uma dinâmica dos movimentos que avançava depressa demais para práticas novas, rompendo sistemas conhecidos e previsibilidades securizantes. Estas rupturas ou estados de desequilíbrio geraram dificuldades, ambiguidades e conflitos que apenas quando e se eram superados permitiam o avanço dos processos e a concretização dos objectivos das lutas. Conforme afirma Leitão, «*Il faut rompre avec le triomphalisme et l'éloge aveugle de toute action de base qui ne tient pas compte du caractère contradictoire d'un mouvement social et du poids du passé sur les actions et les mentalités.*» (Leitão, L. et al, 1978: 675).

Para além das conflitualidades e contradições, singulares e colectivas, derivadas dos factores apontados, temos que lembrar aspectos ligados ao passado colectivo dos moradores e que tem a ver com a questão «da ideologia e da **hegemonia cultural e política**» (Gramsci, in Portelli, 1977).

A escola, a família, a igreja, a fábrica, o exército, o direito (enquanto instituição), treinaram as classes subalternizadas para obedecer, mantiveram-nas afastadas dos centros de decisão e bloquearam a sua participação até nas decisões que diziam directamente respeito às suas vidas.

Este contínuo condicionamento operou em dois sentidos:

- na predisposição para a passividade e aceitação das decisões e «dádivas» dos que tinham o poder e o saber de usá-lo;
- na sobrevalorização do domínio do individual em detrimento do colectivo e prevalência dos valores e normas das classes no poder.

Sabemos que o processo de descondicionamento não é simples nem linear. A aprendizagem da participação e a afirmação da vontade colectiva precisam de tempo para atingir um nível de maturação necessário.

No caso em análise, esse processo de descondicionamento iniciou-se com a crise geral do Estado e ficou sujeito a avanços e retrocessos. A sua evolução dependeria de aspectos conjunturais, assim como de contextos globais e situacionais, dos está-

dios de desenvolvimento dos processos de luta do movimento social popular e da descoberta de uma nova identidade por parte das classes subalternizadas ⁽⁹⁾.

O **condicionamento/descondicionamento** de que falamos, influenciou o nascimento e a vida das organizações e os seus intra e inter-relacionamentos, influenciou a natureza, consciência, e significado das lutas das organizações, bem como a respectiva capacidade de mobilização e grau de representatividade. Por isso, a compreensão destes processos de luta, não se coadunam com posicionamentos analíticos estáticos. Tudo pode ser controverso e alterar-se com o movimento da sociedade civil e do Estado, com a relação entre os diversos protagonistas.

No decorrer do processo, as organizações de moradores, perceberam-se e foram percebidas como **novos sujeitos sociais** que emergiram na história social e política do país. Iniciaram práticas sociais que tem de ser captadas e entendidas com novas categorias de análise do real, e não com as categorias sociológicas tradicionalmente utilizadas nem com ortodoxias teóricas ⁽¹⁰⁾.

O movimento de moradores encontra-se intimamente relacionado e articulado com a criação do SAAL. É sobre o SAAL enquanto serviço que configurou novas respostas institucionais, que recairá agora a nossa atenção.

3 — Configuração de Novas Respostas Institucionais — O Aparecimento do SAAL

O programa do MFA (Abril de 1974) previa o lançamento de *«uma nova política social que, em todos os domínios, teria essencialmente como objectivo a defesa dos interesses das classes trabalhadoras e o aumento progressivo, mas acelerado, da qualidade de vida de todos os Portugueses.»* ⁽¹¹⁾

⁽⁹⁾ Percebem-se em Downs posições que confirmam as nossas hipóteses interpretativas:

«As CM foram uma base organizativa do movimento social urbano (...) órgão reivindicativo e representativo ao nível local, concretamente no bairro, o seu trabalho era exigir a solução dos problemas deste. (...) As reivindicações não são nunca revolucionárias (nem reformistas), e é com a experiência da luta pela satisfação da reivindicação e pelo direito ao controlo directo sobre a sua resolução que o significado político se vai acentuar e evoluir. Mas mais do que resultado apenas da experiência de lutar, ele é resultado da conjuntura política (...) que determina as condições e a consciência segundo a qual as CM actuem.» (1978: 59) Concordamos ainda com o mesmo Autor quando diz que as organizações de moradores foram:

«Os germens do novo tipo de organização social, onde as pessoas perdem, o seu anonimato individualista e colectivamente encaram e resolvem os seus problemas, assim como se assenhoriam do poder de decisão (...)» (Downs, 1978: 61).

⁽¹⁰⁾ Destes constrangimentos derivam, na nossa perspectiva, algumas das dificuldades que têm sido experimentadas na investigação sobre a história recente dos movimentos sociais populares e habitacionais em Portugal.

⁽¹¹⁾ Programa do MFA, parte B — «Medidas a curto prazo», ponto 6 alínea a).

Não obstante as transformações na forma organizativa do Estado e as movimentações sociais acontecidas logo após o 25 de Abril, a estrutura da administração pública manteve-se intacta durante um longo período de tempo.

Uma certa ambiguidade política por que passaram as forças sociais, políticas e militares, determinantes no processo em curso, e a ausência de um projecto societário hegemónico que direccionasse as mudanças necessárias, explicam, em parte, a paralisia da administração pública.

Salvo alguns casos pontuais, o que se verificou na prática dos vários Governos Provisórios, e relativamente à política social de habitação na sua globalidade, foi a continuação de uma política imprecisa, ambígua e mal definida. As transformações revolucionárias não atingiram as instituições no seu cerne, que resistiram enquistando-se numa prática administrativa de continuidade.

Consideramos a **política social de habitação** como expressão de uma relação entre o Estado e as forças sociais da sociedade civil, que visa, entre outros aspectos, a satisfação da necessidade básica de habitar.

Nesta relação, o Estado gere o capital social (formado pela tributação do capital privado e dos rendimentos salariais) operando a socialização dos custos de reprodução da força de trabalho. No caso da política social de habitação, assumindo a forma de consumo social de habitação.

Para a concepção e concretização dos programas e das medidas de política social, o Estado serve-se do respectivo aparelho administrativo e de conhecimentos específicos de profissionais/trabalhadores da administração pública. (Santos, B.S. 1989)

A política social de habitação, em Portugal, herdada do anterior regime, era centralizada, dotada de verbas escassas e vinculada à incapacidade técnica e operativa da administração pública que, oferecendo resistência a um processo de transformação político-administrativo, inviabilizava a estruturação e operacionalização de respostas compatíveis com a dinâmica dos movimentos sociais populares surgidos com o 25 de Abril.

Efectivamente, o organismo que centralizava a política social de habitação, o FFH, burocratizado, lento, estruturalmente pouco versátil, havia há muito revelado a sua inoperância. Conforme afirma Fonseca Ferreira:

«O FFH — que surgiu [em 1969] como aposta de modernização e racionalização das estruturas do sector, como instrumento para uma acrescida intervenção do Estado na política e promoção habitacionais — não realizou, até 1974, qualquer empreendimento significativo.» (Ferreira, F. 1987: 67)

Muito embora tema privilegiado e sempre estrategicamente repescado em momentos eleitorais (tanto antes como depois de 1974), a **política social de habitação** não avançou, nem ao nível da definição de linhas estratégicas claras, nem em termos de medidas concretizadoras traduzíveis em resultados palpáveis. Analisemos no entanto os acontecimentos mais significativos que, para além dos aspectos já referidos, estão na origem de transformações surgidas, no pós-25 de Abril, no domínio da política de habitação.

