

**Um país a tornar-se urbano e democrático:
a questão urbana na primeira década da democracia portuguesa**

Ana Isabel Drago Lobato

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de
Doutor em Estudos Urbanos
(ISCTE-IUL e FCSH-UNL)

Orientador(a):
Doutor Walter Rodrigues, Professor Auxiliar
ISCTE–Instituto Universitário de Lisboa

Coorientador(a):
Doutor Nuno Grande, Professor Associado
Universidade de Coimbra

Novembro, 2019

**Um país a tornar-se urbano e democrático:
a questão urbana na primeira década da democracia portuguesa**

Ana Isabel Drago Lobato

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de

Doutor em Estudos Urbanos
(ISCTE-IUL e FCSH-UNL)

Jurí:

Professor Doutor José António Bandeirinha,
Professor Catedrático da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade
de Coimbra

Professor Doutor João Ferrão,
Investigador Coordenador do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de
Lisboa

Professor Doutor Álvaro Domingues,
Professor Associado da Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto

Professor Doutor Luís Baptista,
Professor Catedrático da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da
Universidade Nova de Lisboa

Professor Doutor Walter Rodrigues,
Professor Auxiliar, ISCTE–Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2019

/ Resumo

Esta tese procura problematizar a relação entre a produção da democracia portuguesa e a questão urbana na década que vai de 1974 a 1985.

Olhada como espaço de desigualdade e desordenamento urbanos, os territórios da região de Lisboa constituíram-se como um desafio na transição democrática, e a questão urbana emergiu como mote de reivindicação de participação política, direitos, apropriação e redistribuição pela voz de um amplo movimento social. Esta dissertação analisa as respostas políticas e institucionais que foram sendo dadas a esses desafios, procurando mostrar que, apesar da consagração dos novos direitos da cidadania democrática, a configuração da democracia portuguesa caminhou ao longo da sua primeira década para uma acomodação despolitizada da desigualdade urbana.

Discutimos esse processo de despolitização em torno de três dimensões analíticas. Em primeiro lugar, mostrando como os governos do novo regime democrático foram substituído o desígnio do combate à desigualdade pela prioridade do combate ao desordenamento urbano. Essa mudança remeteu a resposta ao défice habitacional urbano para o campo da iniciativa privada, colocando a habitação como um dos primeiros domínios de liberalização de políticas públicas na democracia portuguesa. Em segundo lugar, analisamos os discursos dos atores políticos que se bateram contra esse modelo de cidade liberal, e as suas limitações – designadamente do Partido Comunista Português, e os debates lançados por urbanistas na área do Partido Socialista. Por fim, procuramos mostrar como, após o período dito revolucionário e com fracos instrumentos de redistribuição, a governação local democrática nas periferias de Lisboa foi fortemente modelada pela estrutura de propriedade fundiária e pelo mercado privado de habitacional, cujas dinâmicas se mantiveram quase intocadas pela mudança de regime.

Palavras-chave: democracia, urbano, politização, questão urbana, habitação, governação local

/Abstract

This dissertation discusses the relationship that connects the making of Portuguese democracy and the urban question in decade that stretches from 1974 to 1985.

Conceived as a space of inequality or/and an unplanned space, the territories of Lisbon's region became a challenge during democratic transition, and the urban question stood as form of claiming political participation, citizenship's rights, appropriation and redistribution through the voices of a broad social movement. This thesis examines the political and institutional responses that were given to these claims of participation and equality, aiming to show that despite the consecration of new democratic citizenship's rights, throughout this decade the configuration of Portuguese democracy leaned toward a depoliticized accommodation of urban inequality.

We discuss this process of depoliticization through three analytical dimensions. First, we try to show how in democratic public policies the struggle against inequality was traded by the priority of combating the lack of urban planning. That shift placed the response to the housing deficit in the hands of private market, making housing policies one of the first areas of liberalization process of public policies in the Portuguese democracy. Secondly, we discuss political disputes around this process, examining the discourses and limitations of the main political actors that struggled against this model of a liberal city – namely, the Portuguese Communist Party and the debates launched by urbanists in the political field of the Socialist Party. Finally, we try to show that, after the so-called revolutionary period and with feeble redistributive tools, democratic local governance was strongly shaped by land ownership structure and housing private initiative, that remained almost untouched by democratic regime change.

Keywords: democracy; urban; politicization; urban question; housing; local governance

ÍNDICE

Agradecimentos	6
Introdução	7
Capítulo 1 / O ar da cidade politiza?	
A democracia e o urbano na teoria crítica contemporânea	32
1.1 Para uma abordagem etnográfica da democracia	39
1.2 Politizar o “urbano”	48
1.2.1 As perspetivas ontologizantes	51
1.2.2 Cidadania: as lutas da cidade	57
Capítulo 2 / Do surgimento da questão urbana à revolução na cidade	61
2.1 O Estado Novo e a emergência da questão urbana	63
2.1.1 Lisboa e ao redor: densificação, suburbanização e explosão metropolitana	65
2.1.2 Políticas estado-novistas para o “urbano”	68
2.1.3 O projeto modernizador do Marcelismo	71
2.2 O povo, a cidade e o regime, 1974-1976: ocupações, movimento social urbano e disputa política	74
2.3 Olhares da teoria social portuguesa sobre a politização da condição urbana	78
Capítulo 3 / O SAAL: a cidadania de apropriação dos pobres urbanos para socializar as políticas públicas	89
3.1 Responder à radicalidade da politização da questão urbana	93
3.2 Uma formulação de cidadania de apropriação	97
3.3 O SAAL como prática: as equipas e as organizações populares	101
3.3.1 O SAAL como prática militante: politizar, mobilizar, institucionalizar e solidificar as organizações populares para uma longa luta pela terra e pela casa	104
3.4 O SAAL como estratégia política para o desenho do Estado democrático: a aliança popular urbana dos “mal alojados” e os seus limites	111
Capítulo 4 / Em nome do povo: direito à habitação e poder local democrático no processo constituinte	116
4.1 Um debate constitucional: a emergência do político no espaço urbano	121
4.2 Direitos urbanos: habitação, Estado, solos urbanos e casa própria	122
4.3 Do povo, pelo povo e para o povo: partidos políticos e organizações populares no poder local	127
Capítulo 5 / A Cintura Vermelha de Lisboa: o PCP, a questão urbana e uma cidadania de oposição	135
5.1 Os partidos comunistas e as “cidades vermelhas” da Europa Ocidental no século XX	143
5.2 A imaginação ruralista da nação no pensamento político dos comunistas portugueses	148
5.3 Um discurso comunista para a questão urbana portuguesa no novo regime democrático	150

5.3.1 O urbano como espaço de privação	150
5.3.2 Politizar o urbano: solos urbanos, habitação e classe	154
5.3.3 Despolitizar o urbano como espaço de emergência do político: instituições “próprias” para resolver problemas “concretos”	157
5.3.4 O que significa a democracia: participação através das instituições para resolver os “problemas concretos” das pessoas	161
5.4 O PCP nas instituições do regime: a questão urbana como denúncia da política liberalizante	164
5.5 O PCP e a questão urbana: redistribuição, instituições e cidadania de oposição	169
Capítulo 6 / Os especialistas-reformistas: questão urbana, socialismo democrático e planeamento	171
6.1 Os especialistas- reformistas: geração, política e socialismo	176
6.2 <i>Cadernos Municipais</i> : do combate entre blocos sociais ao plano como pacto político	182
6.2.1 <i>Cadernos Municipais</i> 1979-1982: a metrópole como problema, descentralização e cooperativismo	183
6.2.2 <i>Cadernos Municipais</i> 1982-1985: desordenamento e produção do saber	191
6.3 Da política para a investigação: dos <i>Cadernos Municipais</i> para a <i>Sociedade e Território</i>	198
Capítulo 7 / Estado central e crise urbana 1974-1985: da redistribuição ao ordenamento	206
7. 1 Da redistribuição para o planeamento; e do direito à habitação para a propriedade habitacional	212
7.2 O tempo da redistribuição: 1974-1976	215
7.3 O tempo do ordenamento e do combate aos “clandestinos”: 1977-1979	218
7.4 O tempo da liberalização, do planeamento e da casa própria: 1980-1985	222
Capítulo 8 / Governar as periferias I: do planeamento interventivo aos “pequenos planos”	226
8.1 Do planeamento concelhio interventivo aos “pequenos planos” reguladores	230
8.2 O planeamento intervencionista: 1974-1976	232
8.3 A estratégia dos “pequenos planos”	241
8.4 “Pequenos planos” como “técnica”	244
Capítulo 9 / Governar as periferias II: iniciativa privada, clandestinos e “ocupantes”	248
9.1 O “papel” do mercado: a recuperação das grandes urbanizações de iniciativa privada	251
9.2 Combater o desordenamento: os “clandestinos”	264
9.3 SAAL: a luta pela terra e pela casa	276
Capítulo 10 / Conclusão: um país a tornar-se urbano e democrático	293
Referências Bibliográficas	307
Fontes documentais	321

\ Agradecimentos

Esta dissertação deve muito a várias pessoas que apoiaram, ajudaram e incentivaram para que chegasse a bom porto.

Ao Professor Walter Rodrigues e ao Professor Nuno Grande estou muito grata pelo apoio, pela crítica construtiva e pelo incentivo ao longo da elaboração desta tese, em particular nos momentos em ela pareceu bloqueada ou, pelo menos, hesitante.

Estou igualmente grata a várias pessoas que ao longo deste percurso se disponibilizaram para conversar comigo sobre alguns dos aspetos que aqui são discutidos – e este trabalho deve muito à paixão dessas conversas em torno de interesses partilhados. Agradeço assim ao Alexandre Alves Costa, ao João Seixas, à Ângela Luzia, ao José Pedro Lima, à Idalina Baptista, à Patrícia Canelas, ao Ricardo Santos, à Isabel Cordovil, ao José Neves e ao Tiago Mota Saraiva pelo incentivo e pelas conversas que tivemos, e que sei que iremos continuar a ter. Um agradecimento também aos Professores Isabel Guerra, Vítor Matias Ferreira, Fernando Gonçalves e Margarida Pereira pela disponibilidade em conversar e partilhar comigo o seu conhecimento e reflexão. Gostaria também de agradecer a ajuda inestimável dos funcionários dos arquivos municipais de Loures, Oeiras e Almada, e muito em particular à Dora Marques e ao Dr. Jorge Afonso do Arquivo Municipal de Loures.

A minha gratidão à mãe Augusta e ao pai Carlos por “tudo”. Mas também pela ajuda na revisão do texto e, principalmente, as muitas conversas que tivemos sobre cada um dos capítulos.

Ao João pela sua imensa generosidade em forma de paciência e por tudo aquilo que não cabe aqui nomear – que foi e é o essencial. E à Maria e ao Pedro pela felicidade; e por terem tido a coragem, quando todos os outros soçobraram, de insistir na pergunta necessária: “quando é acabas o doutoramento?”.

Apesar de todas estas ajudas, e parafraseando um antigo diplomata, não repetiremos aqui os erros do passado ou os erros de outros. Provavelmente cometeremos erros novos, e inteiramente nossos.

/ Introdução

Em meados de abril de 1975, quase um ano depois do golpe de Estado que abriu caminho à revolução e à instituição de um regime democrático, o então Governo Provisório fez publicar a seguinte lei,

«Há no País centenas de milhares de famílias sem habitação ou habitando em condições sub-humanas. E é manifesto que, a despeito das medidas já tomadas ou em estudo e das acções programadas para fomentar a construção, não haverá possibilidade de, mesmo a médio prazo, resolver totalmente, através de novas construções, o grave problema do adequado alojamento destas famílias. A via que, conseqüentemente, se oferece... é a de promover a integral utilização do parque habitacional do País, já que enquanto houver pessoas sem casa não é admissível que existam casas sem pessoas (...) Entretanto e desde já, há que resolver os problemas suscitados pelas ocupações que têm vindo a verificar-se de fogos devolutos ... reconhecer que, embora por via ilegal que não se poderá tolerar no futuro, se trata de actuações inseridas na satisfação de necessidades urgentes e atendíveis de extratos extremamente desfavorecidos da população. Resolve-se, por isso, admitir e promover a legalização deste último tipo de situações. Por outro lado, impõe-se obstar, de maneira definitiva e muito firme, a que situações semelhantes venham a criar-se no futuro, já que, para além da ilegalidade em que assentam, determinam, de forma irreversível, a paralisação de toda a indústria de construção»¹.

Este texto é um dos documentos legislativos que mais claramente testemunha a tensão suscitada pela agitação política e pelo surgimento dos movimentos populares em torno das questões urbanas, no primeiro ano após o golpe de abril de 1974. Aqui surgem explícitas as dificuldades que os vários governos provisórios viveram entre 1974 e 1976, tentando compaginar a legitimidade política reivindicada pelas iniciativas populares no espaço urbano e as tentativas de estabilizar e credibilizar um novo quadro legal de atuação para o aparelho de Estado, ainda condicionado pela incerteza da situação política. Neste decreto-lei, o Governo provisório torna esta tensão absolutamente clara quando legisla sobre as ocupações de casas em sentidos contraditórios: por um lado, legaliza as ocupações ocorridas desde os primeiros dias após o 25 de Abril de 1974; e, na frase seguinte, proíbe taxativamente novas ocupações.

¹ Decreto-lei 198-A/75, de 14 de abril.

As justificações apresentadas para ambos os propósitos são relevantes. O texto justifica a legalização das ocupações de casas invocando a miséria das condições de alojamento de largos setores populares urbanos, e acrescenta, em tom pragmático, que o novo regime não conseguiria responder a essas carências habitacionais mesmo no médio prazo. Assim, a legalização das ocupações sustenta-se normativamente pela frase de que «enquanto houver pessoas sem casa não é admissível que existam casas sem pessoas». Esta formulação estabelece, assim, que o direito à habitação condigna está acima da inviolabilidade da propriedade alheia. Contudo, algumas linhas mais abaixo, a lei proíbe futuras ocupações. Aqui a justificação é a inversa: a apropriação da propriedade é «ilegal», e acrescenta que a continuação deste movimento das ocupações colocaria em risco a indústria da construção civil – um setor que em abril de 1975 estava ainda numa situação de colapso, o que conduziu no pós-revolução à intervenção do Estado na gestão de várias das empresas do setor.

Esta tensão entre o direito à apropriação para colmatar as necessidades habitacionais e os direitos de propriedade; entre o direito à habitação condigna e a incapacidade do Estado em assegurar esse direito; e entre a legitimidade revolucionária e a legalidade institucional atravessam o debate sobre a questão urbana durante todo o chamado período revolucionário até à instituição do novo regime democrático, com a Constituição de 1976.

Este texto e as suas contraditórias justificações políticas suscitam, portanto, uma pergunta teoricamente relevante: se a construção de um regime democrático afirma a vontade política de responder às necessidades populares, o que significa uma proposta democrática para os territórios urbanos, para as suas carências e as reivindicações das populações urbanas? Como é que as propostas políticas de “fazer” uma democracia são conceptualizadas para responder às questões da “cidade” – isto é, como é que os atores políticos desenham direitos da cidadania democrática na resposta às desigualdades sócio-espaciais? Como é que os projetos de democracia “falam”, interpretam, e hierarquizam valores e direitos concorrentes para responder à questão urbana?

A questão urbana

A traços largos, a segunda metade do século XX português surge-nos marcada por três dinâmicas sociopolíticas de vulto, que transformaram profundamente o país. Em primeiro lugar, a dinâmica económica e a mudança social que se cristalizaram nos processos de metropolização em torno de Lisboa e Porto, que emergem entre finais dos anos 50 e início dos

anos 60 e que desenham um país crescentemente *urbano*; em segundo lugar, a mudança de regime com a institucionalização da democracia, que se inicia em abril de 1974; e, por fim, o processo integração europeia, que implicou uma reorientação geopolítica do país, com a troca do estatuto de império colonial pelo de uma democracia europeia, oficializada em meados dos anos 80 com a adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE). Profundamente interligadas, estas três vagas de mudança social e política provocaram ruturas e alterações profundas nas configurações institucionais, nas relações sociais e nas narrativas de identidade nacional da sociedade portuguesa. Esta investigação procura olhar a relação que se estabelece entre as duas primeiras – trata-se, portanto, de interrogar a relação que se estabelece no *encontro entre o urbano e a democracia durante a primeira década do novo regime democrático*. Assim, procuramos historiar e analisar os modos como a questão urbana se colocou como um *desafio político* no processo de construção do regime democrático português, que respostas lhe foram dadas por diferentes atores e em diferentes espaços políticos no período que vai do golpe de abril à adesão à CEE. No fundamental, procuramos olhar as diferentes formulações que, em torno da questão urbana, desenharam modelos de cidadania, cidade e sociedade democráticas.

A mudança societal provocada pela metropolização em torno de Lisboa e Porto na segunda metade do século XX não deve ser trivializada, como se se limitasse a ser um mero cenário da transição democrática e da subsequente institucionalização e “normalização” do novo regime. Ao longo da segunda metade do século XX, as áreas urbanas vão assumindo um protagonismo crescente na história política e social do país – na verdade, é como se a partir da década de 60 a história da sociedade portuguesa e da “questão urbana” não pudessem mais dispensar-se mutuamente. Lisboa e concelhos limítrofes ultrapassam largamente o milhão de habitantes logo em 1960, e os territórios que virão a constituir a Área Metropolitana de Lisboa (AML) não pararão de ganhar centenas de milhares de novos residentes ao longo das décadas seguintes (Ferreira, 1987b; Fonseca, 1988; Nunes, 2011; Salgueiro, 1992). Em Lisboa e na região em seu redor, este crescimento exponencial da população implicou uma transformação profunda dos territórios e dos modos de vida das populações. O que Silva Pereira, ainda nos anos 60, apelidava de «fuga contínua dos campos» em direção à cidade colocou toda uma população recém-chegada a habitar um espaço urbano desenhado por lógicas de segmentação residencial e profundas desigualdades sociais (Pereira, 1963: 52; Salgueiro, 1992; Ferreira, 1987b). A explosão da metrópole, a par do abandono dos campos, implicou uma nova centralidade das questões urbanas no debate político e nas próprias narrativas de identidade e

modernização do Estado português. Nesse sentido, o desenho sócio-territorial da metrópole e as respostas políticas à nova condição urbana da sociedade portuguesa refazem parte importante da história do país a partir dos anos 50. É convocando a centralidade dessa transformação sócio-territorial do país, e fazendo apelo a uma longa história de debates da teoria social crítica, que aqui lançamos mão da expressão conceptual *questão urbana* para apontar o conjunto de *formulações discursivas que vão apontando as características desses novos espaços urbanos, problematizando as razões políticas desses traços e configurando a questão urbana como um problema social e político* – indicando as largas bolsas de pobreza urbana, a habitação precária, as carências de infraestruturas e equipamentos, as desigualdades sociais e de classe, a crise habitacional, a construção informal e o desordenamento urbano, que desenharam a condição urbana na sociedade portuguesa entre os anos 60 e os anos 80. Argumentamos que a questão urbana, discursiva e politicamente organizada enquanto problema social e/ou político, se colocou desde cedo como um desafio à institucionalização e à legitimação do novo regime democrático. Nesta investigação procuramos, assim, recontar (parte) da história de um país que, no último quartel do século XX, viveu (e discutiu) uma enorme mudança – um país que se tornou simultaneamente urbano e democrático.

Desigualdade e desordenamento

Ao longo dos últimos quarenta anos, a teoria social portuguesa tem vindo a produzir um valioso património de investigação e análise que é hoje indispensável para ler o tempo longo dessa dupla transformação da sociedade portuguesa – metropolização e democratização. Contamos com análises que percorrem as décadas de fabricação da metrópole (Ferreira, 1987b; Salgueiro, 1992; 2001), abordagens detalhadas das políticas de habitação que se seguiram ao 25 de Abril (Cardoso, 1983; Ferreira, 1987a; Bandeirinha, 2007), das políticas de planeamento e ordenamento do território nos primeiros anos da democracia (Gonçalves, 1989; Ferreira, 1987a; 2005), a par de olhares mais sociológicos que se debruçaram sobre o novo poder local democrático, como espaço de democracia de “proximidade” com populações e territórios, e com competências próprias no planeamento e ordenamento (Veneza, 1986; Mozzicafreddo *et al.*, 1988; 1989; Ruivo e Veneza, 1988).

Estas análises tenderam a apontar dois traços fundamentais na relação do novo regime democrático com os desafios colocados pela questão urbana. O primeiro é a fraqueza na provisão pública de habitação, com o novo regime a promover o acesso à habitação por via do

mercado, e com o Estado democrático a incentivar desde cedo a aquisição da casa própria (Rodrigues *et al.*, 2016; Santos, 2019). Perante um déficit habitacional que em 1974 se estimava em cerca de 600 mil fogos (Ferreira, 2005) e que atingia com particular gravidade as grandes áreas urbanas, a teoria social portuguesa sublinhou como a produção pública de habitação foi tímida, apesar da consagração do direito à habitação na Constituição do novo regime democrático (Cardoso, 1983; Ferreira, 1987a; Salgueiro, 1986). Mesmo tendo em conta as debilidades identificadas do Estado-Providência português quer pela condição semiperiférica da economia e da sociedade portuguesas, quer pela sua tentativa de construir um Estado Social no exato momento em que este entrava em crise financeira e ideológica na Europa Ocidental (Santos, 1990; Mozzicafreddo, 1997), ainda assim o direito à habitação destaca-se pela negativa. É que, ao contrário de outros direitos sociais – como os casos da saúde ou da educação –, no domínio da habitação não é possível discernir uma tentativa de criar serviços públicos com a mesma capacidade de provisão, nem uma política pública que procurasse inspirar-se na resposta habitacional desenvolvida pelas democracias europeias na segunda metade do século XX, apontadas como modelo de construção do Estado Social português (Mozzicafreddo, 1997). Por isso, nos espaços urbanos, o acesso à habitação foi feito essencialmente pelo recurso ao mercado, fosse por via do endividamento junto do setor financeiro estimulado pelo Estado ou por mecanismos de auto-provisão das famílias – e, por isso, com fraquíssimos mecanismos redistributivos (Santos, 2019). Assim, na dimensão de acesso à habitação, a condição urbana no período democrático surge-nos estruturada por uma profunda *desigualdade social*. O segundo traço apontado pela teoria social na leitura da questão urbana é a fraqueza das políticas de planeamento/ordenamento urbano nos primeiros anos do regime democrático (Gonçalves, 1997 [1989]; Ferreira, 1987a; Salgueiro, 2001). Não só o novo regime herdou um território metropolitano “desordenado”, como tardou quase uma década a criar o seu próprio quadro legislativo de planeamento e ordenamento territorial, e a aplicação desses dispositivos foi lida, por muito tempo, como ineficaz (Pereira e Silva, 1986). Como apontava Baptista (2012), *o desordenamento* apresenta-se assim como *a característica* que marca de forma quase ubíqua as diferentes leituras sobre a estruturação territorial nas primeiras décadas da democracia, e em particular as análises sobre os espaços urbanos.

Nestas leituras, desigualdade e desordenamento são formulados como duas ausências do Estado – ausência de provisão pública de habitação e ausência de políticas/instrumentos de ordenamento urbano. Estas ausências surgem como que contrapostas a territórios metropolitanos que se foram fazendo, no fundamental, “desordenados” e/ou informais no pós-

25 de abril, pela iniciativa do mercado e das famílias. Ora, essa contraposição sugere uma imagem quase dicotômica da relação entre o regime democrático e a fabricação da metrópole: de um lado temos políticas públicas incapazes e/ou indisponíveis para responder às carências habitacionais e ao desordenamento urbano; e, do outro lado, temos os modos “desordenados” como, “na realidade”, se estruturou a produção habitacional nas grandes áreas metropolitana, pela mão do urbanismo “selvagem” de iniciativa privada mercantil e pela expansão “desordenada” dos aglomerados clandestinos nos primeiros anos da democracia (Ferreira, 1987a; Soares *et al.*, 1985). Esta imagem parece remeter-nos para uma dicotomia entre o Estado que produz um discurso político sobre o “urbano”, proclamativo mas inconsequente; e a sociedade e o mercado que fazem os territórios nas periferias da metrópole, mas que nos surgem desprovidos de um discurso “propriamente” político. Esta dicotomia deixa-nos, assim, perante uma perplexidade: a partir da institucionalização do regime democrático, e apesar da ausência de políticas “democráticas”, não é possível vislumbrar qualquer conflito político em torno da questão urbana.

É certo que a ausência de conflito político não é, em si mesma, teoricamente inquietante. Como sabemos, o conflito político não nasce de aspetos que um investigador pode analisar como configurando uma carência ou uma relação de desigualdade social. As questões teóricas que organizam a análise do conflito político são antes *se essa relação social é politizada* por atores coletivos e *o modo como é politizada* (Eder, 1993; Melucci, 1996). Contudo, no caso português alguma inquietação parece aconselhável: na transição democrática, a questão urbana foi ativamente politizada desde os primeiros dias após o golpe de abril pela mão de movimentos sociais urbanos que foram ganhando ascendente na turbulência política dos anos ditos revolucionários, e o papel destas organizações populares urbanas esteve no centro do conflito sobre o modelo institucional da democracia portuguesa até 1976 (Downs, 1983; Mozzicafreddo, 1984; Santos, 1990; Pinto, 2013).

A relação da democracia portuguesa com a questão urbana surge, assim, desenhada por uma interrogação sobre a relação entre dois tempos de fabricação do novo regime. Um primeiro momento de rutura política com o golpe de abril, em que a questão urbana emerge pela mão do movimento social urbano como uma disputa sobre o que significa “construir” uma sociedade/cidade democrática, e onde os territórios urbanos são apontados como a cristalização do autoritarismo do Estado Novo: desigualdade social e política. Nesse primeiro tempo, o urbano surge, portanto, como espaço político em torno do qual se enunciam formas

de *participação* popular e modelos de *redistribuição* no que viesse a ser o novo regime. E temos depois um segundo momento de “normalização” democrática, em que a maioria destas organizações populares urbanas desaparece, a vivência nos territórios urbanos continua marcada por profundas desigualdades sociais, e a política de habitação se destaca como um dos setores onde a liberalização económica se fez sentir mais cedo e com maior intensidade. Mas, repetimos, sem que neste segundo momento seja possível discernir uma mobilização popular assente na questão/condição urbana.

Nesta investigação procuramos historiar e problematizar esse percurso: uma democracia que se projeta a partir de uma rutura política em que a condição urbana é fortemente politizada, mas que ao longo do seu processo de institucionalização/“normalização” caminhou para a despolitização da questão urbana. Nesse sentido, tomamos a questão urbana como lente analítica para ler a história das formulações políticas que disputaram a definição do que “é” uma sociedade democrática como espaço de participação e redistribuição; e procuramos ler como é que a esses diferentes modos de politizar/despolitizar o urbano contribuíram ou, pelo contrário, procuraram confrontar *uma configuração da democracia portuguesa que caminhou para a acomodação despolitizada da desigualdade urbana*.

Para fazer essa análise da politização-despolitização da questão urbana na democracia portuguesa, tomamos as características de *desigualdade* e *desordenamento*, indicadas pela teoria social portuguesa para dar conta da estruturação metropolitana, como particularmente relevantes. Contudo, entendemos estes termos não apenas como traços caracterizadores da estruturação dos territórios metropolitanos nestes anos. Pelo contrário, nesta primeira década da democracia portuguesa, *desigualdade* e *desordenamento* constituem-se como categorias políticas construídas e seletivamente mobilizadas por instituições e atores políticos nas suas disputas sobre a fabricação do regime/cidade democrática. Desigualdade e desordenamento são formas de enunciar os desafios políticos colocados pela questão urbana à construção da democracia – isto é, são categorias usadas para definir direitos sociais e modelos de participação, o papel do Estado e da iniciativa privada no novo regime, e para hierarquizar as antinomias e os conflitos que organizam as relações políticas da experiência quotidiana do urbano: participação/representação, direitos/propriedade, público/mercado, legal/ilegal, planeado/informal. A questão urbana, política e discursivamente conceptualizada como

desigualdade e/ou desordenamento define o papel da democracia na cidade – e, portanto, desenha formulações sobre o que “é” uma democracia.

Assim, olhamos a disputa entre as várias *formulações de cidadania que se desenharam como respostas ao desafio participação-redistribuição colocado pela questão urbana* e, a partir dessas formulações, procuramos dar conta da história situada da democracia portuguesa: como é que se vão definindo formas de participação política e excluindo outras; como se consagram determinadas formulações de direitos sociais e como é que estes são “praticados”; como são definidos os “problemas urbanos” e como lhes respondem atores políticos e políticas públicas; como é que a questão urbana é “governada” nos territórios metropolitanos, a partir da relação sempre tensa entre direitos de cidadania e direitos de propriedade; e a definição dos espaços/funções do mercado e do Estado. Dito de outro modo, a forma como a questão urbana foi politizada e/ou despolitizada fornece-nos um caminho analítico para ler o processo histórico de fabricação de *uma determinada forma da democracia portuguesa* – não toda a sua história, mas certamente algumas das suas dimensões centrais, num percurso feito a várias vozes e a várias escalas, pleno de contradições, triunfos e derrotas. Fazendo uso da reflexão de Gillian Hart (2006), o regime democrático português e a sua condição urbana constituem-se mutuamente.

Argumentamos que nesta primeira década da democracia portuguesa o papel da questão urbana na legitimação do regime sofre uma profunda mutação: de uma leitura inicial em que a questão urbana é lida como um *problema de desigualdade*, vemos emergir, com a institucionalização e a “normalização” do regime, uma outra leitura política que se orienta para definir a questão urbana como um *problema de desordenamento*. No imediato pós-25 de Abril, pela voz dos movimentos urbanos e dirigentes políticos, a herança do fascismo na cidade é conceptualizada como uma dupla desigualdade – isto é, uma *desigualdade social* patente na pobreza e na carência habitacional nos espaços urbanos, que resultava da *desigualdade política* dos segmentos populares urbanos sob a alçada do Estado Novo. Perante esta dupla desigualdade, a democracia deveria criar amplos mecanismos de participação política e de redistribuição de riqueza. Lançado logo em 1974, o programa Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL) surgia quase como forma exemplar de resposta a esse duplo desafio da participação e da redistribuição na cidade. Contudo, ao longo da primeira década da democracia entre 1975 e 1985, as políticas públicas vão reconceptualizando o desafio político colocado pela questão urbana – a questão urbana é progressivamente redefinida como

um problema de desordenamento e, nesse sentido, a questão da legitimação política face à crise urbana vai-se encaminhando para ficar circunscrita à autoridade das instituições públicas na sua função ordenadora dos espaços urbanos. A traços largos, esta reconceptualização do desafio urbano atravessa o período que medeia entre o lançamento do SAAL e, já quase uma década depois, o pacote legislativo que definiu os instrumentos de planeamento e ordenamento urbano do novo regime (PDM, ADUP e ACP), consagrando a sua resposta política à questão do desordenamento.

Interpretamos essa reconceptualização da questão urbana da *desigualdade* para o *desordenamento*, a par da progressiva ausência de conflito “propriamente” urbano, como um *processo de despolitização*: despolitização do urbano como espaço político de participação e de redistribuição. Tomamos aqui o conceito de despolitização não como erradicação do conflito ou cancelamento do político, mas antes como um processo que procede à remoção do “carácter politicamente contestado da governação” (Burnham, 2014: 1) ou um “deslocamento ou submersão da política” (Hay, 2014: 302).

Colocada nestes termos, uma análise em torno da politização/despolitização remete-nos para olhar os processos políticos situados que resultaram nessa acomodação da desigualdade urbana. Trata-se, portanto, de procurar ler a história da relação entre democracia e urbano pelo que “foi”, e não pelo que não “foi”. Ou seja, em primeiro lugar, procurar superar leituras que indicaram as incompletudes da democracia portuguesa em referência a modelos idealizados das democracias liberais europeias. Como referia Boaventura Sousa Santos há quase três décadas (Santos, 1994) e, mais recentemente, o debate suscitado por Idalina Baptista sobre o *tropo* de Portugal como país “não planeado” (Baptista, 2012), essas leituras tendem, por um lado, a enfatizar a “falha” na modernização da sociedade portuguesa sem questionar essa própria narrativa da modernidade; e, por outro lado, tendem a negligenciar uma análise mais atenta às práticas/discursos situados que construíram uma determinada configuração da condição/cidadania urbana na sociedade portuguesa. Em segundo lugar, analisar esse processo situado de despolitização da questão urbana permite-nos igualmente romper com leituras que colocam os desafios políticos sobre o urbano durante o PREC como um excesso ou exemplaridade – monumentalizando o período da transição democrática e/ou naturalizando o processo de institucionalização da democracia portuguesa. Na verdade, a monumentalização do PREC e a naturalização da matriz social-liberal da democracia portuguesa são duas faces da mesma moeda: olhar as formas de mobilização e as

reivindicações populares dos primeiros meses pós-abril como excecionalidade implica interpretar a institucionalização de matriz social-liberal do regime como normalização. Em vez desta dicotomia excecionalidade-normalização, devemos antes estar atentos aos processos, atores e categorias políticas que vão indicando quais os conflitos e formas de participação que são “adequados” numa democracia, e quais as questões e formas de ação/organização que ficam de “fora” ou “submersos” nesse campo de confronto tido como legítimo ou “natural” (Hay, 2014; Noronha e Trindade, 2019). Ou seja, uma análise centrada sobre os processos de politização e despolitização permite-nos indagar não apenas como se produz o *conflito*, mas também o *consentimento* na democracia portuguesa. A questão urbana serve-nos, portanto, como lente teórica e analítica para ler o processo histórico de configuração da democracia portuguesa pelos processos sociais que viveu, e não como uma versão menor do modelo idealizado das democracias centro-europeias.

A reconfiguração da questão urbana de *problema de desigualdade* em *problema de desordenamento* acompanhou, grosso modo, o processo de liberalização da economia portuguesa que arrancou perto do final dos anos 70 (Amaral, 2013). Essa reconfiguração desenhou-se através de uma mudança no papel do Estado – de uma função redistributiva que lhe era atribuída na Constituição de 1976, o Estado caminhou para a função de regulador dos espaços urbanos, definindo as regras para a iniciativa privada da construção e incentivando o acesso à habitação pela via do mercado. Significativamente, essa orientação liberalizante nas políticas de habitação precedeu outros processos de liberalização económica, nomeadamente a privatização do setor financeiro, que só arranca em finais dos anos 80 e que viria a desempenhar um papel fundamental na financeirização do capitalismo português e no endividamento das famílias portuguesas para o acesso à habitação (Rodrigues *et al.*, 2016; Santos, 2019). Por isso, a interrogação que se coloca não é apenas sobre as lógicas de liberalização que conduziram a esse desengajamento do Estado da função redistributiva nas políticas de habitação. A pergunta será antes porque é que, ao contrário de outras políticas públicas, essa orientação liberalizante se organizou de forma tão precoce e enraizada no que toca à habitação e aos solos urbanos, e, simultaneamente, porque é difícil apontar uma resistência política a esta lógica liberalizante na resposta à questão urbana.

Os “autoproclamados praticantes” da democracia face à questão urbana

Para dar conta dessa remoção da contestação ao exercício da governação, dessa acomodação não conflitual da desigualdade urbana na democracia portuguesa, não basta, portanto, delinear uma história centrada exclusivamente na legislação que vai do SAAL de 1974 às política de incentivos à aquisição de casa própria; ou do abandono da política de provisão pública de habitação acessível em finais de anos 70 à legislação do PDM em 1982. É necessária uma leitura mais alargada da configuração do regime, que não se resume à história legislativa do Estado: *temos que perguntar o que é que na questão urbana é politizado como desafio político no alvor da transição democrática, e o que vai sendo deixado de “fora” do espaço do conflito em diferentes espaços políticos, e pela mão de que atores*. Para tal é necessária uma análise que pluralize os atores e os espaços de produção das políticas “para o urbano”, e que refaça os processos políticos complexos que envolvem vários protagonistas/discursos.

Nesse sentido, esta investigação segue a estratégia genealógica e «mais etnográfica» defendida por Rabinow (1989: 9) para abordar essa história de politização/despolitização do urbano na produção da democracia portuguesa. Isto é, procura dar conta dos modos como os vários «autoproclamados praticantes» (Rabinow, 1989: 13) da democracia portuguesa conceptualizaram o desafio da participação-redistribuição colocado pela questão urbana. Fazemo-lo recorrendo ao conceito de *formulações de cidadania* proposto por Holston, que permite resgatar o conceito de cidadania da sua restrição ao modelo formal de pertença à comunidade política e que aponta antes para a relação entre Estado e sociedade – ou seja, para as enunciações políticas que disputam a tradução de necessidades/reivindicações em direitos/formas de participação, apontando não só «os atributos específicos de pertença à sociedade, mas também a imaginação política que simultaneamente produz e desestabiliza essa mesma cidadania» (Holston, 2008:13). É retraçando o modo como diferentes formulações de cidadania seletivamente politizaram e/ou despolitizaram os desafios da participação-redistribuição da questão urbana que abrimos um caminho para ler o processo gradual, nem sempre linear, de acomodação despolitizada da desigualdade nos espaços urbanos na democracia portuguesa.

Para buscar esses processos, pareceu-nos importante perceber como “viajam” formulações institucionais e/ou políticas ao encontro do “território” e das populações: como se “instalam”, se perdem, ou encontram outros processos ou categorias políticas que as

precederam historicamente. Neste sentido, esta investigação procurou os discursos políticos, os processos de institucionalização e as práticas de governação local que foram articulando formulações situadas do que “é” construir uma democracia na cidade.

A Área Metropolitana de Lisboa (AML) colocou-se como espaço privilegiado para debater esse encontro entre o urbano e a democracia na história política e social portuguesa no século XX: pelo seu enorme peso demográfico, pelos seus processos de estruturação económica, pela sua segmentação sócio-territorial e pelas próprias dinâmicas de conflitualidade política (Salgueiro, 1992; 2001). Como referia Matias Ferreira (1987b), a partir dos anos 60, a região de Lisboa cumpre uma dupla função na dinâmica socioeconómica – um espaço de produção económica que concentra unidades de produção industrial e do setor terciário; e um espaço de reprodução social alargada da força de trabalho. Esta dupla função traduziu-se numa polarização da região entre centro e periferia, que se foi estruturando ao longo das várias décadas, com características de segmentação habitacional, seletividade do mercado de emprego, polarização das funções terciárias e, no pós-25 de Abril, com a chegada dos retornados e novos processos de imigração, desenhando novas formas de segregação socioétnica (Malheiros, 1998). A AML parecia, assim, concentrar simultaneamente os traços de desigualdade na estruturação sócio-territorial e a incapacidade das políticas públicas da era democrática em lhes dar resposta: expansão de habitação precária nos espaços vagos dentro da capital; loteamentos e construção ilegal nas periferias, a par de novos bairros de “barracas”; a “euforia” da promoção imobiliária num contexto de “urbanismo selvagem” nos anos 70 e 80 (Soares *et al.*, 1985), em que emergem os *grands ensemble*, dispersos pelo território e destituídos de acessibilidades ou de equipamentos sociais (cf. Nunes, 2011). Foi esta polarização da zona metropolitana de Lisboa que nos levou a centrar o nosso olhar sobre a construção da cidade/democracia “do lado” dos espaços locais periféricos - ou seja, espaços de vivência marcados pela dependência em relação à centralidade política e funcional do concelho de Lisboa, que servem de apoio residencial ou de cintura industrial em relação à cidade-centro e que, nessa medida, acolheram segmentos sociais diferenciados na comparação com a população residente em Lisboa (Ferreira, 1985; Portas *et al.*, 2003; Domingues, 2006).