Tendo como pano de fundo um novo contexto social e político, alguns funcionários do FFH, principalmente quadros médios, iniciaram logo após o 25 de Abril reuniões e plenários onde discutiam o funcionamento institucional, as realizações, os processos de trabalho seguidos e a política habitacional.

Foi na sequência destes debates internos, posteriormente alargados a moradores, organizações e entidades locais (Teatro São Luiz, Junho/74) que surgiu o «*Programa para uma Acção Imediata no Sector do Equipamento Social e do Ambiente*». Este programa, que apresentava princípios orientadores, medidas de exequibilidade a serem estudadas e propostas organizativas concretizadoras dessas medidas, foi posteriormente apresentado como proposta, ao Ministro do Equipamento Social e do Ambiente.

É de fundamental importância referir que no princípio de Maio de 1974, **grupos de moradores de bairros de lata de Lisboa** e de uma zona urbana degradada do Porto se dirigiram ao Secretário de Estado de Habitação e Urbanismo (SEHU), solicitando o apoio do Estado e declarando-se dispostos a colaborar na recuperação dos bairros, conforme os seus recursos o permitissem.

Os Novos Sujeitos Sociais conseguiram a publicização das suas posições colectivas ocupando/criando um espaço político.

Outros **organismos da sociedade civil**, ligados ao problema da habitação, também se manifestaram. Foi assim que a 20 de Junho de 1974 a Associação de Inquilinos Lisbonenses e a Associação de Inquilinos do Porto, juntamente com a Associação de Defesa dos Consumidores e representantes dos Sindicatos, promoveram em Lisboa um comício para o qual convidaram o SEHU.

Foi nesse comício que o Arquitecto Nuno Portas, na qualidade de Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo do I Governo Provisório, «(...) *anunciou para breve a publicação de um diploma relacionado com o direito à habitação.*»⁽¹²⁾

Participante do Colóquio de 1969 no LNEC, Nuno Portas, encontrou finalmente reunidas as condições políticas e sociais que viabilizavam o lançamento das bases para uma nova política social de habitação que aparecia com carácter de urgência. Carácter de urgência derivado da visibilidade das carências habitacionais, das expectativas criadas pelo próprio contexto revolucionário e pelo próprio Governo, derivado da publicização das vontades dos moradores e dos técnicos, apoiados por associações ligadas à questão da habitação e por outras organizações da sociedade civil.

Em 6 de Agosto de 1974 foi publicado no Diário do Governo o texto legal de criação do Serviço de Apoio Ambulatório Local. O Despacho conjunto do Ministério da Administração Interna e do Ministério do Equipamento Social e do Ambiente, assinado pelo Ministro da Administração Interna e pelo Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo, faz saber que, «*em face das graves carências*

(12) Cf. Livro Branco do SAAL (1976: 10).

habitacionais» e dadas as dificuldades «em fazer arrancar programas de construção convencional a curto prazo, está o FFH a organizar um corpo técnico especializado, designado por Serviço de Apoio Ambulatório Local, 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».

Às **autarquias locais** competia custear as obras de infraestrutura viária e sanitária, disponibilizar terrenos urbanizados, terrenos esses cedidos às organizações de moradores, em direito de superfície.

Como factor desencadeador dos processos, o texto do despacho, indica a **iniciativa dos moradores** organizados necessariamente em associações ou cooperativas.

O **financiamento** das operações e os apoios técnicos, suportadas por dois diplomas legais *«em curso de promulgação»* ficavam a cargo do FFH.

Prevê-se ainda no Despacho o início imediato das operações de transformação dos bairros e fala-se num período experimental, durante o qual os responsáveis do SAAL deveriam proceder a uma avaliação técnica, política e económica constante.

Não queremos neste trabalho, nem é esse o nosso objectivo, entrar em aspectos descritivos sobre a estrutura e o funcionamento do Serviço, detalhes por demais conhecidos e de fácil leitura em documentos próprios⁽¹³⁾. No sentido de uma melhor compreensão das questões que investigámos, interessa colocar duas hipóteses que se interlaçam e se fortalecem mutuamente:

- O SAAL foi aliado e o principal articulador social do movimento de moradores na relação deste com o Estado;⁽¹⁴⁾
- Pelo próprio momento histórico-político em que surgiu, pela dinâmica social existente, pela correlação de forças em presença, a criação do SAAL apareceu-nos como um **movimento instituinte**, como uma intervenção do Estado no domínio da política social de habitação que preconiza medidas tendentes a alterar elementos estruturais da política de habitação herdada do regime anterior ao 25 de Abril.

Explorando a segunda hipótese, analisemos os aspectos do Despacho que, na nossa óptica, são demonstrativos ou esclarecedores das posições que defendemos:

- O SAAL operava simultaneamente e de forma articulada a **descentralização** dos processos inerentes à promoção de habitação social, para as Autarquias

⁽¹³⁾ Ver texto legislativo e Livro Branco do SAAL, entre outros documentos.

⁽¹⁴⁾ Deixaremos a primeira hipótese para explicitar oportunamente. Esta hipótese prende-se com a questão da autonomia/heteronomia do movimento de moradores, prende-se com os vínculos, estratégias e mediações das organizações de moradores dos bairros de lata da AML, aspectos que desenvolvemos na dissertação de mestrado e que pela sua extensão e importância daremos a conhecer em outro artigo.

Locais, para as Organizações de Moradores e para as Equipas Técnicas *«especialmente contratadas para o efeito»*, mantendo o FFH, para além da função financiadora, a de coordenação técnica global.

Relembra-se que as equipas técnicas, à excepção da Equipa Coordenadora Central do FFH e das Equipas Coordenadoras da Câmara Municipal de Lisboa (Gabinete Técnico de Habitação e Empresa Pública de Urbanização de Lisboa), não funcionavam no espaço físico das instituições, mas em ateliers particulares. Estes aspectos conferem ao SAAL, enquanto serviço, uma autonomia relativa e ampliam positivamente o âmbito institucional do FFH e das Câmaras Municipais.

Esta descentralização dos processos inerentes à promoção da habitação social alteraria necessariamente, na nossa perspectiva, a relação Administração Central — Administração Local e a relação Estado — Sociedade Civil no que concerne às questões de habitação e urbanismo.

— Um segundo aspecto a analisar é a constituição das organizações de moradores como **cliente colectivo**.

Integrando como vector fundamental, desde o início, a participação dos moradores nas diferentes fases de elaboração e execução do programa, o SAAL tornou as organizações de moradores, interlocutores privilegiados das equipas técnicas responsáveis pela concepção do projecto do novo bairro. Era uma condição exigida pelo Despacho, partir da *«iniciativa dos moradores»* necessariamente organizados em Associações ou Cooperativas, e contar com a sua colaboração na transformação dos respectivos bairros.

A **oferta** teria que corresponder as necessidades da **procura** de uma maneira concreta e situada.

Este facto perfeitamente inédito no caso da habitação social, em Portugal, implicaria profundas alterações nas relações de poder entre a população, os decisores políticos e os próprios técnicos. O SAAL pôs técnicos, decisores e moradores, face a face, em interacção.