«O que vem antes molda o que vem depois»

Na sua discussão sobre a transição democrática no Chile nos anos 90, Julia Paley argumentava que para ler o modo como os regimes democráticos são configurados é

necessário ter em conta que «o que vem antes molda o que vem depois» (2002: 478; tradução da autora). No caso português, ter em conta “o que vem antes” permitir-nos-ia colocar duas hipóteses sobre este percurso da questão urbana na democracia portuguesa da politização na transição à despolitização na “normalização” democrática. A primeira hipótese passaria por lançar mão de uma análise recorrente sobre a participação política em Portugal – a ideia de que 48 anos de regime autoritário com forte repressão da contestação política, aliada ao facto do processo de metropolização ser recente aquando da transição democrática e ser, portanto, protagonizado por segmentos populacionais desenraizados, recém-chegados à cidade e sem tradições de luta, poderia explicar esta disjunção entre um Estado democrático que não cumpre o seu compromisso para com a crise urbana, sem que as populações confrontem os poderes públicos. Uma segunda hipótese apontaria para que, com a institucionalização do poder local democrático, os segmentos populares que durante a transição democrática de 1974-76 haviam dirigido o seu confronto para o Estado central teriam passado a apresentar as suas reivindicações aos órgãos autárquicos, “localizando” as suas lutas, mas fragmentando o movimento social urbano. Em parte, ambas as hipóteses apontam dimensões relevantes deste período – a despolitização dos segmentos populares recém-chegados à “cidade” é referida na documentação da época; e a localização do conflito nas autarquias em torno da habitação é patente na persistência de algumas organizações populares ao longo desta primeira década da democracia, em particular quando já estão envolvidas em programas de provisão habitacional. Contudo, não só é difícil conceptualizar essas organizações populares “persistentes” como protagonizando um movimento popular urbano; como, na verdade, o debate sobre politização/despolitização da questão urbana parece convocar outras dimensões.

De algum modo, a estratégica teórica e analítica de que lançámos mão e que procurou pluralizar os espaços, os momentos e os atores presentes na fabricação do encontro entre o urbano e a democracia, revelou-se profícua. Foi possível ir entrevendo que a relação entre a questão urbana e a “normalização” da democracia não se processa como uma ausência de conflito em escala nacional a par de uma politização na escala local. É tudo um pouco mais complexo e menos linear. Ao longo da primeira década da democracia portuguesa vão surgindo sucessivas formulações políticas sobre a relação entre o urbano e a democracia trazidas por diferentes atores – formulações que, ora politizam ora despolitizam o desafio que as características da questão urbana colocavam ao regime democrático.

Partimos para a pesquisa empírica colocando algumas hipóteses: que encontraríamos “localizado” nos espaços do poder local o movimento urbano que disputou o perfil da democracia portuguesa durante o PREC; que nos seria possível apontar ao poder local as suas responsabilidades na “ausência de planeamento urbano”, tantas vezes indicadas pela teoria social portuguesa; e que encontraríamos nos partidos/atores políticos que se bateram contra a liberalização económica do regime um discurso de forte politização da questão urbana, o qual, por ter sido politicamente derrotado, havia sido negligenciado na literatura dos estudos urbanos.

A empiria revelou, contudo, algumas perplexidades. Em primeiro lugar, em vez da localização do conflito popular urbano ou da disputa pela participação popular direta, surgiram categorias políticas que assumem um papel central e de forma mais precoce do que esperávamos: quando esperávamos encontrar a centralidade do “conflito” encontramos a primazia da “propriedade”. Assim, fomos-nos confrontando com a centralidade da questão da propriedade dos solos urbanos na modelação das políticas locais das periferias da metrópole. Melhor dizendo, percebemos como o novo regime democrático se institucionaliza num contexto marcado por uma estrutura de propriedade fundiária que já nada tinha de arcaica; pelo contrário, esta estrutura funcionava como um mercado de solos urbanos liberalizado e dinâmico, no qual participavam diferentes agentes económicos, classes e segmentos de classe (Soares, 1978b). É (também) nesta dimensão que “o que vem antes molda o que vem depois” (Paley, 2002: 478). Assim, os efeitos da sempre repetida “herança do Estado Novo” nos territórios metropolitanos não se limitaram à imensa carência habitacional e ao desordenamento urbano – a herança talvez mais relevante foi um *mercado de solos urbanos fortemente desregulado e liberalizado*. Sem que se impusesse uma política disposta a intervir nesse mercado com uma lógica redistributiva, o mercado de propriedade fundiária nas periferias da cidade segue a sua dinâmica quase intocado pela mudança de regime. É esse mercado e os seus múltiplos agentes – dos grandes urbanizadores às famílias dos “clandestinos” – que vão moldar a atuação do poder local democrático, e não o contrário. Assim, depois de um período interventivo entre 1974 e 76, é a propriedade fundiária e os seus usos que servirá de grelha de categorização dos problemas, dos agentes/atores do processo urbano e das práticas de governação urbana ao longo desta primeira década da democracia.

Em segundo lugar, face à imensa pressão urbanística desta década, encontramos um poder local democrático que viu as suas estratégias/práticas de planeamento e ordenamento

urbano tornarem-se profundamente limitadas perante a ausência de instrumentos de intervenção/redistribuição. Não porque tenha existido uma “ausência de planeamento”, *stricto sensu*, ou porque esses poderes locais tenham menorizado o papel do planeamento na fabricação da cidade democrática; mas antes porque o planeamento que “restou” aos poderes locais a partir de meados dos anos 70 foi reduzido a uma prática formalista, impossibilitado que estava de intervir nessa mesma estrutura/mercado dos solos urbanos. A par dos discursos políticos e dos quadros legais do novo regime, é a história da governação local que nos conta, em múltiplos processos municipais, como a intervenção redistributiva nas periferias da metrópole foi travada a partir de 1977, deixando o novo poder local democrático a tentar controlar a expansão urbana e a combater o desordenamento sem os meios necessários para o fazer. Nesse sentido, o debate sobre a estruturação metropolitana centrado na “ausência de planeamento” conduz-nos a um caminho enganador. O que não existiu foi uma determinada forma ou intenção no planeamento desenvolvido. É patente na governação local a dificuldade em aplicar os sucessivos estudos de intervenção/planos de ordenamento, especialmente se implicassem intervenções na propriedade fundiária. Nesse sentido, a reconfiguração política da questão urbana de *problema-de-desigualdade* para *problema-de-desordenamento* não se traduziu apenas na ausência de provisão pública de habitação e numa visão formalista do planeamento. Traduziu-se na própria impossibilidade do reordenamento: sem uma intervenção redistributiva sobre a estrutura de propriedade/mercado dos solos urbanos, o combate pelo “planeamento” e “contra o desordenamento” revelou-se impotente.

Por fim, se é certo que os atores/correntes políticas que se haviam batido contra a liberalização das políticas para o “urbano” foram derrotados, a análise da sua visão sobre a questão urbana apontou dimensões não imediatamente evidentes. Como procuraremos dar conta, os atores que se bateram contra a orientação liberal das políticas para o urbano não tentaram em nenhum momento a estruturação de um movimento político que confrontasse essa acomodação da desigualdade urbana na configuração da democracia portuguesa. O Partido Comunista Português, que foi nestes anos como o principal opositor à lógica de liberalização, não reconheceu o urbano como espaço “propriamente político”, colocando sempre a primazia do conflito nos espaços do trabalho. Assim, o PCP usa a questão urbana como denúncia do incumprimento das expectativas de redistribuição da promessa democrática, mas tende a despolitizar o urbano como espaço de participação. Essa secundarização do urbano contribuiu para que a oposição à liberalização das “políticas para o urbano” assumisse uma forma marcadamente institucional e contribuiu para a despolitização

da questão urbana. Já na área política do Partido Socialista, os setores que olharam o urbano como espaço de participação e democratização contra o centralismo do Estado foram politicamente derrotados. Mas aqui, no contexto da crise paradigmática das esquerdas no início dos anos 80, o debate é feito por uma geração de “urbanistas” que tendeu a olhar a vaga legislativa do planeamento, do início dos anos 80, como trazendo novas possibilidades participativas. Significativamente, essa viragem para o planeamento como pacto político esteve igualmente na origem de abordagens sociológicas mais culturalistas na análise da estruturação metropolitana, que não deixaram igualmente de contribuir para que no debate sobre a questão urbana se secundarizasse o combate à desigualdade nas periferias urbanas. Assim, a despolitização da questão urbana na “normalização” democrática não nasce apenas das mãos do Estado Central – ela insinua-se igualmente como ausência de conflito, porque nenhum ator político de vulto procurou articular um movimento popular ou um processo político capaz de disputar essa acomodação.

Uma estratégia metodológica

Esta investigação assentou essencialmente em técnicas de pesquisa historiográfica – análise de dispositivos legais e de debates parlamentares; e análise documental de publicações políticas, atas e processos municipais. Estas técnicas de pesquisa foram sendo aplicadas numa estratégia metodológica que se foi organizando à medida que nos fomos confrontando com a informação que ia surgindo na bibliografia e na documentação. O nosso objetivo era conseguir cruzar diferentes “escalas” da relação entre a questão urbana e a produção do regime democrático – como é que essa relação se foi construindo pela mão de diferentes instituições e atores políticos.

Num primeiro momento de pesquisa, procurámos estabelecer um quadro geral de leitura sobre a primeira década do regime democrático. Esse mapeamento dos processos políticos foi feito a partir de uma análise da bibliografia disponível, quer dos trabalhos produzidos logo após esta primeira década da democracia, quer leituras recentes que têm revisitado este período. Neste período inicial de pesquisa, realizámos igualmente um conjunto de entrevistas exploratórias a especialistas nas áreas dos estudos urbanos que nos permitiram definir de forma mais clara a problemática que guiou a investigação. Simultaneamente, consultámos a imprensa da época – um semanário – para olhar o “espírito” dos conflitos políticos que se desenharam nestes anos, procurando indícios de conflitos e reivindicações

“propriamente” urbanas a partir de 1977, que pudessem ter sido negligenciados pela literatura disponível. Este último aspeto revelou-se infrutífero, mas essa ausência confirmou a centralidade do processo de institucionalização do regime, com a Constituição de 1976, na derrota dos movimentos sociais urbanos do período do PREC – o que nos conduziu a consultar os debates da Assembleia Constituinte. Por fim, ainda neste período inicial, revisitámos a literatura que dá conta dos processos de urbanização e metropolização da sociedade portuguesa a partir dos anos 50 e as políticas de habitação e ordenamento do Estado Novo, de modo a contextualizar o debate político que surge a partir de 1974, que recorrentemente apontava a pesada herança deixada pelo anterior regime. Essa contextualização indicou-nos a relevância dos debates sobre a metropolização a partir dos anos 50/60 e serviu-nos para sustentar a expressão conceptual de *questão urbana*, cujos traços são discutidos no segundo capítulo.

A partir deste enquadramento geral do período de análise, definimos três eixos de pesquisa subsequente – enquadramento político da questão urbana ao nível do Estado Central; o discurso das forças políticas sobre a questão urbana; e, por fim, os modos de governação do poder local.

O primeiro eixo procurou dar conta das formas de regime na sua relação com a questão urbana. Pareceu-nos necessário visitar alguns momentos definidores da relação entre a institucionalização do regime democrático e a questão urbana. Assim, analisámos os debates travados na Assembleia Constituinte – e essa análise permitiu, cremos, sustentar a nossa leitura de que as concepções participativas de democracia, protagonizadas pelo movimento social urbano durante o PREC, se colocaram como conflito fundador do regime democrático português. Os debates da Constituinte permitem mapear o processo de “organização” do projeto democrático – ao apontarem a centralidade dos desafios da participação e dos direitos sociais de cidadania colocados pela questão urbana. Neste eixo sobre as formas do regime, centrámo-nos ainda sobre a produção legislativa relativa às políticas de habitação, poder local e ordenamento do território entre 1974 e 1985. A par da literatura consolidada sobre a atuação do Estado nesses domínios, pareceu-nos importante efetuar uma sistematização dos diplomas desse período, onde procurámos ter em conta as medidas definidas, mas também a argumentação política que as sustentava. Essa análise permitiu identificar as categorias discursivas que atravessam a legislação desta década: indicou a relação entre duas formulações de “problemas urbanos” – desigualdade e/ou

desordenamento – e a passagem de uma lógica redistributiva para uma lógica do ordenamento. De facto, essa análise permitiu ver como ao longo desta primeira década, a liberalização das políticas de solos e de habitação correu a par da consagração dos instrumentos de planeamento que, já nos anos 80, se vão assumir no fundamental como modelos de regulação dos mercados de solos e de habitação.

Um segundo eixo de pesquisa centrou-se sobre o que podemos designar por formulações políticas que foram construídas em torno da questão urbana por partidos ou por correntes políticas dos partidos. Aqui foram analisadas publicações partidárias, propostas legislativas, e intervenções políticas. A partir de periódicos partidários foi possível organizar um acervo significativo de textos políticos produzidos por protagonistas ligados às formações partidárias – e foi a partir dessa análise que construímos a reflexão de que damos conta no quinto e no sexto capítulos. Essa pesquisa permitiu definir algumas linhas importantes: em primeiro lugar, a análise das intervenções sobre habitação e ordenamento nos debates parlamentares levaram-nos a concluir que a grande contestação nos espaços institucionais às políticas “urbanas” entre 1976 e 1985 foi protagonizada pelas coligações eleitorais lideradas pelo Partido Comunista Português (PCP). O PCP afirma-se nestes anos como opositor à orientação liberalizante que atravessa esta década. Assim, procurámos enquadrar essa atuação institucional do PCP na leitura que os comunistas portugueses fazem da questão urbana, tendo em conta o seu papel na governação local dos concelhos periféricos em torno de Lisboa – dimensões pouco discutidas na literatura de que dispúnhamos. Destacou-se também a revista *Cadernos Municipais*, da área do Partido Socialista (PS), que surge nestes anos como um dos principais espaços de debate sobre metropolização, democratização e planeamento territorial e urbano. Contudo, como argumentamos no sexto capítulo, a análise dos debates nesta publicação revelaram-se não tanto como uma forma de intervenção do PS enquanto partido que assumiu funções governativas várias vezes ao longo destes anos, mas mais como um campo de reflexão que acolheu a intervenção do que nomeamos como os especialistas-reformistas, cujas leituras sobre a relação entre democracia e território vieram a revelar-se centrais nos debates académicos. Isso implicou reequacionar a relação entre os modelos de intervenção política e os modelos de produção de conhecimento na forma de “ler” a questão urbana na sociedade portuguesa – e as consequências dessas leituras na reformatação da questão urbana.

Por fim, um terceiro eixo de análise centrou-se sobre as formas de conflito e governação urbana ao nível local. Procurámos seleccionar um conjunto de concelhos que, pelas suas características e pela sua história política, nos pudessem revelar diferentes concepções de gestão democrática dos espaços urbanos em torno de Lisboa. Interessava-nos, portanto, concelhos que tivessem sido liderados por diferentes forças políticas, e cujas características sócio-urbanísticas apresentassem também diversidade. Fizemos assim essa seleção a partir do cruzamento dos resultados das eleições autárquicas ao longo desta década, os dados relativos à incidência da construção clandestina e de habitação precária, recolhidos a partir das Estatísticas do INE relativas a 1970 e 1981 e de indicações que haviam surgido na bibliografia sobre a AML. Seleccionámos três concelhos – Loures, Almada e Oeiras.

Nesta dimensão da governação local, procuramos analisar vários aspetos: 1) a posição dos executivos em relação à dinâmica de urbanização de iniciativa privada; 2) a relação dos executivos com os agregados clandestinos e os bairros de habitação precária 2) a relação entre as instituições municipais e as organizações/reivindicações populares; 3) relações entre autarquias com o Estado central nos domínios do planeamento municipal e da resposta habitacional; e 4) quais os problemas principais que eram indicados pelos protagonistas do poder local, e a forma como era gizada uma resposta política. Assim, procedemos à consulta das atas municipais de Loures, Oeiras e Almada entre 1976 e 1985. Foi uma metodologia que equacionamos com cuidado, dado ser onerosa em termos de tempo despendido. Contudo, concluímos que era única forma, passado cerca de quatro décadas, de ter uma imagem o mais fidedigna e completa possível dos modos como a institucionalização do poder local democrático se processou na relação quer com a herança de carências nestes territórios, quer com a imensa pressão urbanística desta década. Isto porque não nos interessava buscar apenas o que foi “construído” nos territórios, mas também as formulações que orientaram essa gestão do processo urbano – isto é, perceber o que foi “feito”; o que foi pensado, argumentado e discutido; mas também o que foi derrotado e não foi “feito”.

Esta escolha metodológica permitiu algumas conclusões que nos parecem importantes. Em primeiro lugar, confirmou-se a centralidade da questão da habitação. Mais do que qualquer outro debate – e eles são muitos: transportes, rede escolar, apoio social, cultura ou economia – é a questão da produção/acesso à habitação que marca os principais conflitos nos concelhos das periferias de Lisboa que aqui analisamos. A segunda conclusão é que parte relevante da mudança política da “democracia” na governação local dos espaços periféricos

da AML é fruto dos Governos Provisórios e das comissões democráticas administrativas – isto é, antes das primeiras eleições autárquicas democráticas que decorreram no final de 1976. Havíamos começado a análise dos debates e decisões dos executivos municipais a partir dessa primeira eleição para as autarquias. Contudo, algumas entrevistas realizadas a informadores locais e a própria documentação indicava-nos que os temas, os debates e os confrontos vividos nestes concelhos já após a eleição dos primeiros executivos autárquicos democráticos tinham sido iniciados durante o PREC. Aliás, as políticas nascidas em tempos politicamente “diferentes” perduravam nos territórios, nos processos em curso e nas formas de organização das populações – desenhando um processo político de governação local marcado por sobreposições e contradições. Assim, “voltámos atrás” e analisámos também o período entre o 25 de Abril e as primeiras eleições autárquicas locais. Em terceiro lugar, e ao contrário do que a bibliografia parecia indicar, é possível documentar uma multiplicidade de processos de planeamento e reordenamento urbano. Aliás esse impulso “planeador” inicia-se com os mandatos das comissões democráticas administrativas que analisámos. Por fim, e ao contrário do que a bibliografia consultada parecia apontar, os processos das operações SAAL nem sempre ficaram “politicamente mortos” nas mãos do poder local a partir de 1977 – pelo contrário, assumiam uma dimensão conflitual relevante nos debates locais sobre o cumprimento do direito à habitação e na relação entre as categorias políticas de redistribuição/desordenamento. Essa perceção levou-nos, mais uma vez, a “voltar atrás” e, em diálogo com a bibliografia disponível, não só reanalisar a formulação de cidadania proposta pelo SAAL, como a ter uma atenção particular a estes processos na análise do poder local desta década. Em sequência, analisámos os processos das operações disponíveis nos arquivos municipais – essa consulta revelou um fundo documental de relatórios das equipas técnicas que, cremos, revelam dimensões do trabalho destes técnicos na organização das populações dos bairros de habitação precária que não haviam sido discutidas anteriormente.