Nos programas convencionais eram as Instituições centralizadoras do processo de promoção social de habitação (Federação das Caixas de Previdência; Fundo de Fomento de Habitação e Gabinete Técnico de Habitação da Câmara Municipal de Lisboa) que determinavam locais de construção, custos, programas, destinatários, tipologias, formas de atribuição e de realojamento, enfim todo o processo ligado à construção e distribuição das habitações sociais.

O SAAL transformou este processo tradicional ao apoiar tecnicamente a organização dos moradores por forma a capacitá-la para desempenhar funções inerentes ao processo de concepção, construção e distribuição das habitações. O colectivo de moradores tornou-se não só cliente da equipa de arquitectura, como também promotor, juntamente com o Estado, dos fogos que iriam habitar.

— **O Direito à cidade** — «*Recorde-se que a principal justificação desta política está na **apropriação de locais valiosos** pelas camadas populares nele radicadas sob forma marginal*» — Despacho do SAAL — Diário do Governo n.º 182 de 06/08/74.

Eis o aspecto mais revolucionário do SAAL: o estabelecimento de medidas concretizadoras do direito de habitar na cidade para populações insolventes, até aí segregadas no próprio tecido urbano por hetero e auto-isolamento social e cultural ou irradicadas para as margens dos aglomerados, para os subúrbios, desprovidos de qualquer tipo de equipamentos colectivos e com um mínimo de infraestruturas.

O impacto político-urbanístico desta medida teria, claro está, implicações directas no **processo de planeamento urbano** e no funcionamento da **renda fundiária**. Esses processos eram regulados ainda por instrumentos jurídicos que privilegiavam o bloco social constituído pelos proprietários fundiários e pelos detentores do capital imobiliário, «*aliança histórica no caso do território urbano de Lisboa*» (Ferreira, V.M. 1986). Esta questão do **direito ao sítio** vem como é evidente problematizar directamente a relação Estado — Sociedade Civil.

Acabámos de expôr alguns dos factores explicativos que permitem perspectivar o SAAL como instituinte, como gérmen de mudança.

Referência obrigatória nas análises da relação entre o Estado e a Sociedade Civil no período de 1974-1976, o SAAL foi uma experiência polémica e controversa.

O Despacho de criação do SAAL, estabelecia um conjunto de medidas que centradas na esfera da reprodução social configuravam uma política de habitação em favor de um dos protagonistas do movimento social urbano, no caso, o movimento dos moradores dos bairros da lata de Lisboa.

Embora possam ser perceptíveis medidas conotadas, do ponto de vista político, como integradoras (institucionalização dos movimentos de luta dos moradores) sustentamos serem essas medidas de «*cooperação conflitual*», no que concordamos com Nuno Portas (1979: 109) ou de diálogo — enfrentamento.

Na nossa perspectiva, os aspectos de bloqueamento que vieram a verificar-se e inviabilizaram o SAAL, podem ser considerados **efeitos perversos** e como tal não desejados e não previstos.

Conjecturado como utopia ⁽¹⁵⁾ no final dos anos 60, o SAAL, tornado realidade em 1974 pertence a uma nova forma de conceber a política social de habitação.

A hipótese que delineámos ganha ainda mais consistência quando situamos conjuntamente o Despacho; isto é, pelas mudanças estruturais em curso, pela situação de conflitualidade social, pela correlação de forças sociais em presença, deter-

⁽¹⁵⁾ Entende-se por *utopia* o movimento conceptual estruturador do novo. Movimento que explora o campo do possível a partir de uma relação de tensão transformadora com o existente.

minadas medidas de política social eram necessariamente favorecedoras de transformações político-institucionais em favor das classes subalternizadas, de segmentos sociais economicamente insolventes.

A própria matriz organizativa do Estado estava em mudança e o que em tempos não excepcionais geraria reprodução, acabou por engendrar transformação na procura dos novos limites estruturais e organizacionais. Neste «*período de excepção*» (Carnoy, M. 1984) o poder mediador do Estado adquiriu uma certa autonomia relativamente ao bloco hegemónico que o sustentava — uma certa fracção da burguesia — e pode instituir medidas que privilegiavam outros segmentos sociais.

Quando a correlação de forças sociais volta a alterar-se e o potencial de reprodução se torna superior ao potencial de ruptura, entra-se num período de estabilização em que o Estado tende a responder privilegiadamente a necessidades do bloco social que o apoia. Pode então verificar-se uma retirada/retracção gradual dos direitos sociais.

E esta retracção gradual de direitos, que analisaremos mais adiante, torna-se tanto mais efectiva quanto mais gravosa for a recessão económica global e maior o grau de dependência de organismos financeiros internacionais.

4 — Apropriação de Espaços e de Direitos — Visibilidades e Ocultações

Em finais de 1975, uma outra conjugação dos factores económicos, políticos e sociais, de ordem externa e de ordem interna, induzem mudanças estruturais e conjunturais no nosso país. É pois, na re-articulação complexa entre os processos de mutação social, de transição política e de mudanças económicas, que vão situar-se os desenvolvimentos dos movimentos pelo direito à habitação que vimos analisando.

4.1 — 1976 — *Uma nova Conjuntura política e uma nova Correlação de Forças*

Convém ter presente, que a transição do Estado ditatorial para o Estado democrático, decorreu em Portugal numa época em que, não só a nível Europeu como à escala mundial, se verificava uma «*crise estrutural*» e «*multifacetada*» condicionada pelas rupturas energética, monetária e financeira, pela desaceleração do crescimento industrial e pela «*exigência de uma nova ordem económica internacional*». (Mateus, A. 1985: 281, 282)

Pensamos que esta conjuntura internacional, aliada a factores endógenos, acabou por produzir uma articulação perversa entre transição política e mutação económica em Portugal, originando a crise do processo revolucionário, originando um processo recessivo a nível macro-económico e consequentemente a nível das políticas sociais.

A retração do capital que se verificou logo a seguir ao 25 de Abril, a diminuição da actividade económica global e a desarticulação de estruturas de produção e circulação, originaram uma degradação económica que transpareceu no défice orçamental (Orçamento Geral do Estado) registado em 1976. O acréscimo dos salários reais verificado em 1974 e 1975 inicia em 1976 uma progressiva redução, o investimento produtivo é praticamente nulo e a dependência externa acentua-se.

As mudanças cumulativas verificadas após Março de 1975, a completa nacionalização da banca e dos seguros — a par da nacionalização de algumas empresas dos sectores considerados básicos na economia portuguesa (transportes, cimentos, aço, electricidade, petróleo, etc.) —, o início da reforma agrária e a abertura do processo de descolonização dos territórios africanos, foram mudanças desproporcionais à capacidade reorganizativa do Estado.

Também não houve, segundo A. Mateus (1985), um investimento suficiente nas transformações necessárias a nível produtivo, tecnológico e organizacional que assegurasse o desenvolvimento progressivo das estruturas económicas.

Na ausência de uma definição/redefinição das relações de poder económico e de uma trajectória orientadora da dinâmica de desenvolvimento, a instabilidade política de que já falámos, potenciou a instabilidade estrutural da economia portuguesa.

Num contexto em que se conjugavam, uma forte mobilização popular, a legitimação das suas lutas, e a «*suspensão*» do poder social dos grandes grupos económicos (1974-1975), operou-se uma progressiva desarticulação entre processos de acumulação e processos de repartição/redistribuição. Aconteceu que o «*incremento significativo*» verificado ao nível das políticas distributivas, as «*desvincularam temporariamente das políticas de acumulação*». (Santos, B.S. 1990a: 40)

O período entre Março de 1975 e Setembro desse mesmo ano, caracteriza-se como sendo um período de agudização de luta de classes e uma fase extremamente complexa no processo político português. As principais forças políticas dividiam-se entre dois projectos societários distintos: a institucionalização de uma democracia segundo o modelo europeu ou uma democracia de base, em que os novos sujeitos sociais, as organizações populares, ocupavam um espaço político fundamental na concretização da «*transição para o socialismo*»⁽¹⁶⁾.

O MFA dividido internamente vai perdendo significado enquanto garante do processo revolucionário e em Setembro desse ano de 1975, instala-se uma crise político-militar.⁽¹⁷⁾

Os acontecimentos de 25 de Novembro de 1975, que não vamos aqui analisar, podem ser vistos como uma solução possível para a crise revolucionária que se vinha registando. Porém interessa salientar que o 25 de Novembro de 1975 criou as

⁽¹⁶⁾ O Documento Guia do Projecto Povo-MFA expressa sobretudo esta linha.

⁽¹⁷⁾ A este respeito ver Pereira, J. M. (1985: 96); e Santos, B.S. (1990a)

condições necessárias para a «*revinculação das políticas distributivas às políticas de acumulação*», tendendo para o «*cerceamento das políticas distributivas*» (Santos, B.S. 1990a: 40, 41).

A partir de 1976, e embora em Abril desse mesmo ano a Assembleia Constituinte viesse a promulgar a **nova Constituição da República** que consignava os direitos políticos, cívicos, sociais e culturais e apontava como objectivo a construção de uma sociedade sem classes — a estratégia política de construção do socialismo vai perdendo sentido. Toma forma um novo projecto societário, o da construção da social-democracia, curiosamente, em tempo de crise do capitalismo.

É na interligação entre os micro e os macro acontecimentos, na interconexão entre os aspectos intrínsecos a esta situação estrutural e conjuntural e a especificidade das práticas sociais e políticas dos diferentes protagonistas do processo de luta pelo direito à habitação e à cidade, que buscamos os elementos necessários ao entendimento dos percursos, dos ganhos e das perdas dos novos sujeitos sociais.

4.2 — SAAL — *Um Programa com Morte Anunciada*

Já vimos que, em função da correlação de forças sociais e políticas, os dispêndios do Estado em políticas sociais excedeu em 1974 e 1975, o limite comportável pelos recursos financeiros produzidos pela actividade económica e compatíveis com os processos de acumulação.

Num contexto de degradação económica e ‘crise revolucionária’ a relação entre o Estado e o movimento de moradores em luta pelo direito à habitação, encontra novos registos.

O processo SAAL que vinha sofrendo diversos impasses, acaba mesmo por entrar sob pretextos diversos, numa situação de paralisia administrativa que bloqueia até as operações já iniciadas no terreno. ⁽¹⁸⁾

Tomadas de posição, encontros e reuniões de moradores e técnicos, denúncias públicas e a entrega de cadernos reivindicativos a diversos órgãos governamentais, por parte dos moradores e das Equipas SAAL, não encontraram eco.

Neste período difícil, nenhum partido político e nenhum organismo governamental, tomou posições públicas em defesa do SAAL e do movimento de moradores dos bairros da lata.

A 10 de Abril de 1975, o Ministro do Equipamento Social e do Ambiente e o Secretário de Estado de Habitação e Urbanismo, estiveram presentes, num plenário de moradores, realizado no Porto, em situação de emergência, dada a grande movi-

⁽¹⁸⁾ Cf. Livro Branco do SAAL e testemunhos de técnicos e moradores em entrevistas realizadas para a dissertação de mestrado em 1990.

mentação das organizações de moradores em dias precedentes. Mas o resultado não reverteria a favor dos moradores.

O encontro em plenário, o diálogo directo entre os decisores políticos, as organizações de moradores e as Equipas SAAL, que já tinha acontecido em momentos anteriores do processo, perdia sentido e não voltaria a repetir-se. Esta tomada da palavra por parte dos moradores para discutir enquanto colectivo, com representantes do poder instituído, aspectos que diziam directamente respeito às suas condições de vida, significa a apropriação do espaço público por parte das organizações de moradores, que adquiriram força política e visibilidade social num «*período de excepção*». Estes ganhos viriam a perder-se progressivamente à medida que se ia estabelecendo uma outra correlação de forças na governação e na sociedade civil.

Entre Setembro de 1975 e Fevereiro de 1976 um conjunto de acontecimentos marcaria negativamente a relação entre o Estado e o movimento de moradores, entre o Governo e um segmento populacional constituído predominantemente por população economicamente insolvente.

Iniciava-se a desvalorização gradual das ‘conquistas populares’, a desmobilização lenta das organizações de moradores, o fim do processo SAAL.

As comissões de moradores e o SAAL foram duramente atacados em Sessões da Assembleia Constituinte por alguns deputados.

Havia por parte de todos (deputados, moradores, técnicos) a percepção clara ou a intuição difusa de uma interdependência relativa, uma certa convergência entre os interesses dos moradores dos bairros de lata e dos técnicos das equipas SAAL.

Para além dos ataques verbais, aconteceram factos de natureza bem diferente, tais como atentados à bomba em instalações do SAAL e outras acções violentas principalmente na região Norte e na AML. Estas acções nunca completamente esclarecidas, teriam sido organizados por grupos extremistas.

Estes acontecimentos que geraram uma onda de protestos em todo o país, uniram e mobilizaram técnicos e moradores em torno da questão da habitação.

O Conselho Nacional do SAAL publicou, em Fevereiro de 76, um relatório programático contendo todos os pontos considerados fundamentais para a prossecução e melhoria do Serviço. Tinha também em conta a «redução previsível das verbas» atribuídas às políticas sociais em geral e ao SAAL em particular. ⁽¹⁹⁾

Em meados de Março deste ano de 1976, os trabalhadores/equipas do SAAL de todo o país dão uma conferência de imprensa que dirigem «*aos moradores em luta pelo direito à habitação e à população em geral*». Nessa conferência são denunciados os entraves burocráticos e os ataques ao SAAL e ao movimento de moradores e apresentam-se dados quantitativos sobre o processo SAAL.

⁽¹⁹⁾ Cf. Doc. 118 do Livro Branco do SAAL.

Enquanto isto, o Governo ia estruturando as bases da nova política de habitação. Segundo Fonseca Ferreira:

«A neutralização do SAAL constituía, na época, uma peça fundamental da estratégia para a inflexão da política habitacional seguida nos anos anteriores. Pelos seus objectivos — proporcionar alojamento às camadas mais carenciadas —, pelas características do processo — iniciativa e forte participação das populações e acentuada intervenção do Estado —, pelas situações urbanas que contempla — terrenos muito valorizados —, o SAAL não tinha lugar nas orientações adoptadas pela política habitacional a partir da Primavera de 1976.» (1987: 93).

Efectivamente, algumas medidas governamentais confirmam esta posição.