A partir da consulta das atas municipais, seleccionámos um conjunto de processos municipais que, pela relevância que iam assumindo na gestão local, poderiam dar indicações mais precisas sobre a forma como foi “gerido” o processo político nestes concelhos, a partir de categorias de “problemas” identificados pelos executivos locais: processos de planeamento concelhio; grandes iniciativas habitacionais privadas; processos de reordenamento urbano de aglomerados clandestinos; e os processos das operações SAAL. Passados cerca de 40 anos, muitos destes processos estão incompletos – procurámos sempre que possível complementar essa informação a partir de outras fontes. No entanto, embora recontemos aqui a história de

vários bairros e urbanizações, a nossa intenção era identificar os modos de gestão do poder local em relação a diferentes atores e iniciativas nos seus territórios – e foi a partir da análise dessa lógica que sustentamos a nossa argumentação na parte final desta dissertação.

Organização da exposição

A traços largos, a exposição da pesquisa organiza-se em quatro partes: uma primeira parte dedicada à definição de um quadro teórico e à configuração da questão urbana na sociedade portuguesa durante o Estado Novo e na transição democrática; uma segunda parte onde analisamos as principais formulações institucionais que “responderam” à questão urbana no período 1974-1976; uma terceira parte dedicada aos atores que contestaram a liberalização e/ou o centralismo da resposta política do Estado Democrático aos desafios da questão urbana; e uma última parte em que se dá conta da lógica que orienta as políticas respondentes à questão urbana do Estado Central, e os modelos de governação urbana nas periferias de Lisboa ao longo desta primeira década da democracia portuguesa.

Assim, na primeira parte, no primeiro capítulo, começamos por proceder a uma leitura crítica de vários debates teóricos que têm surgido no campo disciplinar dos estudos urbanos nos últimos anos sobre a relação entre o urbano e os processos de politização, e entre a questão urbana e o conceito de democracia. Procuramos aí sustentar que o “urbano” se apresenta como um dispositivo conceptual valioso para inquirir processos de politização/despolitização das sociedades contemporâneas e, nessa medida, para dar conta de um processo de fabricação de um regime democrático. Num segundo capítulo, tendo em conta a recomendação de Paley – o que vem antes molda o que vem depois – discutimos o surgimento da questão urbana na sociedade portuguesa: o processo de urbanização/metropolização nas periferias de Lisboa, as políticas que lhe procuraram responder durante a vigência do Estado Novo e as formas de politização do urbano que despontam já com o eclodir da transição democrática. Ainda neste segundo capítulo, analisamos as leituras que foram feitas pela teoria social portuguesa da relação entre transição/institucionalização da democracia portuguesa e a politização da questão urbana feita pelo movimento social urbano durante o PREC. Será em grande medida em diálogo com essas leituras e com as perplexidades que colocam, que se organizam os capítulos analíticos que se seguem.

Seguem-se assim três partes de análise, organizada tanto quanto possível em termos cronológicos – não só para a facilitar a sua compreensão, mas principalmente para dar conta de processos e dinâmicas que se colocam em marcha e que vão estruturando o campo de atuação de diferentes atores ao longo do período em análise.

Na segunda parte, olhamos as principais formulações políticas que cruzaram a ideia da construção do Estado democrático com a questão urbana entre 1974 e 1976. Aqui, destacam-se os processos políticos do SAAL e o debate político da Assembleia Constituinte. Correndo quase em simultâneo, estes processos desenhavam dois modelos distintos de entender a relação entre a questão urbana e a democracia. Assim, no terceiro capítulo, analisamos o programa SAAL, tomando-o como uma das formas exemplares de resposta às demandas de participação e redistribuição das organizações populares urbanas que emergem no pós-25 de abril. Olhamos a proposta do SAAL não apenas como uma estratégia participativa de provisão habitacional destinada aos estratos sociais mais pobres da cidade, mas antes como desenhando uma formulação de *cidadania de apropriação*, que olhou a cidade como lugar “propriamente” político – definindo as lutas urbanas como espaço de articulação de uma aliança popular capaz de disputar o perfil do Estado democrático no contexto da relação de forças que se viveu nesses anos. Nesse capítulo, exploramos ainda o acervo de documentação produzida pelas equipas do SAAL nos concelhos de Loures e Oeiras, apontando a centralidade da prática militante dos “técnicos” do SAAL no seu esforço de manter e consolidar a organização coletiva das populações, lida como elemento central da disputa pela democratização do Estado e das políticas públicas. Por fim, procuramos discutir as limitações desse programa que conduziram a seu relativo isolamento político aquando da sua “extinção” no final de 1976.

Ainda em torno dos modelos de resposta/enquadramento da questão urbana durante a transição democrática, analisamos no quarto capítulo os debates da Assembleia Constituinte que mais diretamente se relacionaram com a resposta ao movimento social urbano e à questão urbana – os debates que conduziram à definição do poder local democrático e à consagração do direito à habitação como parte integrante da nova cidadania democrática. Assim, procuramos mostrar como esses debates evidenciam a centralidade do desafio político colocado pelos movimentos sociais urbanos do PREC na definição institucional do novo regime. Defendemos nesse capítulo que o texto constituinte consagrou uma troca política que sustentou a legitimação do regime: as expectativas de uma cidade/cidadania participativa

foram “trocadas” pela consagração de uma cidade/cidadania de direitos sociais. Assim, os debates entre as nascentes forças partidárias mostram, em primeiro lugar, como a institucionalização do regime democrático assentou na deslegitimação das organizações populares que haviam nascido da experiência de privação social ancorada na condição urbana, e de como foi em torno desse conflito que o campo político da democracia foi definido como um espaço “próprio” das organizações partidárias – deslegitimando outras formas de organização cidadã. Em segundo lugar, procuramos mostrar como a consagração do direito à habitação se organizou como a justaposição de agendas partidárias diversas, mas que deixou de fora quer a nacionalização dos solos urbanos, quer a criação de empresas/serviços públicos dedicadas à provisão habitacional pública – e essas ausências são centrais para perceber a atuação do Estado no domínio da habitação durante a década seguinte. Esta conjugação de “definições” da sociedade democrática da Constituição de 1976 desenharam, portanto, um modelo de *cidadania social-liberal*, isto é, propondo a consagração de direitos sociais de cidadania democrática, em particular o direito à habitação, a par de uma institucionalização liberal da participação e representação política.

Na terceira parte, olhamos os principais atores políticos/correntes políticas que contestaram a orientação liberalizante das políticas públicas dedicadas à questão urbana. Assim, no quinto capítulo analisamos as propostas e a visão do PCP sobre a questão urbana. Procuramos dar conta de como o PCP politizou a questão urbana enquanto espaço de desigualdade e como denúncia do incumprimento da promessa redistributiva da democracia. Contudo, ao ler o conflito de classes numa aceção estrita, tendeu a despolitizar o urbano como espaço de mobilização ou articulação de um movimento social que confrontasse essa lógica liberalizante. Assim, os comunistas portugueses politizaram o urbano como espaço de desigualdade, mas não como espaço de participação. Contudo, nesse exato sentido, foram centrais na integração de largos setores populares das periferias urbanas no quadro institucional do regime ao representar a contestação à liberalização económica do regime. Apontamos assim ao PCP uma proposta de *cidadania de oposição* – um modelo de conflito político fortemente institucional que marcou os modos de politizar/despolitizar o urbano e a própria configuração dos modelos de conflito político na democracia portuguesa.

No sexto capítulo, olhamos os debates que são lançados em torno das publicações ligadas ao Partido Socialista dedicadas poder local, e que, nesta década, se bateram por uma reinvenção democrática do Estado a partir da descentralização de poderes e competências

para o poder local. Procuramos mostrar como essa discussão foi travada, no essencial, por urbanistas e especialistas que haviam estado politicamente envolvidos durante os anos da transição e que, no pós-revolução, constroem uma reflexão que toma a questão urbana como eixo central de democratização da relação entre Estado e sociedade. Contudo, não só esta reflexão acaba por ser largamente ignorada na governação do Partido Socialista, como os próprios termos da reflexão política destes especialistas-reformistas se vai alterando na segunda metade dos anos 80. Acompanhando a nova legislação sobre planeamento, e com a participação destes urbanistas na elaboração destes novos instrumentos, o debate encaminha-se para tomar o planeamento/ordenamento urbano como espaço de colaboração entre diferentes agentes envolvidos no processo urbano, e menos como espaço de articulação de um bloco social progressista. Será desses debates sobre como lidar com as periferias desordenadas da metrópole que veremos surgir, em meados dos anos 80, uma abordagem mais culturalista ao problema do desordenamento e da construção informal de habitação, que se encaminhou para uma análise dos valores/quadros culturais dos segmentos populares urbanos dos aglomerados clandestinos – e que marcará por longas décadas o debate académico sobre as periferias da metrópole. Ora, esta viragem para o planeamento colaborativo e para as “identidades” dos segmentos populares metropolitanos não deixou de contribuir para centrar os debates da questão urbana sobre a questão do desordenamento, em detrimento da desigualdade.

A quarta e última parte dedica-se a analisar as lógicas que orientam as políticas públicas: os quadros legais emanados do Estado central e os principais traços da governação local nas periferias de Lisboa entre 1974 e 1985. Assim, no sétimo capítulo, procuramos evidenciar as sucessivas lógicas que guiam a legislação do novo regime dedicada à questão urbana – primeiro, uma lógica intervencionista e redistributiva entre 1974 e 1976; depois, a partir de 1977, uma lógica de combate ao desordenamento centrada sobre a questão dos “clandestinos”, ao mesmo tempo que estancam as políticas de provisão pública de habitação; e, por fim, a partir dos anos 80, emerge uma política de liberalização dos solos e da habitação, que é acompanhada pela definição dos quadros legais de planeamento territorial e urbano. Destacamos neste capítulo como esta sequência evidencia a reconfiguração do desafio político colocado pela questão urbana ao longo da primeira década da democracia – isto é, da desigualdade para o desordenamento, e de como as políticas redistributivas são progressivamente substituídas por políticas de reordenamento, e por fim pelo planeamento.

No oitavo capítulo, procuramos mostrar como o planeamento foi repetidamente invocado pelos executivos municipais de Loures, Oeiras e Almada como instrumento central da legitimação da governação local. Contudo, essa prática de planeamento alterou-se neste período – passando de um modelo interventivo em escala concelhia no pós-25 de Abril para um modelo de “pequenos planos”, mais formalistas e tecnicistas, de 1977 em diante. Por fim, no nono capítulo, centrado sobre a questão habitacional nas periferias urbanas, procuramos mostrar como essa governação assentou numa categorização de atores e problemas definida pela estrutura de propriedade fundiária e pelo seus usos – iniciativa privada, “clandestinos” e ocupantes. Nesse sentido, analisamos a recuperação das grandes iniciativas privadas que é feita no pós-PREC, as tentativas falhadas de reverter os núcleos clandestinos e a dificuldade em prover habitação para os estratos sociais mais carenciados como o resultado da incapacidade dos poderes locais em intervir na estrutura da propriedade fundiária e prover habitação acessível e social. Estas histórias situadas permitem-nos discutir a produção das periferias metropolitanas menos como uma “ausência” de planeamento, mas antes como uma incapacidade de lançar políticas redistributivas ao nível da questão fundiária e dos solos urbanos. Quase ironicamente, o combate ao desordenamento parece ter falhado não tanto pela falta de instrumentos de planeamento, mas antes pela ausência de instrumentos de combate à desigualdade.

Por fim, fazemos num último capítulo uma síntese conclusiva da investigação, procurando colocá-la em diálogo com as dinâmicas metropolitanas que se desenrolaram nas décadas seguintes da democracia portuguesa e, particular, com os novos desafios que surgiram já nos últimos anos. Se é certo que o endividamento das famílias portuguesas para a compra de casa própria só se começou a avolumar na década de 90, parece, contudo, importante notar que esse modo de acesso à propriedade habitacional nos espaços metropolitanos foi central na relação de largos segmentos sociais com o regime democrático – um modo específico de se tornarem simultaneamente *urbanos* e *cidadãos de uma democracia*. O modo como essa narrativa de inclusão democrática é hoje discutida no campo político, dadas as dificuldades que essas novas dinâmicas colocam no acesso à habitação parece, assim, indicar que a questão urbana se mantém como um elemento central da configuração situada da democracia portuguesa.

Capítulo 1 / O ar da cidade politiza?

A democracia e o urbano na teoria crítica contemporânea

A pouco menos de três meses do golpe do abril de 1974, na então Assembleia Nacional, o deputado Alberto de Alarcão narrou o que havia observado numa visita ao concelho de Oeiras,

«Brandoa aí está, encarrapitada nos visos de um monte, que “ninguém” viu urbanizar com prédios de tantos andares, desordenada, desarrumada, subequipada ainda de alguns equipamentos sociais, exposta como filha adúltera que se consente, mas enjeita ... à sua triste, “incógnita”, dolorosa sina. Serão 20 000, 30 000 habitantes actualmente? (...) Pude começar por ver os loteamentos clandestinos que as pessoas vão fazendo e as barracas que vão erguendo (...) Uma tábuia a cada esquina vem depois... do anoitecer ao dealbar da manhã seguinte, temos a casa, o fogo, humilde embora, de tábuas já erguido (...) E que dizer das ruas da Buraca e da Venda Nova, da Damaia e da Brandoa, da Falagueira e de Alfornelos, da Amadora e de tantos outros aglomerados de Oeiras interior, algo menosprezados por quem habita voltado para a Costa do Sol ... Para além dos buracos e dos troços por pavimentar, asfaltar ou empedrar, do deficiente saneamento e limpeza e recolha do lixo a desoras – já passava do fim da manhã e ainda os montes dos detritos domésticos se estadeavam pela berma dos passeios»²

Depois desta descrição, vem a avaliação política,

«A transformação dos campos em cidades não é uma actividade que possa ser deixada ao critério dos proprietários dos solos, preocupados apenas como estão em valorizar ao máximo o seu terreno. Por essa via chegamos às inconcebíveis concentrações urbanas que por aí pululam ao alcance da nossa observação estupefacta (...) só a compra de todos os terrenos urbanizáveis por parte dos municípios permitiria elaborar planos de urbanização que tivessem em conta, prioritariamente, os interesses das populações. E com a vantagem de fazer reverter para os órgãos da Administração as eventuais “mais-valias” que permitiriam fazer face às infraestruturas (e equipamentos sociais) de diversa natureza que a vida urbana impõe, em vez de irem engrossar os rendimentos dos proprietários (...) Mas tudo isto, Sr. Presidente, tem que ver com a existência – ou não –, organização e funcionamento de entidades e serviços administrativos suficientemente

² Deputado Alberto de Alarcão, 8 de fevereiro de 1974, Diário da Assembleia Nacional nº25, p.515-516.

estruturados, apetrechados e de algum modo descentralizados, capazes de criar ou fomentar um ambiente de vida que possibilite a satisfação das necessidades sociais básicas das populações e lhes melhore a qualidade de vida, proporcionando um pouco mais de felicidade.»³

Neste discurso, feito em tom de denúncia, encontramos um retrato dos territórios urbanos que se foram estruturando em torno da cidade de Lisboa, a partir dos anos 60: os bairros clandestinos, estendidos sobre o território e atravessando fronteiras administrativas, construídos como fogo “humilde” ou “barraca”; as urbanizações feitas em altura, encavalitadas umas sobre as outras ou plantadas solitariamente no meio da paisagem rural; e a evidência das carências nos serviços urbanos, caminhos transitáveis e transportes. Encontramos também nesta intervenção uma crítica dirigida às “autoridades”, que deveriam ter “visto” e impedido este crescimento descontrolado da “cidade”, e a condenação da “classe” dos proprietários e dos especuladores na venda de terrenos urbanos. Por fim, descobrimos até uma proposta política relevante: a compra de “todos os terrenos urbanizáveis” pelos municípios para planear o desenvolvimento urbano, e a reversão das mais-valias destes negócios para estes órgãos locais, de modo a fazer face aos custos da infraestruturação urbana.

No entanto, talvez o mais significativo seja notarmos como esta intervenção enumera quase as mesmas críticas ao poder político e até uma visão semelhante do que poderia ser a solução do problema da especulação sobre os solos urbanos – planos de urbanização e controlo sobre os solos urbanos; funcionamento de serviços administrativos “descentralizados” – que, mais tarde, encontramos nos debates que são feitos sobre a questão urbana portuguesa durante a primeira década do regime democrático. O que, contudo, não existe nesta intervenção é *conflito político* em sentido clássico – e essa é uma diferença importante. Ou seja, se tivermos em conta um entendimento longamente usado na teoria social crítica, que aponta o político como o confronto entre dominados e dominantes (Mayer e Boudreau, 2012), então não encontramos neste debate anterior ao golpe de abril o desenhar de uma relação conflitual. Dito de outro modo: há “problemas sociais” identificados no território; há “populações” cujas necessidades devem ter uma resposta pública; e há grupos sociais que devem ser alvo da ação disciplinadora por parte do Estado (proprietários e especuladores). Mas os lugares, os papéis e as funções estão desde logo hierarquizados na

³ *Idem.*

produção da cidade: a capacidade de ação é das autoridades, elas são o *sujeito* que deve executar a reforma política que é aqui sugerida, enquanto as populações urbanas são o *objeto* de uma ação reformadora – e não os seus atores. Temos, portanto, um discurso político que declara a desejabilidade de trazer aos pobres urbanos “um pouco mais de felicidade”; mas não temos, neste excerto, uma linguagem de direitos de cidadania ou de participação.

As descrições feitas pelo deputado Alberto de Alarcão são-nos úteis, e por duas razões. Em primeiro lugar porque retomam numa linguagem expressiva o que foi sendo descrito na literatura científica que aborda o processo de metropolização na região de Lisboa, e que confirmou vezes sem conta estas mesmas carências – um território marcado pela ausência de resposta habitacional adequada; pelo desordenamento, sub-infraestruturação e privação. Logo no início dos anos 60, Raul da Silva Pereira apontava o défice habitacional que já se fazia sentir nos territórios urbanos e anunciava a enorme crise de habitação que inevitavelmente se abateria sobre as grandes cidades e as suas periferias se nada fosse feito, como consequência do afluxo à cidade da população que abandonava os campos (Pereira, 1963). Em 1964, o próprio Alberto de Alarcão procurava estimar «o montante de partidas da população rural em êxodo das suas terras (...) bem como o volume de chegadas aos “centros” ditos “urbanos”» onde se expandia a industrialização; e apontava como nesse processo de urbanização «crescem ... os subúrbios mais do que crescem as cidades» (Alarcão, 1964: 511; 563). Já no início da década de 70, Teresa Barata Salgueiro (1977) mapeava o surgimento dos bairros clandestinos em torno da capital e, também por essa altura, Maria Alfreda Cruz olhava o processo de urbanização que acompanhava a industrialização da margem sul do Tejo, concluindo que «no contexto das grandes cidades da Península Ibérica, Lisboa parece-nos ser, de facto, a que apresenta a periferia urbana mais degradada... espelho do infeliz encontro, durante o século de revolução industrial portuguesa, da afluência de gentes à urbe e da fraqueza de autoridade... relativamente a práticas de carácter especulativo que se valem da presença de populações extensas» (Cruz, 1973: 323). Mas, para além desta imagem de pobreza e desordenamento das periferias urbanas de Lisboa, a intervenção do deputado Alarcão aponta, em segundo lugar, um outro aspeto relevante – indicia que a perceção da centralidade da questão urbana não surge apenas com a transição democrática e que os próprios representantes políticos do Estado Novo estavam conscientes da relevância que estas características da expansão urbana em torno de Lisboa tinha para o regime estado-novista, e dos riscos políticos que lhe colocavam.