Nos primeiros meses de 1976, as posições públicas do Ministro do Equipamento Social e do SEHU, relativamente à política habitacional e expressas no Programa do Governo, revelam um enorme desfazamento entre o discurso e as práticas políticas. No discurso é reconhecido a todos os portugueses o direito à habitação e, recorrendo a conceitos de justiça social, reforça-se a necessidade de o Estado resolver urgentemente a *«situação de dois milhões de portugueses com problemas de alojamento»*. Toma-se no entanto o cuidado de chamar a atenção para a necessidade do *«relançamento da indústria da construção civil»*, para a necessidade de *«políticas de financiamento»* e para o benefício desejável de o Estado proporcionar às famílias, a possibilidade de adquirirem *«casa própria»*.

Na prática apenas estes últimos aspectos tomaram importância e tiveram alguma concretização. O SAAL permanecia em situação de interrupção/bloqueamento, sobretudo na cidade de Lisboa.

Iniciou-se o processo de extinção do Fundo de Fomento de Habitação (FFH) — que apenas viria a concretizar-se em 1982 — numa estratégia de ir retirando ao Estado o papel de principal promotor da habitação social. Foi assim que o Ministério de Habitação, Urbanismo e Construção, criou em Março de 1976, os Institutos Públicos e Imobiliários cujas funções se sobrepunham às do FFH, Institutos que nunca entraram em funcionamento.

Ainda no mês de Março, o MHUC publica um documento intitulado *«O PROBLEMA DA HABITAÇÃO»* em que faz o ponto da situação sobre a política habitacional do Governo. Após traçar um quadro sobre a situação habitacional em Portugal, caracteriza a situação do sector da construção civil e tece considerações sobre a importância da intervenção do Estado neste sector.

O SAAL é referido como um *«programa de acção indirecta do Estado»*. Apon-tam-se como resultados quantitativos deste programa, 123 operações, das quais, 38 em fase de construção e/ou reabilitação (abrangendo um total de 3 370 fogos), 47 em fase de projecto e mais 38 em diferentes fases do programa base. O documento

refere ainda, a constituição de 51 Associações de Moradores e Cooperativas de Habitação económica, das quais apenas 13 se encontravam legalizadas através de escritura notarial. Tece mais algumas considerações sobre o Serviço, salientando que «o SAAL não é um processo autónomo» e refere as verbas já dispendidas e as verbas atribuídas.

A 25 de Abril desse ano de 1976, elege-se a Assembleia da República com a seguinte composição partidária: PS 35%; PSD (PPD) 24%; CDS 15,9%; PCP 14,6%; UDP 1,7%. Entra também em vigor nesta data, conforme referimos, a nova Constituição Política, a Constituição da República Portuguesa que consagra o direito à habitação, assim como o direito à saúde e à segurança social.

Paradoxalmente é após a promulgação do direito à habitação que o SAAL e o movimento de moradores entram em processo de declínio atingindo pontos de não retorno.

Num momento em que tinha conquistado projecção a nível internacional, despertando o interesse dos nomes mais famosos da sociologia e da arquitectura francesas e italianas, e conseguindo o apoio financeiro dos EUA, o movimento de moradores e o SAAL entram em falência

Na sessão da Assembleia da República de 12 de Outubro de 76, o Arquitecto Gomes Fernandes, deputado do PS e adjunto do Ministro da Habitação, numa intervenção muito bem estruturada sobre a questão da habitação na região do Porto, acaba por atribuir ao «oportunismo partidário» e à «incompetência profissional de alguns técnicos», a inoperância do SAAL.

Embora tecendo elogios à filosofia e aos objectivos fundamentais do SAAL, levanta sérias dúvidas sobre o destino das verbas dispendidas «em apoios técnicos e administrativos»⁽²⁰⁾, responsabilizando o Ministério da Habitação, Urbanismo e Construção pela avaliação de todo o processo. Toma o cuidado de sublinhar que as operações já iniciadas não devem ser interrompidas, uma vez que estão em jogo «os direitos de uma população trabalhadora», devem sim ser «afastados os elementos nocivos». A intervenção é aplaudida pelos grupos parlamentares do PS, do PSD (PPD) e do CDS. (Doc. 203, Livro Branco do SAAL)

Equipas técnicas e algumas organizações de moradores, tomam posição e refutam as acusações do deputado Gomes Fernandes, prestando simultaneamente esclarecimentos sobre o processo SAAL. Os Serviços Centrais de Coordenação do SAAL publicam uma folha informativa esclarecendo vários aspectos do processo em 18 de Outubro. Sublinham-se, a validade dos princípios, os objectivos e a metodologia,

(20) Mais tarde, em 4 de Novembro de 76 o Ministro da Habitação ordena «uma sindicância no sentido de averiguar todas as possíveis irregularidades e seus responsáveis, (...) fixando o prazo de quarenta e cinco dias para o efeito.»

O Despacho foi publicado a 11 de Novembro e, tendo sido cumprida a tarefa de realização da sindicância, não foram até hoje tornados públicos os seus resultados.

explicitam-se as limitações e bloqueamentos e apontam-se possíveis desenvolvimentos, terminando com uma proposta concreta de reestruturação do Serviço.

Não obstante toda esta dinâmica, no dia 27 de Outubro de 76 é exarado um Despacho conjunto do Ministro da Administração Interna e do Ministro da Habitação, Urbanismo e Construção que ficou conhecido como o Despacho de «extinção do SAAL».

No texto do Despacho ⁽²¹⁾ acusam-se as Equipas do SAAL, de uma inadequada assistência às populações, e de incapacidade técnica revelada na dificuldade de resolução das questões de obtenção de terrenos para construção e na insuficiência de fogos construídos. As razões apontadas são, o desvio por parte dos técnicos do espírito do Despacho de criação do SAAL, «*actuando (estes) à margem do FFH e das próprias autarquias locais*». Para além destas considerações, e conforme refere Fonseca Ferreira:

«numa redacção de grande subtilidade dedutiva, o Despacho misturava o SAAL com a progressão 'assustadora' da construção 'clandestina' e o aparecimento de novos bairros degradados no pós-25 de Abril. Deste modo se inculcava na opinião pública menos familiarizada com as causas das carências habitacionais, a ideia de que o SAAL seria responsável por essas situações e pelo fracasso das políticas que vinham sendo seguidas». (1987: 92)

Entretanto haviam sido criados nas Câmaras Municipais, recentemente eleitas segundo as regras democráticas, os Serviços Municipais de Habitação tendo como objectivo principal, a atribuição e gestão das habitações do sector público.

Encontravam-se assim reunidas as condições para que a decisão político-administrativa de transferência do programa SAAL para a Administração Local, aparecesse, do ponto de vista formal, como a mais conveniente para a prossecução dos objectivos do SAAL e recondução do processo à sua filosofia inicial.

O SAAL foi então colocado na inteira dependência dos executivos camarários, que decidiriam da continuação ou interrupção das operações e da contratação e reconstituição das Equipas Técnicas.

Esta medida de transferência do programa para as Câmaras, foi mais um factor complicador do processo. Um dos principais factores de bloqueamento do SAAL, desde o seu início, teria sido a complexa e difícil articulação das Equipas técnicas com os decisores e os técnicos das autarquias, tendo-se gerado em alguns casos um contencioso nunca ultrapassado. Sendo esta dificuldade do conhecimento público,

⁽²¹⁾ «Determina normas para suster, com eficácia e justiça social o constante desenvolvimento das áreas de construção clandestina» cf. sumário do Despacho ministerial — DR — I Série, número 253 de 28 de Outubro de 1976.

não tendo a Administração Central dotado as Câmaras de recursos técnicos e financeiros próprios, e continuando estas a depender de organismos do Poder Central para a decisão sobre processos de expropriação e aprovação dos planos de urbanização, estava «*tecno-burocráticamente decretada*» a asfixia lenta do SAAL.

As forças sociais e políticas que defendiam a manutenção da estrutura orgânica e da metodologia de intervenção técnica do SAAL, encontravam uma conjuntura política, económica e social desfavorável.

Por outro lado, e para além do texto legal ser formalmente inatacável, a extinção do SAAL não era um acto isolado. Inseria-se numa deliberada neutralização das medidas que concretizavam uma determinada orientação da política social de habitação. Favorecia, através da implementação de outras medidas, a promoção privada e o mercado livre de habitação, um outro vector da política habitacional. A atenção do Governo seria transferida para estratos da média burguesia e desfocada das camadas economicamente insolventes da população. As políticas e os direitos sociais obedeciam sobretudo a regras ditadas pela conjuntura económica e política nacional e internacional.

4.3 — *Algumas visibilidades e muitas ocultações*

Volvidos dezasseis anos ⁽²²⁾, o SAAL é um programa que permanece no *limbo*, do qual os protagonistas ‘não querem falar’. Ao longo das entrevistas que tivemos oportunidade de realizar, demo-nos conta das resistências. A conversa iniciava-se com reservas e as respostas eram cuidadosamente controladas. Pouco a pouco iam-se sobrepondo o entusiasmo e a vontade de contar o vivido, o percebido, o reflectido, o aprendido, e uma grande curiosidade por conhecer o estado actual das operações SAAL e entender melhor o processo, os seus inígmias e as suas resultantes.

Determinar exactamente as realizações concretas do programa, a nível nacional, é uma tarefa muito difícil, já que deixou de existir um organismo central que controlasse o processo. Dos projectados dez anos de vida do Serviço, apenas dois foram cumpridos e ainda assim, com os problemas que já vimos. Não se conhece nenhuma investigação actualizada sobre o processo SAAL, mas estima-se que dos 40000 fogos previstos em 1974, tenham sido construídos 8000 até 1992.

Em relação à situação que se verificava em Outubro de 1976, na altura em que se extinguiu o Serviço, e cruzando dados apresentados por Fonseca Ferreira (1987: 86)

(22) Em relação à data de elaboração da dissertação de mestrado.

e dados recolhidos no Livro Banco do SAAL, a situação pode resumir-se como sendo a seguinte:

- *Total de famílias envolvidas nas operações iniciadas*: 41665, das quais 19891 na região de Lisboa, sendo 13509 da cidade de Lisboa.
- *Total de novos fogos iniciados*: 2259, dos quais 676 no distrito de Lisboa, sendo 172 na cidade de Lisboa.
- *Total de fogos construídos*: 136 (não figurando dados para o distrito e cidade de Lisboa).
- *Total de organizações de moradores constituídas*: 158, das quais 52 do distrito de Lisboa, sendo 19 da cidade de Lisboa.
- *Total de Equipas constituídas*: 95 que englobavam um total de 575 técnicos (sem dados discriminados para o distrito e cidade de Lisboa).

Em 1991, e referindo-nos apenas à cidade de Lisboa, constatámos, através da pesquisa empírica que efectuámos, que das 19 organizações de moradores de bairros de lata, apenas 14 tinham conseguido a aprovação dos Estatutos e respectiva publicação no Diário da República, pelo que eram sujeitos colectivos com personalidade jurídica e seus órgãos directivos foram socialmente legitimados. Dessas 14 organizações apenas 10 conseguiram obter financiamento ou terrenos que lhes permitissem iniciar a construção dos novos bairros.

Segundo dados fornecidos em 1991 pela Câmara Municipal de Lisboa, foram construídos na cidade 1429 fogos, estando mais 116 em fase de construção.

De todos os Bairros referidos, apenas um (o da Boa Esperança), construiu o número de fogos inicialmente previsto (152). Relativamente aos outros bairros que iniciaram a construção regista-se um défice de 1033 fogos, tendo como referência os projectos iniciais.

É importante acrescentar que até 1992, não foi concluído nenhum bairro SAAL. Todos permanecem incompletos do ponto de vista urbanístico. Não foram construídos os equipamentos colectivos previstos e urbanizada a envolvente imediata à habitação. O edificado apresenta actualmente, alguns sintomas de degradação, e não existindo na grande maioria dos Bairros arranjos dos espaços exteriores, experimenta-se uma sensação de abandono, expressa, inclusivamente, pelos próprios moradores no decurso das entrevistas que realizámos.

Nenhum organismo oficial assume a responsabilidade da conclusão e da gestão urbanística dos Bairros, canalizando sempre as solicitações colocadas pelos moradores para as 'outras' instituições. Há muito que os moradores se cansaram de 'circular' entre o INH, o IGAPHE e as Câmaras Municipais.

As situações de degradação física dos bairros acentuam-se e as situações de degradação e de conflictualidade social tendem a agravar-se.

A maioria das organizações de moradores, enquanto sujeitos colectivos, desarticularam-se e retomaram a invisibilidade perdendo espaço político. O movimento de moradores dissolveu-se, fragmentou-se, à semelhança do que aconteceu ao MFA, às Equipas SAAL e a alguns partidos políticos, seus potenciais articuladores sociais.

Num processo em que tomam particular relevância as alterações conjunturais e estruturais, a correlação de forças na sociedade civil e na sociedade política, os novos sujeitos sociais ganharam a promulgação do direito à habitação mas perderam o exercício desse mesmo direito.

Nesta Lisboa de 1994 e com um novo programa habitacional, o Plano Especial de Realojamento (PER), permanecerá o desfazamento entre as expectativas de bem estar e a capacidade para atendê-las/realizá-las?

Considerações Finais:

O Reconhecimento e o Exercício do Direito de Habitar — Dessincronias

Ao longo do processo de configuração e operacionalização do SAAL e em torno da questão do Direito à habitação e à cidade, que se prende com a questão mais vasta da equidade social e política em Portugal, desenvolveu-se um sistema de alianças e conflitos entre diferentes protagonistas da sociedade civil e da sociedade política.

No contexto urbano da AML, as alianças e os conflitos inscritos em momentos conjunturalmente diversos, foram variando consoante o que estava em jogo para cada um dos intervenientes face à correlação de forças sociais e políticas nos diferentes períodos histórico-políticos considerados.

As questões em análise foram abordadas tendo em consideração duas vertentes principais:

- uma, de natureza política e situando-se no domínio do simbólico — o reconhecimento e a promulgação formal do Direito de habitar pelo Estado;
- outra vertente, de natureza institucional/operacional, situa-se no domínio das práticas e das políticas sociais que incluindo ou excluindo a população urbana insolvente em programas estatais, permitem ou inibem o acesso desses segmentos de classe a serviços que viabilizam/inviabilizam o exercício do Direito à habitação e à cidade.

O Direito de habitar, tácitamente reconhecido a partir do Despacho de 6 de Agosto de 1974, atingiria um ponto de não retorno em 1976, com a institucionali-

zação da democracia e a promulgação da Constituição da República. O artigo 65.º consagraria o **Direito à Habitação**:

«1 — Todos têm direito para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.»