A questão que aqui nos ocupa não é, contudo, retomar a enumeração das carências e das dificuldades das populações que vieram habitar as periferias de Lisboa na segunda metade do século XX. É antes perguntar como é que estas características de privação e carência, vividas no contexto do monumental processo de urbanização na/da sociedade portuguesa, se colocaram como *um campo de construção de formulações de cidadania no desenhar do regime democrático*. Ou seja, perguntar que relações se estabeleceram entre a questão urbana e o(s) projeto(s) de construção de uma sociedade democrática, a partir do golpe de abril de 1974.

No seu trabalho sobre o movimento social urbano no concelho de Lisboa durante o chamado período revolucionário de 1974 a 1975, Ramos Pinto discute exatamente a crescente importância do urbano/condição urbana na formulação de políticas públicas ao longo do século XX. Nessa análise, Pinto sublinha, contudo, que apesar dessa urbanização e densificação populacional de Lisboa ser marcada por desigualdades e profundas carências vividas por largos segmentos populares, tal não implicou a sua tradução automática em conflito político,

«Ao longo de um século que viu Lisboa expandir-se até se tornar um centro industrial e de acolhimento de gerações de migrantes, as condições de vida na cidade nunca haviam sido um grande foco de luta política. A ideia de que as pessoas podiam partir do seu estatuto de residentes na cidade para reivindicar às autoridades a resolução das questões da habitação, infraestruturas sanitárias e transportes era, no melhor dos casos, um aspeto marginal dos debates políticos. Visto sob esta luz, a emergência do movimento urbano nos anos 70 é a prova de uma alteração nas conceções populares de cidadania que tem de ser explicada, para que possamos perceber quer o movimento, quer a sua influência na política do período revolucionário» (Pinto, 2013: 13, tradução da autora)

É certo que o processo de metropolização em torno de Lisboa foi atravessado por tensões políticas relevantes – são conhecidos os conflitos provocados pela deslocação de populações a propósito da construção de infraestruturas, como aconteceu com a então Ponte Salazar (Pinto, 2013). No entanto, o que Pinto aponta é que o que importa ter em conta não é a carência urbana *per si*, mas antes perceber *como e quando* é que a condição urbana, *lato*

sensu, emerge no espaço público num discurso que a articula com a condição de cidadania, legitimando um conjunto de lutas, reivindicações e respostas políticas a esse conflito.

É, pois, com a rutura política do golpe de 1974 que o que aqui apelidamos de “questão urbana” sofre uma transformação fundamental pela mão do movimento social de moradores que emerge nas principais cidades e nas suas periferias. A radicalidade desses movimentos urbanos no período 1974-75 foi uma imensa novidade política: nos meses que se seguem ao golpe de abril vamos assistir ao surgimento de uma multiplicidade de organizações de moradores pobres (Downs *et al.*, 1978; Downs, 1983; Pinto, 2013); a sucessivas ondas de ocupações de casas (Russinho e Ferreira, 1979: 60; Bandeirinha, 2007); à redução ou abolição do pagamento de rendas em alguns bairros degradados ou de “barracas”; e à criação de serviços sociais e construção de pequenas infraestruturas pelas comissões de moradores. Pinto mostrou no seu trabalho a centralidade que esta *politização da questão urbana* assume na retórica democrática (e socialista) dos discursos políticos do pós-25 de Abril – mas sublinhou também que, para entender o surgimento dessas reivindicações, é necessário refazer a sua relação com formulações que se foram insinuando pela mão dos profissionais envolvidos na aplicação das políticas sociais lançadas pelo Estado Novo em contextos urbanos, cujos discursos e práticas profissionais foram tecendo uma relação entre a condição urbana e a ideia de direitos de cidadania (Pinto, 2013).

Ainda durante o chamado PREC, Margarida Duque Vieira e Hélder Tiago, técnicos do Fundo de Fomento Habitação durante a transição democrática, indicavam que o movimento urbano de moradores nascia da situação política aberta pelo processo revolucionário,

«[A] descompressão criada pelo dismantelamento parcial do aparelho repressivo – condição de existência de um sistema sócio-económico altamente injusto – veio fazer com que algumas contradições desse mesmo sistema viessem à superfície. A questão do alojamento surge assim nos dias imediatos ao 25 de Abril, sob a forma de ocupação de Casas Camarárias e do Estado (...). Começam a surgir ao nível dos B's [bairros] degradados, os movimentos colectivos, através de reivindicações imediatas. É o surto do aparecimento dos Cadernos Reivindicativos, e a formação das primeiras Comissões de Moradores» (Viera e Tiago, s.d.: 2).

Esta leitura sugere que a “questão urbana” – designadamente o acesso a alojamento adequado – já “lá” estava, latente, como diria Melucci (1996): nos bairros degradados, nas

casas sobreocupadas no centro das cidades, nos aglomerados de barracas. Mas é o cair do regime repressivo que permite que essa questão se assuma como conflito político no espaço público. Ou seja, a questão urbana, enunciada pelo Estado Novo a partir de finais dos anos 50 como um problema social – como carência habitacional das classes populares nos grandes centros urbanos – passa a ser enunciada como uma questão política, a partir do golpe de abril: passa a ser o campo de conflito que coloca em causa *as relações de poder na produção e na apropriação da cidade*, e põe em confronto novos atores coletivos, interesses antagónicos e reivindicações distintas sobre o que devem ser os direitos democráticos na “cidade”.

A centralidade deste movimento popular urbano na transição democrática portuguesa não deve ser menorizada: «os movimentos urbanos envolveram numerosas populações de diferentes classe e grupos sociais, e organizou-as em torno de problemas concretos. Esta foi a base de criação de um movimento popular algo indefinido, mas claramente atuante (...). Por fim, a necessidade começou a ser convertida em virtude. Os movimentos urbanos começaram a considerar-se coletivamente como parte de uma alternativa ao Estado tradicional» (Downs 1983:174-175, tradução da autora). Ao longo do PREC, nas disputas entre os novos partidos e entre as fações no seio do Movimento das Forças Armadas (MFA), as comissões e associações de moradores estiveram no centro do conflito sobre o modelo de democracia a adotar pelo país. De um lado, avançava-se a proposta de um modelo de democracia popular que incorporasse e desse relevo às chamadas organizações populares de base, apontando para práticas de participação política direta; do outro, um modelo de democracia liberal, assente na primazia da representação por via dos partidos políticos, semelhante às democracias ocidentais (Santos, 1990; Mozzicafreddo, 1984; Pinto 2013).

Os acontecimentos de 25 de novembro de 1975 estabelecem o fim simbólico do chamado PREC – e o desenlace desse confronto selou a derrota política dos setores proponentes do que, à época, se nomeava como poder popular. A partir de então, vai-se atenuando a movimentação popular assente em reivindicações e perspetivas mais radicais na resposta ao problema urbano. Os debates na Assembleia Constituinte acontecem nesse contexto atribulado e, já em 1976, a aprovação da Constituição democrática acabaria por negar um papel de relevo às organizações populares urbanas nas instituições do novo regime. Derrotados no campo constitucional, Pinto nota como é difícil reencontrar os elementos que dirigiram as comissões de moradores de Lisboa nas listas de candidatura das primeiras eleições locais, em finais de 1976 (Pinto, 2013:219). Aparentemente, o movimento popular

urbano fragmenta-se e não se reformata dentro dos partidos ou do novo quadro institucional do regime. Daqui até à entrada na então CEE, uma década depois, vive-se um período que se foi apelidando de “normalização democrática”, sem perguntar «quem normaliza quem» (Ferreira, 1982: 18) – um tempo histórico que Rosas caracterizou como uma «contra-revolução legislativa, que esvaziou ou revogou progressivamente uma boa parte dos objetivos e realizações mais avançados do processo revolucionário» (Rosas, 2006: 106, tradução da autora).

Esta investigação procura problematizar a questão urbana no quadro da construção do regime democrático – a sua explosão após o golpe de abril de 1974 e o seu esmorecimento no conflito político no quadro do processo de institucionalização e “normalização” do regime. Como referimos, tomamos aqui a expressão conceptual da *questão urbana* como constituída pelas diferentes formulações discursivas que problematizaram as desigualdades sociais e de classe no contexto da urbanização da sociedade portuguesa, e a segmentação social e informalidade que nestes anos marcaram a condição urbana nesse processo de metropolização.

Trata-se, portanto, de olhar *os modos como a questão urbana é politizada e/ou despolitizada como chave de leitura da democracia portuguesa*. Não a única, mas certamente uma das mais relevantes, e por três razões. Em primeiro lugar, pela centralidade do processo de metropolização no último quartel do século XX português, que transformou a formação social portuguesa numa sociedade crescentemente urbana e em que as desigualdades sociais que marcaram a urbanização/metropolização foram objeto de denúncia, reflexão e proposta política por parte de vários atores políticos. Em segundo lugar, porque a criação do poder local democrático como elemento da democratização do Estado e da sociedade assentou a sua legitimidade na proximidade da participação cidadã e, portanto, albergou sempre na sua base de legitimação um potencial de participação popular na produção de políticas públicas, que ora desafiou, ora reforçou as instituições da democracia local – e esse debate sobre participação e/ou representação política das populações é central nas definições normativas de cidadania e na institucionalização da democracia. E, em terceiro lugar, porque a consagração do direito à habitação colocou um desafio talvez único ao regime democrático português e ao seu projeto de Estado Social. Enquanto a efetivação dos direitos sociais em matérias como a educação ou a saúde apontavam para a criação de novos sistemas públicos num país com fraca oferta privada nestas áreas, já a política de habitação para as áreas metropolitanas não

podia ser lançada sem enfrentar os setores ligados à propriedade fundiária, à construção civil e, mais tarde, ao sistema financeiro. Por estas razões, o urbano coloca-se como um importante instrumento conceptual para ler os conflitos entre interesses, reivindicações e direitos, e os modelos de participação e apropriação da “cidade” que disputaram a configuração da democracia portuguesa.

Nesse sentido, as propostas sobre a “cidade democrática” foram sempre, necessariamente, modelos de “democracia” – definiram sempre um “dever ser” para o novo regime, mesmo quando silenciaram ou despolitizaram dimensões relevantes da questão urbana. Argumentamos que a análise das formas de politização-despolitização da questão urbana nos permite recontar a história de uma determinada configuração da democracia portuguesa – uma análise que não se limite a apontar a falha, a incompletude ou o “atraso” da democracia portuguesa em relação a modelos quase sempre idealizados das democracias ocidentais (Santos, 1994; Baptista, 2012); nem que se limite a contabilizar os desacertos entre as formulações consagradas de direitos democráticos e o que deles ficou por cumprir. Buscamos antes uma leitura que procure dar conta dos modos como o projeto político democrático foi sendo formulado e praticado por diferentes atores perante os desafios da participação, desigualdade e desordenamento colocados pela questão urbana.

Esse foco sobre a articulação entre projetos democráticos, formulações de cidadania e configurações sócio-territoriais requer uma abordagem menos centrada sobre modelos idealtípicos de democracia e mais atento às formas como se vai processando a institucionalização, a contestação e as várias formulações que ligaram a construção de uma cidadania democrática às especificidades sócio-territoriais do país. Para construir esta abordagem, este capítulo procura sistematizar dois debates centrais da teoria social contemporânea: um primeiro sobre as abordagens teóricas na investigação sobre a configuração dos regimes políticos democráticos; e um segundo debate sobre a relação entre conflito político e questão urbana.

1.1 Para uma abordagem etnográfica da democracia

No seu livro dedicado aos fazedores das formas exemplares do “modernismo mediano” no contexto francês, Paul Rabinow iniciava a sua argumentação desaconselhando um trabalho teórico que se dedicasse a construir uma definição abstrata do conceito de modernidade: «parece mais heurístico e mais etnográfico explorar como é que o termo tem sido entendido pelos seus autoproclamados praticantes» (Rabinow, 1989: 9). Com bonomia,

Rabinow apontava a inutilidade de uma estratégia de construção conceptual apriorística e, a partir das propostas de Michel Foucault em torno de uma metodologia genealógica, sugeria inverter este processo: partir em busca dos enunciados dos “autoproclamados praticantes”, e tomar as suas práticas discursivas e não discursivas não como derivações “locais”, sempre incompletas, de uma definição abstrata, mas antes como formas exemplares que vão configurando uma categoria conceptual. Rabinow procura, assim, desenlaçar o debate sobre conceitos estruturantes da teoria social contemporânea de uma estratégia apostada em alcançar uma definição universal depurando características ideal-típicas; nesse sentido, propõe-nos antes analisar processos sociais situados que vão construindo/constituindo historicamente essas mesmas conceptualizações. Tomamos esta proposta teórica e metodológica para discutir o conceito de democracia na contemporaneidade.

Na sua historiografia das abordagens da antropologia ao conceito de democracia na segunda metade do século XX, Julia Paley lembrava como o conceito político de democracia ganhou fôlego na retórica política contemporânea no confronto geopolítico do pós-Segunda Guerra Mundial, apropriada pelas democracias liberais do Ocidente como bandeira ideológica, no seu contraponto aos regimes do bloco soviético e seus aliados. Nessa batalha ideológica da Guerra Fria, e no contexto da descolonização que marcou a segunda metade do século XX, a “construção de democracias” serviu de mote agregador à estratégia geopolítica americana e como parte de um pacote alargado de concepções de modernização liberal. Nessa proposta, a democracia era formulada, no fundamental, a partir do modelo oferecido pelos regimes democráticos ocidentais. No imediato pós-guerra, as correntes dominantes na ciência política e nas relações internacionais tenderam a assumir esse modelo sem grandes inquietações teóricas (Paley, 2002; Santos e Avritzer, 2003).

Paley situa nos anos 70 o surgimento de um debate no campo das ciências sociais que, a partir das alterações sistémicas que então se despoletam, inicia uma relação crítica com esse *standard* do que “significa” a democracia. O debate teórico sobre o conceito de democracia começa, por estes anos, a transbordar para fora das formas institucionais dos regimes políticos ocidentais: são questionadas quais as dimensões constitutivas da prática democrática; e procura-se dar conta dos “usos” do conceito de democracia, quer enquanto estratégia de legitimação de poderes instituídos, quer para formular movimentos de oposição a regimes vigentes (ver Paley, 2002). De forma relevante, Paley sublinha que o principal contributo das abordagens antropológicas nesse debate foi «o apontar da *natureza constitutiva dessas lutas,*

em vez de estabelecer uma definição *a priori* da democracia» (Paley, 2002; 471; tradução e ênfase meus). A metodologia etnográfica permitia, portanto, questionar a tradição formalista da ciência política, apontando os “usos” da evocação de democracia na própria construção valorativa do conceito.

Contudo, é exatamente a partir da década de 70, e em particular já após a queda do Muro de Berlim, que o conceito de democracia se torna cada vez mais problemático. Nos debates da teoria crítica, as discussões parecem desistir do esforço de alcançar uma formulação teórica universal do conceito, antes procurando discuti-lo a partir da análise das democracias “realmente existentes” no contexto dos processos de globalização.

Assim, nas últimas décadas, a teoria crítica tem vindo a discutir com particular insistência essa peculiar ligação que se estruturou entre a emergência do neoliberalismo e os regimes democráticos da atualidade. Por um lado, a feição crescentemente neoliberal dos regimes democráticos no pós-Guerra Fria tende a ser lida como um processo que reorganiza o campo político a favor da incontestabilidade dos interesses e das normas dos mercados, com a exclusão de conflitos políticos que os coloquem em causa; e, por outro lado, a partir dos anos 80, a desregulação lançada pelos processos de globalização neoliberal pareceu ter tornado a participação democrática refém dos espaços nacionais e, assim, incapaz de confrontar a turbulência gerada pela globalização financeira e pela agenda neoliberal imposta à escala transnacional pela nova nebulosa de organizações transnacionais (Held e MacGrew, 2007; Rosenau e Czempiel, 1992). Neste sentido, a invocação da “democracia” no discurso político neoliberal é interpretada como um processo que resulta na redução do seu sentido emancipatório, limitando-a a um conjunto de procedimentos de tomada de decisão que não pretendem mudar a distribuição desigual do poder e dos recursos (Crouch, 2005; Swyngedouw, 2011; Purcell, 2008). Assim, na retórica dos regimes democráticos “existentes”, a invocação democrática parece ter-se metamorfoseado numa estratégia de *despolitização* que descartou o potencial radical e transformador da proposta democrática – ou seja, uma receita procedimentalista que procura impedir mudanças políticas e excluir formas de conflito político antagonista, reduzida a uma técnica de legitimação do *status quo* (Crouch, 2005; MacLeod, 2011). Diz-nos Swyngedouw: «embora a ‘democracia’ esteja fortemente e consensualmente estabelecida como forma ideal, incontestada e raramente analisada, de institucionalização da vida política, as suas práticas parecem ter sido reduzidas à

gestão pública do que Badiou chama de ‘ordem capitalista-parlamentar’» (2011: 370, tradução da autora).

Este debate é certamente relevante pela discussão das formas de governação do neoliberalismo. Mas, na verdade, ele permite também mapear as dificuldades teóricas que se colocam entre a análise das configurações históricas dos regimes democráticos e a evocação do conceito de democracia enquanto valor político apontado como desejável por movimentos sociais e organizações políticas.

Ora, estas discussões tidas no campo da teoria crítica tiveram consequências nos debates teóricos dos estudos urbanos. Assim, no campo da teoria social urbana, essa relação tensa que atravessa o conceito de democracia – a tensão entre uma formulação política emancipatória e a sua institucionalização de regimes políticos “reais” – tem conduzido vários autores a problematizar a questão democrática a partir de diferentes estratégias teóricas. Damos aqui conta de três caminhos teóricos discutidos nos últimos anos: a proposta da cidade justa; a proposta da cidade pós-democrática; e a proposta do direito à cidade.

As propostas da *cidade justa/justiça espacial* são um bom exemplo das dificuldades em compatibilizar o ideal democrático e a experiência política das democracias “realmente existentes”. Em certo sentido, os autores que têm vindo a propor a abordagem da cidade justa assumem uma relativa equivalência entre o conceito de democracia e a sua institucionalização na forma das democracias liberais ocidentais, e partem em busca de outros conceitos eventualmente mais operativos no questionamento das relações de desigualdade na “cidade”. Fainstein operacionaliza o conceito de *justiça* a partir da discussão sobre equidade, participação e reconhecimento nas lutas urbanas. Nesse sentido, coloca-o como instrumento conceptual que permite inquirir sobre os resultados dos processos de tomada de decisão “democráticos” – ou seja, “quem fica com o quê” nos processos urbanos da atualidade (Fainstein, 2010). Também a proposta de justiça espacial lançada por Edward Soja parece surgir como uma estratégia de integração dos conflitos urbanos no conjunto das atuais lutas que reivindicam justiça económica, cultural e ambiental, em particular no contexto americano. Mas talvez o mais relevante na análise destas abordagens seja notar que, em certa medida, estas teorizações da justiça espacial indiciam uma perda do potencial mobilizador do apelo democrático para os novos movimentos de contestação às assimetrias de poder e riqueza em diferentes espaços e geografias (Soja, 2008; 2010).