A propósito da rigidez adquirida pelos direitos após a sua promulgação formal citamos Boaventura Sousa Santos:

«(...) os direitos sociais, uma vez criados, são independentes da conjuntura económica que os tornou necessários ou possíveis e não há, em sede política nenhum motivo aceitável para que sejam eliminados ou alterados, uma vez passada essa conjuntura e só por esse facto.» (1990a: 200)

Mas uma coisa é a manutenção formal dos direitos sociais através do quadro legal, outra coisa é a aplicação desse quadro legal, ou seja, a prática desses direitos a viabilizar necessariamente pela mediação institucional.

É que o exercício dos direitos sociais a ser concretizado através das práticas estatais e das práticas sociais dos agentes envolvidos, depende de aspectos estruturais e conjunturais, e mais imediatamente, depende do contexto específico em que operam essas práticas e das diferentes forças sociais em presença.

Já vimos em momentos anteriores deste trabalho, como a questão da habitação social mobiliza diferentes grupos sociais, com **interesses conflituais e contraditórios** e como estes aspectos se complexificam no caso da AML. Consoante o peso político dos diferentes grupos nos diferentes momentos conjunturais e dependendo do que está em jogo, assim o Estado português tendeu a viabilizar o exercício do Direito à habitação e à cidade; tendeu a concretizar políticas e programas sociais, ou a restringir esse mesmo exercício através do bloqueamento dos ditos programas e políticas.

No caso do programa SAAL, estava portanto em causa o problema da força relativa, da legitimidade e do saber de um sujeito social e colectivo, o movimento organizado dos moradores. Estava em causa a legitimação, pelo Estado, do acesso aos direitos e aos benefícios do desenvolvimento económico, do acesso ao espaço da cidade, do acesso a um espaço social, político e económico, por parte de estratos economicamente insolventes, de população excedentária em termos de produção de mais valia.

Na concretização desses direitos e no acesso a esses espaços o estado utiliza um mediador privilegiado, o **Direito enquanto norma jurídica**. Mediador privilegiado porque conservando uma exterioridade em relação ao económico e ao político, é eficaz no controlo dos processos sociais conflictuais e contraditórios e no jogo de interesses que a promulgação dos direitos sociais envolve. (Santos, B.S.1990a)

Há no entanto dois aspectos a analisar na questão da utilização da norma jurídica pelos diferentes Governos no período temporal considerado (Abril de 1974/Out. 1976).

Por um lado, os sucessivos Governos Provisórios, não conseguiram sincronizar as práticas sociais institucionais com o quadro legislativo específico. Por outro, os Governos Constitucionais encontraram-se a braços com uma discrepância entre as exigências dos movimentos sociais, o consignado na Constituição e as possibilidades reais da sua concretização, acabando por bloquear o processo SAAL através da utilização de instrumentos jurídico-formais conjugados com a utilização da própria burocracia estatal.

Em princípio, a personalidade jurídica atribuída às organizações de moradores e o conjunto de medidas legislativas a implementar pela SEHU e pelas várias instituições implicadas no SAAL, corresponderia à utilização de mecanismos e instrumentos jurídicos que transportariam as reivindicações dos moradores para a legalidade, colocando-as dentro dos parâmetros normativos do Estado. O que aconteceu foi que as práticas sociais avançaram depressa demais, atingindo no domínio dos direitos e das políticas sociais, níveis que não foram cobertos na sua totalidade pelas normas jurídicas, indo portanto para além dos quadros legais existentes.

Por outro lado, as organizações de moradores despossuídas de memória histórica, de mediadores/articuladores sociais e de saber organizativo, não se conseguiram posicionar como gestores do processo e como promotores imobiliários coletivos.

Estes aspectos, conjugados com outros já colocados, constituíram mais um fator de vulnerabilidade do movimento e das conquistas dos moradores.

Num tempo de **crise financeira do Estado** (período de desinvestimento e recessão económica interna, aliada à inibição de recursos externos), portanto num tempo de **crise das políticas distributivas**, aconteceu exactamente o contrário do que seria desejável, foi por meio dos mecanismos jurídico-formais e tecno-burocráticos que se retardou e asfixiou o processo de conquista e exercício do Direito de habitar.

Os Governos Constitucionais não só não promulgaram determinadas leis, como não regulamentaram devidamente outras. Também não dotaram de verbas e recursos técnicos necessários as Câmaras Municipais recentemente eleitas e para onde transferiram as competências do SAAL (Despacho de 28 de Outubro de 1976) comprometendo portanto a execução do programa. Assistimos então ao **bloqueamento progressivo** das operações SAAL e à sua **interrupção** nomeadamente na cidade de Lisboa.

A estratégia política subjacente a estas formas de actuação e que se prende directamente com a questão da revinculação das políticas distributivas às necessidades do processo de acumulação do capital, é simultaneamente uma estratégia de deterioração dos bens e serviços de consumo social e de desvalorização dos direitos

sociais. Coloca portanto o Estado no cerne de um **processo histórico muito complexo e contraditório**. (Santos, B.S., 1990a)

A desvalorização dos direitos sociais já consignados na Constituição pode pôr em causa a legitimidade do Estado. Daí, que a retirada dos direitos, no caso do Direito à habitação, seja necessariamente subtil e gradual. O Direito formal permaneceu e o exercício do Direito inibiu-se deixando progressivamente de ser concretizado.

Os entraves experimentados com a legalização das organizações de moradores, com as expropriações de terrenos para a construção de habitações, com a canalização das verbas para subsidiar o início das operações, demonstra o que vimos dizendo e constituiu factor de desmobilização do movimento de moradores. Para as suas organizações tornou-se difícil gerir os longos tempos de espera e contornar os insucessos e as 'cidades' provocadas pelas malhas jurídico-formais oficiais.

Condicionamentos e conflitos internos impediram que a grande maioria das organizações de moradores adquirisse as capacidades de gestão e simultaneamente de interlocução requeridas e pressupostas pela própria natureza do SAAL. A ausência de mediações, de articuladores sociais facilitou a inibição do exercício do direito à habitação e à cidade. ⁽²³⁾

Pensamos que a relação entre as práticas sociais das organizações de moradores e as práticas políticas estatais, ou seja, a relação entre as estruturas populares e as estruturas do poder político, não é directa, é necessariamente transitiva, logo necessita de mediações.

As Equipas SAAL e o MFA, por hipótese articuladores privilegiados do movimento de moradores, acabaram por não exercer eficazmente a função de mediação.

A ocultação dos vínculos que articulavam os partidos políticos e as organizações de moradores, desejada por uns e por outros, acabou por prejudicar a mediação, eventualmente positiva, das organizações partidárias na inter-relação das organizações de moradores com o Estado.

A invisibilidade dos vínculos partidários, não favorecendo a mediação, fragilizou alianças que não puderam assim ser política e socialmente assumidas e legitimadas.

Em suma, em 1974/75, a ausência de mediações através de articuladores sociais estáveis, impediu a apropriação da legalidade 'oficial' por parte do movimento de moradores, no sentido de fazer reverter a seu favor a utilização dos canais jurídico-formais da legalidade democrática. A partir de 1976 e numa outra correlação de forças este movimento popular perdeu as condições políticas de visibilidade, de

⁽²³⁾ Hipóteses desenvolvidas na dissertação de mestrado e que retomaremos em outro artigo.

ocupação de um espaço público e a capacidade de reivindicação. Estavam reunidas as condições propícias à retração do direito à habitação.