Uma segunda abordagem teórico-estratégica tem vindo a discutir o campo político neoliberal pós-1989 como configurando uma nova época ou uma *condição pós-democrática*, que se traduz no cancelamento do potencial transformador da democracia. Esta teorização tem vindo a colocar em diálogo por um lado as propostas das correntes pós-fundacionais sobre “o político”, que é definido como o conflito central sobre a desigualdade inscrita na ordem societal, e, por outro, a reflexão iniciada por Colin Crouch (2005) em torno da pós-democracia, que olha o desaparecimento das identidades de classe e das suas organizações políticas de massas nas últimas décadas como resultando em regimes políticos limitados na sua capacidade de transformação política. Como referia MacLeod, no campo dos estudos urbanos, o debate sobre a nova condição/cidade pós-democrática surgiu do aprofundamento das reflexões que, a partir dos anos 90, se debruçaram sobre os mecanismos políticos e económicos que conduziram à privatização dos espaços públicos, ao retrocesso das políticas redistributivas e à crescente segmentação dos territórios metropolitanos. Este caminho teórico das «*growth machines* para a cidade pós-democrática», diz MacLeod, indica que o debate sobre a pós-democracia nasce da percepção de que «os processos que foram despoletados pelo retrocesso, a extensão, e o lançamento da neoliberalização... permitiram instituir uma despolitização gradual e uma des-democratização de importantes formas institucionais» (MacLeod, 2011: 2652, tradução da autora). Nesse sentido, o neoliberalismo não é interpretado apenas como um modelo de governação socioeconómica, mas é antes lido como processo político que reconfigura e limita o próprio campo de possibilidades políticas nos regimes democráticos contemporâneos, reduzindo a política a um sistema técnico-gestionário da “boa governação” e excluindo movimentos transformadores do campo do conflito legítimo. As perspetivas pós-democráticas fazem assim um apelo à repolitização do confronto com essa ordem instituída, a partir de formas de ação mais radicais que se distinguem das práticas institucionalizadas de representação ou oposição dos regimes democráticos vigentes (Swyngedouw, 2009; 2011).

Por fim, temos ainda a literatura que se tem vindo a organizar em torno da evocação do *direito à cidade* como proposta capaz de federar um amplo conflito popular contra a governação neoliberal de acumulação por desapossamento, tal como descritas por Harvey (2004; 2012). O urbano é apontado por estes autores como congregando hoje os principais instrumentos políticos de acumulação de capital, funcionando como espaço de controlo e de territorialização dos processos transnacionais de matriz neoliberal e, simultaneamente, como espaço de vivência quotidiana de classes e identidades subalternas. O urbano é, portanto, um

“lugar” político de reconstrução de uma nova subjetividade anti-sistémica, desenhada por lutas fortemente enraizadas nos territórios e no quotidiano (Harvey, 2008; 2012; Purcell, 2008). Assim, partilhando em larga medida o diagnóstico de “domesticação” do apelo transformador da democracia como mote de mobilização, a frase lefebvriana do direito à cidade permite relançar reivindicações de direitos e pertença à cidade/comunidade e reconstruir uma agenda emancipatória em torno da igualdade, reconhecimento e participação. Mas não deixa de ser relevante que Harvey explicita que o mote lefebvriano funciona como um significativo vazio – ou seja, não aponta uma subjetividade política nascida de uma relação social em particular, antes permite ancorar movimentos diversos que desafiam relações de opressão e exploração nos contextos urbanos da atualidade (Harvey, 2012).

Estes debates relembram que o projeto emancipatório da democracia é, em certa medida, irreduzível à forma institucionalizada dos regimes políticos democráticos, como escrevia Claude Lefort sobre a *invenção democrática* (1981). Ou como argumentava Ciaramelli,

«a sociedade que se democratiza deve... desdobrar-se, e criar um espaço simbólico para os significados, os valores e as normas destinadas a permanecer (dentro de certos limites) válidos e plenos de sentido concreto, apesar de eventuais negações da realidade concreta. De tal modo, que o espaço da democracia é reconduzido à institucionalização social sem, contudo, se confundir simplesmente com a pura e simples configuração factual da sociedade» (Ciaramelli, 2003: 10-11, tradução da autora).

Estas perspetivas colocam-nos algumas questões relevantes. Em primeiro lugar, apontam um complexo dilema conceptual: ou a democracia se dilui na sua formulação histórica nos próprios regimes democráticos contemporâneos e, portanto, as lutas sociais que hoje confrontam o neoliberalismo e a sua formulação do que “é” a democracia têm que buscar outros dispositivos normativos em que se apoiar – justiça ou o direito à cidade –; ou, como parte dos autores que discutem a condição pós-democrática parecem indicar, a “verdadeira” democracia é definida como uma expectativa/conflito que emerge apenas em momentos de excecionalidade e de confronto radical com a ordem vigente – mas a democracia assim interpretada arrisca tornar-se um ideário não-institucionalizável.

Em segundo lugar, estas propostas apontam igualmente uma outra discussão – a relevância dos *mecanismos de politização e despolitização* envolvidos na produção do próprio

campo do conflito político definido como legítimo em diferentes contextos, e que são mais subtis ou complexos do que uma mera aferição da forma institucional dos regimes consegue apurar. Se é certo que a transformação do campo da política protagonizada pelo neoliberalismo nas últimas décadas explica a crescente centralidade do conceito de *despolitização* em diferentes debates da teoria social, também parece acertado notar que os processos de despolitização «são tão velhos como a própria política» (Fawcett e Marsh, 2014: 174). E, se muito se tem debatido sobre a sua relevância nas novas formas de governação, também é certo que os processos de despolitização transbordam muito além da forma Estado, dos regimes ou das políticas públicas, e colocam-se como dispositivo de circunscrição do próprio campo de conflito político (Fawcett e Marsh, 2014). Isto é, a questão que se coloca sobre os *processos de despolitização* é sobre «o redesenhar de fronteiras, limitando o âmbito da contestação» (Beveridge e Koch, 2017: 40).

Como refere Burnham, a despolitização deve ser lida como «a remoção do carácter de contestação às práticas de governação» (Burnham, 2014: 1). É nesse sentido que aqui lançamos mão desse conceito para proceder à análise da “fabricação” de um regime democrático, buscando os processos políticos que vão definindo os objetos “normais” do conflito numa dada institucionalização da democracia; e os campos/objetos que vão ficando de “fora” – isto é, as desigualdades que vão sendo naturalizadas, sem suscitar formas de contestação assinaláveis.

Clive Barnett tem argumentado que as tentativas da teoria crítica de desenlaçar o debate sobre a democracia, da sua redução na atualidade a uma formulação algo tecnocrática, têm, contudo, caminhado para formular o conceito de democracia como excecionalidade, que emerge apenas em momentos de confronto radicalizado com a ordem instituída (Barnett, 2017). Esta leitura da democracia como excecionalidade e rutura, diz o autor, empurra o conceito para uma conceptualização ontologizante, enquanto ideal de puro antagonismo e emancipação e, quer esta relação de antagonismo, quer o projeto emancipatório, são apresentados de forma genérica, como que despidos de quaisquer silêncios ou contradições internas. Ora, avisa Barnett, esse movimento teórico tem consequências: a democracia tende a ser entendida como restrita a confrontos de estilo insurrecional, como um desafio momentâneo e performativo, e os processos sociais ficam limitados a funcionar como uma mera ilustração de conceitos pré-definidos – e, portanto, fora do alcance de uma abordagem sociológica capaz de inquirir o sentido que lhes é atribuído pelos atores sociais (Barnett, 2017).

Assim, argumenta Barnett, é necessário encontrar uma abordagem capaz de dar conta das reivindicações e formulações políticas mais “comuns” que se organizam em torno da demanda democrática. Para tal, há que olhar os usos feitos do conceito de democracia em processos situados e perceber “para que serve” a sua reivindicação,

«O significado da democracia – no sentido em que a democracia é benéfica – emerge como questão quando estão em causa questões de avaliação e definição em relação a configurações situadas de autoridade e dissenso, dominação e resistência, exploração e solidariedade. Esta dimensão emergente significa que a democracia não tem sentido próprio, apenas formas exemplares» (Barnett, 2017: 67; tradução da autora)

Nesse sentido, Barnett propõe um duplo movimento teórico: primeiro, tomar a democracia como conceito essencialmente contestado, a partir da proposta avançada por Walter Gallie nos anos 50; e, em segundo lugar, abordar o conceito como *algo que é posto em prática em processos situados*, e que emerge como configuração etnográfica. Enquanto conceito essencialmente contestado, o relevante não é a discordância sobre o “verdadeiro” significado da democracia; mas, antes, que essa discordância constitutiva indica algo de fundamental sobre os *usos* do próprio conceito. Ou seja, a reivindicação de democracia não se coloca como uma descrição de elementos constitutivos – antes surge em contextos de conflito político como uma avaliação normativa sobre o que “é” a sociedade e, simultaneamente, como a evocação de uma expectativa de emancipação que está por cumprir (Barnett, 2017:55). Já enquanto conceito etnograficamente emergente, Barnett segue as propostas de Paley que apontam para a centralidade dos contextos em que a discussão sobre *o significado da democracia* emerge:

«o uso da palavra ‘democracia’ não ocorre nem de forma isolada, nem de forma consistente, nem de uma forma concluída; é antes etnograficamente emergente. Nesse sentido, temos de perguntar: de quem é este termo? O que é que o seu uso num contexto particular significa? Onde é que este termo surge, e onde é que está ausente?» (Paley, 2002: 486; tradução da autora).

Esta proposta reconduz-nos à abordagem “mais etnográfica” de Rabinow (Rabinow, 1989). Isto é, descarta a estratégia de construção de conceitos a partir da abstração de características consideradas ideais-típicas, e parte antes para uma inquirição de inspiração foucaultiana: olhar as formulações de democracia emergentes em contextos políticos situados

como “formas exemplares estratégicas”. Ou seja, como enunciados situados que devemos abordar através de um trabalho de reconstituição das suas origens; das transformações e variações que vão sofrendo; e das resistências e alternativas que suscitam (Rabinow, 1989: 13). Nesse sentido, a abordagem da democracia como etnograficamente emergente abre caminho para trabalhar sobre os processos políticos a partir do que Hart nomeava como etnografias críticas – uma abordagem que descarta a análise de processos políticos situados como “manifestações locais” ou “exemplos concretos” de uma abstração global ou universal (Hart, 2006). Esta estratégia teórica e metodológica permite-nos não resumir os estudos dos processos de transição e institucionalização democráticas a uma derivação “local” de um valor universal pré-definido – mas antes buscar o processo situado e inter-relacional de produção de reivindicações de democracia,

«Em vez de comparar objetos, acontecimentos, lugares ou identidades pré-existentes, o foco é sobre a forma como estes se constituem na relação de uns com os outros nas arenas múltiplas e inter-relacionadas do quotidiano, através de práticas moldadas por relações de poder. Clarificar essas mesmas conexões e os processos mútuos de constituição – bem como as derrapagens, as aberturas e as contradições – permite criar novos entendimentos sobre as possibilidades de mudança social» (Hart, 2006: 996, tradução da autora).

A nossa investigação procura partir desta proposta para olhar os processos de constituição da democracia portuguesa. Tomamos, assim, a questão urbana como um dos campos onde essa disputa sobre a definição da cidade-sociedade democrática emergiu etnograficamente na transição portuguesa, analisando os “usos” da formulação de democracia não como uma evocação ideal, mas antes como um instrumento na disputa sobre a organização e hierarquização de categorias e antinomias: Estado/mercado; público/privado; cidadania/domesticidade; desigualdade/desordenamento. Argumentamos, portanto, que uma abordagem etnográfica à democracia deve buscar os processos de constituição mútua entre a configuração específica do campo de conflito político da democracia portuguesa e a questão urbana.

Contudo, a relação entre democracia e cidade não deve ser tomada como sendo autoevidente, nem automática: o conflito que acontece na “cidade” não implica necessariamente a politização da “cidade”. Assim, a análise da relação entre conflito político e questão urbana deve ser cuidadosa no uso analítico do conceito “o urbano” – deve distinguir,

por um lado, quando o urbano se coloca como uma importante dimensão na análise da emergência do conflito político; e, por outro, os momentos em que o urbano é em si mesmo politizado e invocado pelos atores sociais como categoria de conflito. Isto porque a forma como a questão urbana é *politizada e/ou despolitizada* tem consequências na configuração institucional dos regimes políticos.

1.2 Politizar o “urbano”

A discussão sobre o urbano como *espaço* de conflito e/ou *categoria* de conflito político é quase constitutiva do campo teórico dos estudos urbanos. De facto, quando tentamos estabelecer uma reflexão que procure cruzar “o urbano” e “o político” é difícil não relembrar a ameaça deixada pelo jovem Castells, em 1968, quando apontava para a impossibilidade de uma “verdadeira” teoria urbana. Na leitura marxista que Castells então postulava, os fundamentos da organização das sociedades residiam nas relações sociais de produção e, assim, o “urbano” era apenas o resultado de outros processos “verdadeiramente” determinantes da estrutura societal (Castells, 1968). Nesta interpretação, mesmo quando o conflito “acontecia” nas ruas da cidade, ele refletia contradições determinadas noutros domínios das relações sociais e devia, portanto, ser explicado por outras categorias conceptuais.

É indiscutível que a teoria social urbana respondeu cabalmente ao vaticínio de Castells ao longo das últimas décadas (com ele próprio a contribuir largamente para essa resposta, v. Castells, 1983). Relembremos a ameaça de Castells não para retomar a sua “provocação”; nem repetir as críticas já tantas vezes lançadas contra uma leitura monodimensional da teoria marxista; nem mesmo para regressar a uma discussão epistemológica sobre a possibilidade de uma teoria social urbana. Interessa-nos antes sublinhar que a questão colocada por Castells é relevante. Não basta apontar o conflito na “cidade” ou até a relevância histórica da “cidade” na institucionalização dos sistemas políticos: o desafio teórico da teoria urbana na sua relação com o político é explicitar quando é que o “urbano” nos serve como *lente conceptual para ler a produção de subjetividades e movimentos políticos*, e quando é que o “urbano” é “*propriamente*” politizado pelos atores coletivos, funcionando em si mesmo como uma categoria de conflito e quais as implicações desse processo.

Esta distinção é particularmente desafiante no campo disciplinar dos estudos urbanos. Em primeiro lugar, porque é necessário acautelarmo-nos de uma generalização recorrente que

tende a repetir que a política sempre aconteceu na “cidade”, e que a “cidade” é em si mesma produto e parte constituinte dos processos políticos. Isto porque, embora teórica e historicamente adequadas, estas afirmações deixam, contudo, quase tudo por explicar na relação entre urbano e conflito político. E, em segundo lugar, porque a relação entre a questão urbana e o político constitui um desafio particular: ao contrário de outros conceitos teóricos que nos costumam guiar no estudo do conflito – como os conceitos de capitalismo, colonialismo ou patriarcado – o “urbano” não é (necessariamente) construído em torno de uma relação de poder/antagonismo; é antes conceptualizado a partir de uma distinção teórica na sua relação com um *outro constituinte* (Roy, 2016), lido por vezes como escala, ou cultura em sentido lato, ou como forma espacial de assentamento humano.

Ao longo das últimas décadas, estes desafios têm vindo a ser enfrentados por autores que procuram refletir sobre a relação entre o “urbano” e a produção de conflitos/subjetividades políticas na contemporaneidade (Harvey, 2012; Merrifield, 2014; Mayer *et al.*, 2016). A partir de finais dos anos 80, os conceitos de globalização e pós-modernidade lançaram um profundo desafio teórico às ciências sociais ao apontar as transformações económicas, sociais e culturais despoletadas pelas crises sistémicas dos anos 70. Esses novos processos vinham não só desestabilizar as tradicionais unidades de análise das ciências sociais, como faziam emergir um novo sentido epocal traduzido na ideia de pós-modernidade. Ora, no exato momento em que a hierarquia tradicional dos espaços/escalas políticos entrava em crise e o Estado nacional (e a sua narrativa de modernização) pareciam vacilar como objeto/escala capaz de inquirir estas transformações, o “urbano” pareceu colocar-se nos debates da teoria social como “espaço” adequado para analisar essa turbulência nas escalas de governação e os seus impactos nas formas do conflito. Os trabalhos de David Harvey, ainda em 1989, caminharam exatamente para essa conceptualização teórica que ligava as mudanças nos modos de regulação do novo modelo de acumulação capitalista flexível com a alteração dos tempos-espacos da globalização (Harvey, 1989). Depois, ao longo dos anos 90, a chamada literatura das cidades globais procurou indicar, geográfica e politicamente, o papel determinante das grandes agregações urbanas no controlo e na arquitetura financeira e política desse novo capitalismo flexível e globalizado; as novas desigualdades que daqui nasciam; e ainda o papel do urbano na produção do novo linguajar cultural da pós-modernidade (Sassen, 1991). Já nos anos 2000, Brenner apontava para a centralidade da escala urbana e regional como chave de leitura da reconfiguração do Estado entre diferentes períodos e modelos de regulação do capitalismo contemporâneo (Brenner,

2004). O urbano tornava-se, assim, uma das principais chaves de análise das transformações sistêmicas das últimas décadas.

Neste percurso teórico, é importante assinalar o impacto da “descoberta” da obra de Lefebvre pelo universo acadêmico anglo-saxónico (Brenner 2000; Elden, 2004), que influenciou fortemente as análises sociopolíticas do final da década de 90. Esboçada por Lefebvre ainda nos anos 60, a proposta de uma transformação sistêmica a caminho de uma “sociedade urbana” parecia estar a confirmar-se com passagem de um capitalismo de industrialização para um capitalismo de urbanização: o “urbano” ganhava uma incomparável centralidade na alocação da produção, consumo e controlo sistêmico no novo mundo da globalização; e assistia-se à imparável “urbanização” do mundo, que submergia uma parte cada vez maior da população mundial no quotidiano da experiência urbana (Brenner, 2014). Assim, de um lugar conceptual tendencialmente analítico, o “urbano” tem vindo a ser catapultado para uma posição mais ambiciosa: é conceptualizado como uma nova *episteme* para dar conta de um novo tempo e sustentar uma leitura sistêmica dos processos sociais contemporâneos. Brenner e Schimid (2015) caminharam nesse sentido, tomando o urbano como o conceito central de uma leitura sistêmica do capitalismo “tal como existe”, capaz de reorganizar a fragmentação teórica que é hoje vivida na teoria social crítica. Assim, a par dos debates teóricos que acompanharam as mudanças políticas e sociais a nível global no último meio século, o “urbano” veio a afirmar-se simultaneamente como *conceito teórico* e como *espaço heurístico* capaz de, por um lado, ancorar os processos sociais que a retórica da globalização descrevia como “fluxos e redes globais”; e, por outro, rediscutir as relações que se estabelecem entre processos/dimensões analíticas que, tradicionalmente, tendiam a repartir-se por campos disciplinares mais ou menos autossuficientes.

Estes desafios e possibilidades têm vindo a ser discutidos por autores que procuram refletir exatamente sobre a relação entre o “urbano” e a produção de conflitos e subjetividades políticas na contemporaneidade, procurando carrear a teorização sobre a emergência do conflito e os processos de subjetivação política para o “espaço” teórico da questão urbana. Não se trata, portanto, de repetir que a política “acontece” na cidade. Trata-se de procurar na experiência quotidiana urbana da contemporaneidade, produtora e produto dos processos transnacionais e das estruturas sistêmicas, as formas de politização que conduzem à emergência do conflito político.

1. 2. 1 As perspectivas ontologizantes

Nos últimos anos, algumas contribuições têm trabalhado exatamente sobre esta hipótese de uma afinidade eletiva entre processos de politização e experiência urbana. São propostas que abrem caminhos importantes na tradição crítica, porque procuram responder diretamente à provocação do jovem Castells. Por um lado, discutem uma fundamentação teórica que resgata o urbano do papel de mero palco dos conflitos políticos, conceptualizando-o antes como dispositivo societário necessário à produção histórica de subjetividades políticas. Por outro lado, assumem uma vocação ontológica: o “urbano” é discutido como o conceito que permite mediar entre a produção de estruturas sociais multi-escalares e os processos intersubjetivos de politização. Assim, ontologicamente, o urbano surge como chave teórica para reconstituir, num mesmo passo conceptual, estruturação social e agência política. Dito de forma mais simples: nestas abordagens, o ar da cidade politiza.

É possível sistematizar dois caminhos que vão desenhando estas orientações ontologizantes. Uma primeira abordagem tem vindo a avançar a proposta de ontologia urbana para discutir a emergência do conflito político, revisitando as perspectivas weberianas para discutir o papel da “cidade” na construção da alteridade, cidadania e no “tornar-se” político (*being political*, Isin 2002); ou desafiando as perspectivas estadocêntricas clássicas da ciência política (Magnusson: 2011; 2014). Nesta teorização de uma *ontologia urbana*, o urbano é desenhado como constructo teórico adequado para dar conta dos processos de construção de subjetividades políticas, de movimentos sociais e do conflito. Temos depois uma segunda abordagem que se desenvolveu a partir do diálogo com as correntes pós-fundacionais, que tem proposto uma teorização em torno da condição pós-política e do papel “politizador” da cidade, designada aqui por *ontologia política*, e que faz o caminho inverso: começa por discutir uma conceptualização ontologizante do “propriamente” político, para depois abordar a centralidade contemporânea da “cidade” na sua emergência (Dikeç 2012; Dikeç e Swyngedouw 2017; Swyngedouw, 2009; 2011).

A teorização que propõe uma *ontologia urbana* pode ser encontrada nos trabalhos históricos de Isin (2002) que conceptualizam a cidade como máquina diferenciadora-politizadora, bem como na abordagem mais explicitamente ontológica de Magnusson (2011; 2014), que avança com uma ontologia urbana como contraponto à abordagem estadocêntrica da teoria política clássica. Estes autores argumentam que a experiência da “cidade” induz processos de formação identidades coletivas, construídas a partir do encontro quotidiano com

a “diferença”, tal como ocorre tipicamente nos aglomerados urbanos. É a partir destas identidades coletivas construídas na experiência urbana que se desenrola o jogo de conflitos, alianças e antagonismos, num processo que nos permite ler a construção histórica de diferentes modelos de constituição da comunidade política. Assim, nestas propostas de ontologia urbana, o urbano não é conceptualizado como forma de aglomeração humana, mas antes como a configuração conceptual dos processos de politização.

«A cidade não é nem um cenário destas lutas em que estes grupos se lançam, nem um palco que os grupos lutam para dominar. A cidade é o campo de batalha *através do qual* os grupos definem as suas identidades, avançam as suas reivindicações, travam as suas batalhas, e articulam direitos e obrigações de cidadania. A cidade como objeto de pensamento e de experiência emerge destas práticas, e não tem nem a unidade, nem a coesão, nem a forma que lhe tem sido atribuída. A cidade como máquina diferenciadora impiedosamente provoca, diferencia, posiciona, mobiliza, imobiliza, oprime e liberta. Ser político emerge como [*qua*] a cidade, e não há ser-se político [*being political*] fora da máquina» (Isin, 2002:50, tradução e ênfase da autora).

A segunda abordagem que aqui designamos de *ontologia política* segue um percurso diferente: começa por definir uma conceção ontológica do “propriamente” político, para a colocar depois numa relação teórica com o “urbano”. Esta perspetiva, avançada nomeadamente pelos trabalhos de Dikeç e Swyngedouw, desenvolveu-se em diálogo com as reflexões das correntes pós-fundacionais, concebendo o político como uma interrupção/conflito sobre a ordem constituída em nome do combate político pela igualdade (Dikeç 2012; Dikeç e Swyngedouw 2017; Swyngedouw 2011). Partindo das propostas trazidas nos últimos anos por autores como Jacques Rancière, Alain Badiou e Slavoj Žižek, o político é assim conceptualizado como a emergência de um conflito que permite tornar visíveis quer a desigualdade, quer a contingência que estruturam a hierarquia de espaços, papéis e funções de uma determinada ordem social. Perguntava Rancière,

«... tudo na política se orienta para a distribuição dos espaços. Que lugares são estes? Como é que eles funcionam? Quem os pode ocupar? Para mim, a ação política age sempre sobre o social enquanto distribuição litigiosa de lugares e papéis. É sempre a questão de saber quem é qualificado para dizer o que é um determinado lugar, e o que é feito nele» (Rancière, 2003: 201, tradução da autora)

Quando emerge, o político aponta a natureza histórica, socialmente construída da desigualdade – a sua não-naturalidade – e, nesse sentido, aponta a injustiça que prevalece na organização de uma ordem social, tornando-se não só um ponto de mira conceptual privilegiado para analisar a estruturação das relações de poder, mas também uma arma crítica para a transformação social. Com este duplo papel atribuído ao “propriamente” político – capaz de desvendar e, potencialmente, desafiar uma ordem social desigual – o político distingue-se dos modos convencionais da prática política dos regimes políticos institucionalizados, que não colocam em causa a ordem social instituída. Nesse sentido, o político assume-se como dimensão agonística central que permite a fabricação da sociedade. Partindo desta distinção entre o “propriamente” político e a política convencional, Swyngedouw e Dikeç propuseram recentemente uma diferenciação entre movimentos *sociais* urbanos e movimentos *políticos* urbanos, sendo os primeiros «particulares e invariavelmente centrados em um ou mais temas conflituais, que têm impacto nos procedimentos e objetivos das políticas urbanas», enquanto os segundos vão além da política “normal” e rotineira dos regimes instituídos, para abordar a questão da ordem constituída e das práticas quotidianas (2017: 2).

Embora estas perspectivas desenhem argumentações teóricas diferentes, é importante notar que ambas partilham a indicação de um conjunto de processos/relações que permitem a politização no urbano, distinguindo um conjunto de dimensões analíticas. Em primeiro lugar, a “cidade” permite o *encontro/copresença da diferença*, traçando linhas de pertença, proximidade, diferenciação, alianças e antagonismos, e favorecendo a emergência relacional de identidades coletivas. Em segundo lugar, a experiência cidadina impõe na vivência quotidiana uma panóplia de técnicas e mecanismos de *governamentalidade* no sentido foucaultiano. Nesse sentido, o urbano surge como um espaço de vivência saturado de instâncias de regulação e autoridades, expondo os “cidadinos” a uma contínua interação com vários tipos de instituições, regras, saberes e técnicas de construção/regulação das populações, subjetividades e condutas – permitindo uma politização no confronto com esse sistema de saber-poder institucionalizado. Em terceiro lugar, a “cidade” surge como espaço que permite *agir o conflito* – como espaço político que permite a performance pública da ação coletiva conflitual, que funciona como um poderoso dispositivo de politização alargada – porque, como teorizava Klaus Eder, é a ação coletiva que produz o sujeito político, e não o inverso (Eder, 1993). E, por fim, a “cidade” permite a criação de *espaços e processos de*

experimentação participada nas formas como grupos e indivíduos criam modelos de sociabilidade e práticas espaciais, através da participação direta nestes processos.

Estas propostas – ontologia urbana e ontologia política – recolocam questões centrais sobre os processos de politização e as experiências quotidianas da cidade que são de uma enorme relevância teórica, e distinguem-se das análises mais clássicas das chamadas políticas urbanas. Isto é, não se debruçam sobre modelos de governação da cidade ou sobre conflitos “tradicionalmente” urbanos; antes tomam o urbano como um dispositivo de politização. Contudo, não deixam de suscitar algumas questões. Talvez a questão central que se coloca seja perceber se, nos momentos em que enfrentamos a complexidade dos processos históricos, podemos encontrar nestas propostas uma orientação para analisar *o que é que é politizado* através desta experiência urbana e quais as suas implicações. E, perceber também que relações sociais e que identidades coletivas são chamados/constituídos pelo conflito político despoletado pela politização/subjectivização política do “urbano”.

Esta questão é relevante porque os processos de politização nos colocam sempre uma dupla interrogação. Por um lado, *como é que a politização é possível* – quais os processos, as relações e as estruturas sociais que a colocam em marcha. E, por outro lado, *o que é que é politizado*: que espaços e que relações se tornam um campo de conflito. Ora, estas abordagens ontologizantes tendem a centrar-se na primeira questão, mas argumentam como se esta pudesse ser respondida sem ter em conta a segunda questão – como se pudéssemos discutir os “modos” de politização sem discutir os “objetos” dessa politização. Assim, algumas questões importantes ficam sem resposta. Primeira interrogação: deverá o urbano ser encarado como dispositivo de sociabilidade que permite a politização de outras relações sociais ou, quase como num trava-línguas, será que o urbano politiza essencialmente o urbano? Segunda interrogação: se o urbano não é um conceito gizado em torno de um conflito constitutivo, como é que damos conta dos processos em que a *condição urbana* é em si própria politizada – isto é, de que forma a condição urbana é nomeada pelos atores como um conflito/contradição? Por fim, terceira interrogação: terá essa politização do urbano consequências relevantes nos modelos de comunidade política e na configuração institucional das sociedades contemporâneas?

Estas questões são relevantes porque estas abordagens de vocação ontologizante parecem conduzir a uma leitura dos processos sociais situados como ilustração de uma teoria, em certa medida, a-histórica. Nos termos em que Isin e Magnusson a colocam, a proposta de

ontologia urbana parece caminhar para fundir os conceitos de urbano com o político – Magnusson sugere essa equivalência: «se o urbano é o político» (2014: 1572). Nesta perspectiva, a experiência urbana torna-se quase indestrinçável da politização, o que implica que o “urbano” arrisca esvaziar-se da sua ancoragem sócio-espacial e transformar-se num conceito trans-epocal, indiferente à especificidade histórica dos processos de urbanização. É, aliás, essa interpretação que permite tanto a Isin como a Magnusson analisar a clássica *polis* grega e as atuais “mega-metrópoles” com os mesmos instrumentos conceptuais. À primeira vista, no contexto atual de fragmentação teórica nas ciências sociais, essa flexibilidade pode parecer sedutora. Contudo, que essa adaptabilidade do “urbano” é enganadora, e por duas razões. Primeiro porque a teoria crítica urbana tende a lançar as suas discussões conceptuais partindo do pressuposto que a condição urbana, como Henri Lefebvre apontou, é qualitativamente distinta das dimensões analíticas da “cidade” em sentido pré-industrial. Os processos contemporâneos de estruturação capitalista industrial e pós-industrial, levados a cabo através de instrumentos/políticas espacializadas, despoletaram uma transformação epocal a caminho de uma sociedade urbana, que não deve ser lida como um mero aumento quantitativo das aglomerações humanas. Nesse sentido, o urbano tem um tempo histórico que lhe confere também uma dada configuração sócio-territorial – e sem os quais, argumentamos, perde utilidade conceptual para dar conta da diferença histórica nos processos políticos da contemporaneidade. Em segundo lugar, é certo que é hoje perceptível nos debates das “disciplinas do espaço” uma tentação em tornar “o urbano” um conceito ubíquo. À medida que o “urbano” se vai reinventando em novas escalas e se articula em múltiplos processos diversos e desiguais com outros espaços/escalas das estruturas económico-políticas, têm surgido propostas de urbanização planetária que advogam essa abrangência epistemológica – aconselhando o esbatimento conceptual de uma “exterioridade constitutiva” do urbano (Brenner, 2014; Brenner e Schmid, 2015). Contudo, e como vários autores têm argumentado (Jazzel, 2017; Roy, 2016; Ruddick *et al.*, 2017), parece-nos que é exatamente a distinção conceptual do “urbano” que o torna um conceito útil na análise dos processos sociais do mundo contemporâneo.

Já a proposta de ontologia política encerra dificuldades de outra natureza. Ao argumentar que o “verdadeiro” conflito é aquele que se coloca ao nível do confronto com a ordem societal instituída, esta abordagem suscita duas dificuldades. Em primeiro lugar, introduz um paradoxo – sustenta uma análise da politização a partir da imersão na experiência quotidiana do urbano, mas simultaneamente negligencia ou minoriza o modo como os atores

rotineiramente politizam o urbano, mesmo quando não se colocam em puro confronto com a ordem societal (Beveridge e Koch, 2017; Darling, 2014). Em segundo lugar, esta abordagem não é explícita sobre qual o objeto/relação social que é tornada campo do conflito. Assim, se o “propriamente” político é o confronto com a ordem instituída, e o urbano é o dispositivo societário que possibilita a politização em direção a esse confronto antagonista, então o urbano não pode ser entendido do que “menos” do que a ordem instituída. Daqui presumir-se-á que qualquer movimento anti-sistêmico politizará, necessariamente, os processos/condição urbana contemporâneos. Contudo, como esta tese mais à frente tentará mostrar, o antagonismo contra uma ordem (neo)liberal e capitalista não implica necessariamente a politização plena da questão urbana.

Ambas as abordagens ontológicas são valiosas. Indicam as dimensões analíticas do urbano nos processos de politização e na fabricação de subjetividades coletivas e apontam, numa perspectiva agonística, a centralidade do conflito político na “invenção” da sociedade. No entanto, fica a dúvida se não colocarão mais problemas do que soluções na construção de uma leitura teórica que dialogue com uma estratégia de pesquisa empírica. Como refere Angelo, o campo dos estudos urbanos é hoje atravessado por um saudável auto-questionamento epistemológico: é patente a percepção de que se manuseia um objeto disciplinar escorregadio, procurando sempre resgatá-lo do papel de mero espelho de outros processos sociais; e, simultaneamente, os debates teóricos vão dando conta dessa mistura de inquietação e entusiasmo com a porosidade e o hibridismo da categoria do “urbano” com os seus “outros” constitutivos (Angelo, 2016). A reflexão de Angelo debruça-se sobre os fundamentos do campo disciplinar da teoria social urbana e não é nossa intenção fornecer uma resposta epistemológica definitiva – se tal existe. Contudo, entre os dois extremos teóricos que aqui discutimos – a posição de Castells de 1968, em que o urbano “não existe” por direito próprio na produção do conflito; e as propostas ontologizantes em que o urbano é o dispositivo conceptual que permite o conflito político – a questão teórica que se nos afigura ser central discutir é qual a utilidade do urbano como um dos conceitos que nos permite ler a história das configurações políticas contemporâneas.

Nesse sentido, parece-nos necessário caminhar para uma abordagem mais histórico-etnográfica: dando um passo atrás na ontologização da relação entre urbano e político; e um passo em frente na inquirição dos contextos históricos em que o urbano emerge como categoria de conflito. Isto é, buscar as reivindicações, ações e formulações que politizam e

despolitizam as relações sociais inscritas nas práticas sócio-espaciais, e investigar os efeitos desses processos. Assim, discutir como “usar” a conceptualização do urbano – quando é que o urbano se coloca como uma lente conceptual de vocação analítica, e quando é que se constitui como “objeto” politizado pelos atores sociais.

1.2.2 Cidadania: as lutas da cidade

No seu trabalho sobre as periferias urbanas do Brasil, Holston argumentava que «contrariamente a muita da teoria social do século XIX e XX sobre a classe trabalhadora, os membros destas classes não se tornaram novos cidadãos principalmente através das lutas do trabalho, mas antes pelas lutas da cidade» (Holston 2008: 4). Refletindo sobre processos de urbanização desigual, Holston discute como as lutas sociais em torno de políticas urbanas “clássicas” – habitação, serviços urbanos, etc.– conduzem os movimentos populares a situar as suas reivindicações nos debates sobre igualdade, pertença à comunidade política e reivindicação de direitos que se articulam como formulações de cidadania. Neste sentido, as “lutas da cidade” apontam para a politização da condição urbana e caminham para a enunciação da cidadania – isto é, transformam a denúncia de necessidades sociais “urbanas” em reivindicações de direitos sociais e políticos. Nesta proposta de Holston, as *formulações de cidadania* não são entendidas como normas universais de pertença à comunidade política, mas antes como uma *relação situada entre Estado e sociedade*, agregando tanto os atributos formais desse estatuto de cidadania política, como a imaginação política que simultaneamente os (re)produz e os desestabiliza (Holston, 2008: 9; 13)

Esta proposta dialoga com a argumentação que Castells avançava em 1983, em *The city and the grassroots*, onde este autor enfrentava (de novo) o problema da identidade/classificação do sujeito político dos conflitos da cidade, após a turbulência urbana da década de 70. Nessa obra, as respostas de Castells sobre a possibilidade de um sujeito político urbano não deixavam de ser, contudo, defensivas: os movimentos sociais urbanos são construídos pelas relações no espaço urbano; lutam por uma transformação “propriamente” urbana; e vivem um ciclo político de curto ou médio prazo – nesse sentido, não fornecem uma resposta global de transformação do sistema sócio-político. Recorrendo aos termos do marxismo, os movimentos sociais urbanos não se colocariam, assim, como sujeitos históricos de transformação social.

No entanto, Castells avançava duas reflexões importantes. Primeiro, os movimentos sociais que politizam a condição urbana não anulam, nem substituem categorias sociais/identidades coletivas que se constituem noutras dimensões de vivência social: não erradicam identidades e pertenças de classe, género e etnia, nem os conflitos e os antagonismos que atravessam essas relações. O que fazem é articular essas diversas pertenças e identidades numa nova subjetividade, construída em torno de uma experiência urbana quotidiana partilhada. Em segundo lugar, esta articulação identitária remete-os para lutas em torno dos termos da pertença à comunidade política – ou seja, configuram-se como *movimentos de cidadãos*, sujeitos políticos que se automeiam a partir de categorias políticas que se dirigem necessariamente ao cerne da política moderna: território, comunidade e direitos. Efémeros, certamente; mas corporizando um estatuto de pertença à comunidade política ancorada no território, o que lhes confere uma legitimidade forte no confronto com o Estado. Ora, esta conjugação – reivindicação de legitimidade popular; reivindicações de direitos coletivos de cidadania; e demanda de auto-governo – coloca os movimentos urbanos como objeto central no estudo dos modos de institucionalização/legitimação dos regimes políticos contemporâneos.

Partindo destes debates, argumentamos que a pesquisa e o debate teórico sobre a relação entre o urbano e o político é particularmente útil para ler as configurações situadas dos regimes políticos contemporâneos – oferece-nos um caminho analítico para discutir as formas situadas como a relação entre Estado e sociedade se vai configurando, e como é que as práticas e os discursos de cidadania se vão constituindo. Sustentamos, assim, quatro proposições teóricas.

Em primeiro lugar, partindo do debate proposto por Brubaker e Cooper (2000), parece-nos útil enfatizar uma clara distinção entre o urbano como *categoria analítica*, e o urbano como *categoria de conflito* nos processos de subjetivação política/conflitos sociais. Enquanto categoria de análise, o urbano permite-nos dar conta dos modos como os processos de politização emergem e como se estruturam nos espaços urbanos. Contudo, é necessário ter em conta que, mesmo quando o conflito emerge fortemente ancorado na experiência urbana ou quando é “agido” no espaço da cidade, não implica necessariamente a politização da condição urbana. Já no segundo sentido, o urbano configura-se como categoria de conflito quando se constitui explicitamente como arena de conflito – quando é nomeado pelos atores políticos, criando o “nós” da relação de confronto. Esta distinção é importante não apenas em

termos de adequação teórica, mas também porque o que é politizado ou despolitizado nos conflitos da cidade tem consequências nas formulações de cidadania que emergem e nos modos como os atores e instituições respondem à questão urbana e aos seus desafios.