A estratégia de «*desvalorização dos direitos sociais*» (Santos, B.S. 1990a) foi progressiva e o bloqueamento das políticas sociais que concretizavam esses direitos, por um Estado que estava afinal vinculado constitucionalmente a eles, tomou forma sobretudo a partir do final de 1979. A política de habitação sofreria uma inflexão decisiva nos anos 80. O SAAL e outras medidas de execução de uma política social de habitação saída da conjuntura de Abril de 1974, afectavam negativamente os interesses dos grupos industriais e financeiros envolvidos na produção e na comercialização da habitação, e dos proprietários imobiliários. Este aspecto da problemática habitacional, agora no contexto de uma outra correlação de forças, é um factor que aliado a outros de que já falámos e aos «*estrangulamentos financeiros ditados pelo acordo com o FMI*» (Ferreira, A.F. 1987: 121) firmado em 1978, contribuiu para a mudança de rumo da política habitacional. A desarticulação do sector público de promoção habitacional, a simultânea liberalização dos mercados e a privatização da produção passariam a constituir as metas a alcançar.

A alteração das posições políticas relativas na sociedade civil, altera também o jogo no espaço urbano enquanto *locus* de criação, repartição e utilização de bens e serviços socialmente produzidos.

A conjuntura nacional e internacional, a base social do movimento de moradores, os seus articuladores sociais e os aspectos concretos para os quais eles queriam obter resposta (uma casa condigna no bairro/sítio onde viviam) são os factores determinantes na emergência assim como no declínio do movimento de moradores dos bairros de lata da AML.

O retrocesso do movimento de moradores correspondeu à retirada destes da cena política, à sua ocultação. Reduziu a conquista do direito à habitação e à cidade a uma imagem virtual.

Ao longo do processo de pesquisa e do trabalho que tivemos oportunidade de desenvolver entre 1974 e 1992 em alguns bairros da cidade e da área metropolitana de Lisboa, demo-nos conta de que aqueles moradores, trabalhadores errantes de vínculos contratuais precários, culpabilizados pelo insucesso do seu movimento de luta, marginalizados do espaço público, se auto-excluíram do processo político e acusam níveis baixos de auto-estima. Mas apesar das muitas contradições e conflitos internos a nível individual e colectivo, ganharam memória colectiva do tempo das lutas solidárias; ganharam, pelas práticas desenvolvidas, uma certa percepção e habilidade na manipulação de instrumentos jurídico-burocráticos; ganharam capacidade organizativa e identidade. Pela afirmação do sentido das lutas, pelas conquistas e pela visibilidade e ocupação de um espaço público, chegaram até a adquirir foros de cidadania.

Experimentam actualmente o conflito da relação antagonónica entre uma cidadania que lhes dizem ser europeia e a desigualdade social, política e económica no seu próprio país.

É talvez na resolução/gestão deste conflito entre uma democracia política e uma democracia social que em outro momento conjuntural e estrutural se encontrarão as potencialidades modificadoras das situações de desigualdade social e de exclusão. Aí residirá a capacidade de renascimento dos moradores como sujeitos sociais com autonomia, protagonismo e implicação na resolução dos seus próprios problemas, na modificação das suas condições de vida. Sujeitos inseridos cultural, social e politicamente.

É uma hipótese que deixamos em aberto e que toma forma na década de 90. Os Estados buscam outros parâmetros e novas formas de legitimação, confrontados que estão com:

- a tensão entre a reivindicação crescente da democracia e novas formas de autoritarismo;
- a pressão social no sentido da conquista da equidade, da abolição das desigualdades sociais, económicas e culturais cada vez maiores e mais visíveis;
- a alteração da esfera política de competências dos Estados Nacionais (através do surgimento de novas identidades locais, o infra-estatal, e o processo continuado de emergência do transnacional, o supra-estatal);
- a violência urbana crescente e assustadora.

Os processos de exclusão e de desafiliação avançam mais depressa que a invenção das soluções. É preciso que saibamos inverter as tendências. A dessincronia entre o reconhecimento e o exercício do direito à habitação e à cidade é apenas uma das pontas.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- BARBALET, J.M. (1989) — «A Cidadania», Lisboa, Estampa
- CARNOY, Martin (1984) — «Estado e Teoria Política», Campinas/SP, Brasil, Papyrus
- CNS, Conselho Nacional do SAAL (1976) — «Livro Branco do SAAL», Lisboa, FFH
- DOWNS, Charles et al (1978) — «Os Moradores à Conquista da Cidade», Lisboa, Armazém de Letras
- FERREIRA, U. M. (1986) — «A Cidade e o Campo. Uma leitura comparada do Movimento Social, 1974-1975,» in RCCS n.º 18/19/20, Coimbra
- FERREIRA, A. F. (1987) — «Por uma Nova Política de Habitação», Porto, Afrontamento
- FERREIRA, V. M. (1987) — «A Cidade de Lisboa: de Capital do Império a Centro da Metrópole», Lisboa, D. Quixote
- GOLDMAN, L. (1979) — «Dialéctica e Cultura», Rio da Janeiro, Paz e Terra

- LEITÃO, L. et al (1978) — «Mouvements Urbaines et Commissions de Moradores au Portugal (1974-1976)», in *Temps Moderns* n.º 388, Novembro, Paris
- LOPES, S. (1977) — «Etat et Moradores — le SAAL et les Commissions de Quartier à Porto», Paris, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (não publicado)
- MARSHALL, T. H. (1950) — «Cifizenship and Social Class»
- MATEUS, A. (1985) — «25 de Abril, Transição Política e Crise Económica: Que Desafios Dez Anos Depois?», in *RCCS* n.º 15/16/17, Coimbra, CES
- (1990) — «Habitação Social e Precaridade Económica em Lisboa», Câmara Municipal de Lisboa
- MOP (1969) — Relatório final do Colóquio sobre Política de Habitação
- PEREIRA, J. M. (1976) — «O Socialismo, a Transição e o Caso Português», Lisboa, Bertrand
- (1979) — «Pensar Portugal Hoje», Lisboa, D. Quixote
- (1985) — «A Natureza Instrumental das Forças Armadas: O Exemplo do 25 de Abril», in *RCCS* n.º 15/16/17, Coimbra, CES
- PORTAS, Nuno (1979) — «O Programa SAAL — Um Balanço Provisório», in *Cadernos Intervenção Social* n.º 2, Lisboa, ISSS
- (1986) — «O Processo SAAL: Entre o Estado e o Poder Local», in *RCCS* n.º 18/19/20, Coimbra, CES
- PORTELLI, H. (1977) — «Gramsci e o Bloco Histórico», São Paulo, Paz e Terra
- SADER, E. (1988) — «Quando Novos Personagens Entraram em Cena», Rio de Janeiro, Paz e Terra
- SANTOS, B. S. (1982) — «O Estado, o Direito e a Questão Urbana», in *RCCS* n.º 9, Coimbra, CES
- (1984) — «A Crise e a Reconstituição do Estado em Portugal», (1974-1984), in *RCCS* n.º 14, Coimbra, CES
- (1989) — «Os Direitos Humanos na Pós-Modernidade», Oficina do CES, n.º 10, Coimbra
- (1990a) — «O Estado e a Sociedade em Portugal (1974 — 1988)», Porto, Afrontamento
- SILVA, M. e COSTA, A. B. (1989) — «Pobreza Urbana em Portugal», Lisboa CRC/Cáritas