Em segundo lugar, quando a condição urbana é explicitamente politizada – nos movimentos sociais urbanos – não há, contudo, uma autossuficiência do valor explicativo do urbano. Mesmo nos processos em que o urbano se configura como categoria de conflito, estes são sempre estruturados por múltiplas subjetividades que se construíram noutros espaços e relações – o que Jazzel sugere com a designação de *suplementos* «que têm a sua própria dinâmica generativa que não pode ser comprimida na ampla lógica da urbanização» (Jazzel 2017: 7). Esta ausência de autonomia explicativa do urbano não deve ser lida como limitação ou falha conceptual; nem mesmo uma característica exclusiva do urbano. Na verdade, talvez possamos sugerir como estratégia epistemológica que a formação das principais categorias/subjetividades políticas é sempre atravessada por esta lógica de suplementos que espelham a multiplicidade de relações que são campos de conflito: relações de classe, género e etnia, que não derivam necessariamente da desigualdade do processo urbano, mas que, por vezes, se articulam *também* na politização do urbano. Contudo, significativamente, a questão urbana permite a articulação destas múltiplas pertencas/posições sociais num movimento de cidadãos, dirigindo-as para o conflito sobre a institucionalização da pertença à comunidade política (Castells 1983; Holston, 2008).

Por isso, em terceiro lugar, a análise dos modos como a questão urbana é politizada-despolitizada oferece-nos um caminho promissor para dar conta das configurações institucionais e das práticas políticas das formações sociais. O urbano aponta-nos modelos de comunidade política diversos que coexistem numa mesma sociedade e que, por vezes, desafiam espaços/modelos institucionalizados de participação política, através de formulações alternativas de cidadania (Holston, 2008).

Por fim, em quarto lugar, os processos de politização-despolitização não devem ser entendidos numa lógica binária e absoluta – politização *versus* despolitização, em que a politização é o questionamento de “toda” a ordem societal desigual e a despolitização é erradicação do conflito. Frequentemente, estamos antes perante processos políticos que desenham estratégias inter-relacionadas de politização/despolitização, conduzidas pelos atores sociais, onde algumas relações sociais se tornam campo de conflito e outras ficam por questionar (Darling, 2014). Contudo, no exato sentido em que a despolitização funciona

«restringindo os modos como as pessoas se veem como agentes políticos» (Beveridge e Koch, 2017: 40), uma análise crítica dos enunciados políticos que definem *onde*, *quem* e *o quê* (espaço, sujeito e objeto) podem corporizar o conflito “legítimo” numa ordem social, permitindo-nos compreender as formas parciais, contingentes e, por vezes, justapostas de conflito e consentimento que coexistem numa dada formação social.

Neste sentido, argumentamos que a politização-despolitização do urbano nos permite mapear espaços de conflitos e formulações de subjetividades políticas. A forma como os diversos atores leem a arena urbana é central na expansão e/ou limitação das possibilidades de transformação social (e urbana) – e, portanto, a questão urbana coloca-se como lente teórica relevante para analisar o que significa um processo histórico de “fazer” uma democracia. Partindo deste enquadramento teórico, procuramos olhar as formulações políticas que ligaram a questão urbana à construção de um regime, uma cidadania e uma cidade democráticas em Portugal ao longo da primeira década do regime democrático.

Capítulo 2 / Do surgimento da questão urbana à revolução na cidade

«Não é nos campos (até em plena crise), onde a vida é simples e sem ambições, que a miséria se torna aflitiva, dramática. A sua tragédia sem remédio desenvolve-se antes nas cidades, nas grandes capitais, tanto mais insensíveis e duras quanto mais civilizadas. A mecanização, o automatismo do progresso que transforma os homens em máquinas, isolam-no brutalmente (...) O homem das cidades, modelado, esculpido na própria luta com os outros que lhe disputam o seu lugar ao sol, é talvez, sem reparar, a encarnação do próprio egoísmo» (Salazar, in Ferro, 1933)

Em tom de reflexão filosófica, este pequeno texto de Salazar enuncia a tantas vezes autoproclamada feição ruralista que o professor de Coimbra imprimiu ao regime do Estado Novo. Este excerto não dissimula a desconfiança estado-novista em relação ao urbano e na qual assentou a sua proposta ideológica de uma nação intocada pelas transformações sociais e os riscos políticos dos processos de urbanização e industrialização. Se é certo que este pessimismo sobre o “homem da cidade” foi parte importante do discurso político do salazarismo, ele não conta, contudo, toda a história da resposta política do Estado Novo aos desafios sociais, económicos e políticos colocados pela transformação urbana da sociedade portuguesa a partir do pós-2ª Guerra.

Neste capítulo procuramos dar conta do que aqui apelidamos como o *surgimento da questão urbana* – isto é, o conjunto de perceções, discursos e intervenções políticas que vão assinalando as carências na habitação, o desordenamento urbano e a segmentação residencial que estruturam os modelos de urbanização que acompanham o crescimento populacional de Lisboa e dos concelhos da sua área de influência, a partir dos anos 50. Seguindo a conceptualização feita por uma literatura científica que foi tecendo uma reflexão sobre a urbanização e as questões políticas que essa emergência da condição urbana vai colocando (Castells, 1977; 1983; Topalov, 1990), argumentamos que, em Portugal, a partir de meados do século XX, a questão urbana se torna inescapável nas estratégias de governação do regime. A partir do pós-guerra, a dinâmica de crescimento populacional em Lisboa e nos concelhos em seu redor é avassaladora. As taxas de afluxo à cidade aumentam ao longo das décadas e a sua inscrição nos territórios faz-se a três tempos: primeiro um processo de densificação populacional e urbanização da malha propriamente cidadina até meados dos anos 40/50; depois, a partir dos anos 50, dá-se o arranque do processo de suburbanização, com a mancha

urbana a expandir-se e densificar-se nos concelhos em torno da capital; e, por fim, a evolução para um modelo de estruturação já propriamente metropolitano, que se desenrola a partir da década de 60 (Ferreira, 1987b; Nunes, 2011). As políticas que se confrontaram com estes processos tornar-se-ão igualmente centrais no quadro discursivo, político e institucional do Estado Novo.

Assim, começamos por sistematizar as leituras que nos são fornecidas pela teoria social portuguesa sobre a relação que se estabelece entre este processo sócio-territorial a caminho da metropolização e a resposta política dos poderes públicos estado-novistas. Procuramos mostrar como o processo de metropolização veio inscrever, de forma definitiva, uma tensão política no seio do Estado Novo em torno da sua própria legitimação, e procuramos dar conta dessa relação, plena de contradições, que se vai estabelecendo entre as especificidades sócio-territoriais que dão forma à suburbanização/metropolização em torno da cidade de Lisboa e os instrumentos de intervenção lançados pelo Estado para responder e enquadrar politicamente este processo. A questão urbana permite-nos, portanto, um olhar sobre a reconfiguração do Estado à luz dos desafios que a cidade-metrópole coloca – por um lado, enquanto espaço central para a reprodução de força de trabalho necessária para levar avante as ambições de desenvolvimento económico no pós-guerra; e, simultaneamente, como espaço de inscrição do projeto ideológico do Estado Novo, nas suas tentativas de moldar o “povo” pelas formas como desenha as suas políticas para enquadrar o afluxo populacional e conter os perigos políticos colocados pela cidade industrial (Baptista, 1999; Pinto, 2013). É no quadro dessa relação entre a urbanização-metropolização e o regime do Estado Novo que emergem as principais categorias discursivas que vão marcar, por longas décadas, o debate político sobre a questão urbana: crise habitacional e desordenamento urbano.

Num segundo momento, procuramos dar conta das formas de mobilização e ação popular que emergem em torno da questão urbana no pós-25 de abril, e que interpretamos como a *politização da questão urbana* – procurando mostrar como a condição urbana se torna nesses anos do PREC uma categoria política que participa ativamente na disputa sobre a formulação de um novo regime democrático (Pinto, 2013; Downs, 1983). Por fim, discutimos o olhar lançado pela teoria social portuguesa sobre a relação entre a questão urbana e a configuração da democracia portuguesa – a sua reflexão quer sobre a relação entre a politização da questão urbana durante a transição democrática; quer sobre as “políticas para o urbano” na institucionalização e “normalização” da democracia portuguesa.

2.1 O Estado Novo e a emergência da questão urbana

A fabricação da *questão urbana* na sociedade portuguesa pode ser apreendida a partir de três processos sociais que se vão constituindo mutuamente e que vão conferindo uma crescente centralidade aos territórios urbanos na sociedade portuguesa do pós-guerra: crescimento populacional e expansão urbana a caminho da metropolização; crescente relevância das políticas dirigidas ao “urbano”, em particular no domínio da habitação; e surgimento de um discurso e de corpos profissionais que problematizam quer o modelo de urbanização quer as respostas políticas que o procuram enquadrar politicamente.

Assim, em primeiro lugar, na segunda metade do século XX, o crescimento populacional das zonas urbanas – e a percepção dos seus traços de privação social e carência habitacional – vai ganhando uma crescente centralidade na configuração da sociedade portuguesa. A chegada à cidade dos contingentes populacionais em fuga dos campos induziu um dos mais impressionantes processos de mudança demográfica, de transformação societal e territorial na história portuguesa (Ferreira 1987a; Salgueiro, 2001; Ferreira, 1987b). Em torno de Lisboa, assistimos à dilatação da mancha urbana, com modelos de urbanização extremamente heterogêneos e marcados por uma profunda segmentação residencial. O êxodo rural agravava a sobreocupação residencial na cidade consolidada (Pereira, 1963) e, na ausência de resposta habitacional, multiplicava os bairros de habitação precária nos espaços ainda livres. Nas periferias, em poucas décadas, enormes extensões de terrenos anteriormente agrícolas foram transformadas pela autoprodução habitacional familiar, “clandestina” ou legal; pelos novos bairros de lata que despontam em antigos campos de cultivo; e pela multiplicação da oferta habitacional dos grandes pacotes residenciais, seja em versão de planeamento modernizador suburbano dirigido às novas classes médias seja em versão menos qualificada e mais densa para as classes populares. Como resultado morfológico, a estrutura de urbanização-suburbanização caminhou para a dissolução das linhas de fronteira entre a cidade/capital e os subúrbios e criou uma malha fragmentada e segmentada de territórios urbanos que definiram a estrutura morfológica da metrópole (Ferreira, 1987b; Nunes, 2011). Este processo não se limitou à transformação dos territórios: criou também um novo quotidiano para uma parcela cada vez maior da população – uma experiência urbana –, e as especificidades dessa experiência indiciam um novo modo de olhar a sociedade portuguesa e o próprio regime. A emergência da questão urbana – a imponente transformação dos

territórios em torno de Lisboa e a exibição gritante do desordenamento urbano, da pobreza e da carência habitacional – torna-se cada vez mais “visível” nos discursos públicos. A partir dos anos 60, multiplicam-se os sinais públicos da dissonância entre as características da metropolização e o discurso político estado-novista (Portas, 1986: 635).

Em segundo lugar, o discurso político sobre a questão urbana no quadro do regime estado-novista surge marcado pelo cruzamento nem sempre congruente entre a nação imaginada e proclamada pelo Estado-Novo e as suas estratégias de legitimação política frente ao processo urbano. O afluxo populacional e a suburbanização acelerada vão fazendo despontar modelos de intervenção estatal que vão “lendo”, e respondendo a esta dinâmica social. Entre o final dos anos 50 e o início da década de 60, emerge a ideia de *crise habitacional*. Os discursos dos poderes públicos acusam a perceção da sua relevância na legitimação do regime, o que o obriga gradualmente a uma intervenção mais ativa nas políticas urbanas e de habitação (Baptista, 1999; Cardoso, 1983). A ideia de crise habitacional corre a par da denúncia de *desordenamento urbano*, originado pelas respostas que o mercado e as populações deram a essa mesma crise – e essa ideia de desordenamento que aqui desponta vai, aliás, marcar por longas décadas o discurso político e académico sobre a “cidade” (ver Baptista, 2012).

Assim, e até à explosão da politização da questão urbana no pós-25 de Abril, a atuação do Estado pauta-se por dois eixos: por um lado, sucedem-se tentativas de ordenar o espaço urbano e reafirmar a primazia do poder político; e, por outro, insinua-se progressivamente a ideia de que o processo de metropolização coloca problemas sociais a que é necessário responder em nome da legitimação do regime, em particular no setor de habitação. No entanto, essa sucessão de respostas políticas que procuravam responder tanto à crise de habitação, como ao desordenamento urbano, pareciam tornar mais explícita a timidez dessa intervenção, e acentuavam, portanto, a contradição entre uma crescente intervenção do Estado na política habitacional e a sua incapacidade de dar uma resposta cabal ao problema (Cardoso, 1983). Ora, essa dissonância entre as intenções anunciadas e a incapacidade e/ou falta de vontade política não pode deixar de ser interpretada como colocando *a questão urbana como um problema de legitimação ao regime do Estado Novo*.

Por fim, em terceiro lugar, a questão urbana cristaliza-se e instala-se no debate político até pela institucionalização de saberes e grupos profissionais que se vão estruturando em torno das próprias políticas lançadas para responder à crise habitacional e urbana, e que vão criando e modelando os discursos políticos sobre o “problema urbano”. Assim, a estruturação

de instituições, organismos e programas políticos vocacionados para responder à questão urbana ia criando, no seio do próprio aparelho estatal, grupos profissionais e modelos de produção de saberes que problematizam o processo de metropolização e os desafios políticos que este coloca. A questão social colocada pelo urbano começa, portanto, a ser repartida e reformatada em “problemas urbanos”, como argumentava Topalov, e, nesse exato sentido, também como um desafio em torno da integração política dos segmentos populares urbanos (Topalov, 1990). Assim, é a própria intervenção pública nos contextos urbanos que vai colocar em campo um conjunto de conceções sobre o papel do Estado e os direitos de cidadania que abrem caminho a um novo entendimento sobre as obrigações dos poderes públicos em relação à crise urbana (Pinto, 2013). Será da conjugação destas dinâmicas que “nasce” a politização da questão urbana – que irrompe politicamente no 25 de Abril de 1974.

2.1.1 Lisboa e ao redor: densificação, suburbanização e explosão metropolitana

Os movimentos de concentração populacional na cidade e a expansão territorial urbana em torno da capital durante a segunda metade do século XX constituem-se como um dos processos sociais mais marcantes da transformação da sociedade portuguesa na segunda metade do século XX. Em 1960, Lisboa e os concelhos limítrofes ultrapassavam a marca simbólica de um milhão de habitantes (cf. Nunes, 2011), e nesses territórios a população residente não mais parará de crescer: no Censo de 1981 alcançam já os 2 milhões; e, no momento em que escrevemos, a Área Metropolitana de Lisboa conta já com cerca de 2,8 milhões de habitantes.

Matias Ferreira (1987b) traçou o percurso dessa evolução, mostrando como até à década de 40 é a cidade de Lisboa que, no fundamental, se densifica, para atingir nos anos 50 cerca de 800 mil habitantes. À época, esse número corresponde a quase 10% da população do país – e não há dúvida de que Lisboa “esmaga” a paisagem demográfica portuguesa, como referiu Luís Baptista. Mas serão os concelhos limítrofes da capital que melhor traduzem os efeitos demográficos das políticas de liberalização económica e de desenvolvimento industrial do pós-guerra, lançadas pelo I Plano de Fomento em 1953, e que vão induzindo um surto industrial concentrado na região da capital (Cruz, 1973; Cardoso, 1983). A partir dos anos 50, esse afluxo populacional estende-se no território da região de Lisboa: o crescimento populacional dos concelhos em torno da capital acelera de forma significativa e dissolvem-se progressivamente as linhas de fronteira entre a cidade e os subúrbios, criando uma malha

contínua de territórios urbanos. Será, contudo, nos anos seguintes que o processo de metropolização se coloca em movimento. A partir da década de 60, os concelhos envolventes da capital vivem um crescimento populacional intenso e Lisboa vai progressivamente perdendo peso, chegando até a ver o seu número de residentes diminuir. Assim, num quadro de forte polarização demográfica, como se lhe referiu Matias Ferreira, entre as décadas de 60 e 80, a população residente na AML cresceu 66%, com o crescimento dos residentes nas periferias neste período a atingir cerca de 158%, enquanto a população residente em Lisboa tende a estabilizar (Ferreira, 1987b: 245 e seguintes; Fonseca, 1988; Nunes, 2011).

Estes dados ganham ainda mais relevância pelo que significam em termos de recomposição demográfica global da sociedade portuguesa. A par do movimento massivo de emigração que marca os anos 60, este afluxo “à cidade” traduz igualmente o que Raul Silva Pereira referia em 1963 como a “fuga contínua dos campos”: é todo um modelo demográfico que até ali apontava a importância dos espaços rurais na configuração da sociedade portuguesa que é deixado para trás, sem regresso (Pereira, 1963:52). A condição urbana da sociedade portuguesa caminha, portanto, para se tornar social e politicamente dominante. Isso significa, como argumenta Nunes, que o processo de metropolização não pode ser interpretado apenas como um patamar estatístico de concentração populacional e expansão urbana – antes deve ser lido como um novo modo de sociabilidade, de vivência do quotidiano, e um novo modelo de organização e controlo, hierarquizado e desigual, de relações societárias. Assim, a metrópole,

«Enquanto forma espacial constitui articulações e interconexões entre lugares, congrega funções de coordenação e concentra e dispersa espaços de produção e consumo. A sua forma subentende lógicas de habitar e de lazer, de circulação e acesso aos bens (...) A sua forma produz-se também através de processos de recriação material e simbólica dos lugares. Enquanto forma espacial, também, a metrópole favorece condições de apropriação e de participação diferenciadas para diversas categorias de atores (...) o processo de metropolização e as metrópoles contribuem articuladamente para a produção e reprodução de desigualdades sociais». (Nunes, 2011: 77)

Estes modos de estruturação da metropolização, largamente analisados na teoria social portuguesa, apontam para a centralidade da questão do acesso à habitação e para o modelo de segmentação residencial como chaves de leitura dessa fabricação territorial, social e política da metrópole. Há, assim, um conjunto de modelos de produção de resposta habitacional que

se revelam centrais na estruturação dos territórios metropolitanos a partir da década de 60. Em primeiro lugar, a multiplicação dos chamados bairros de lata ou de barracas, quer dentro do concelho de Lisboa quer nos concelhos periféricos, e que marcaram fortemente a paisagem urbana da AML até aos anos 90. Teresa Barata Salgueiro deu conta dessa evolução a partir das estatísticas disponíveis: entre os aglomerados de habitações precárias na capital e aqueles que se vão surgindo nas coroas em torno de Lisboa e na margem sul, passamos de cerca de 5 716 barracas, em 1950, para mais de 20 mil, em 1970, e essa proliferação é particularmente relevante nos concelhos limítrofes da capital (Salgueiro, 2001: 201). Em segundo lugar, o surgimento de largas extensões de produção habitacional informal – os chamados bairros “clandestinos”. Desde o surgimento desses primeiros bairros, no início dos anos 60, ainda com construções muito simples e de traçado irregular nas imediações de Lisboa, assiste-se depois à sua progressão para a construção em altura e qualifica-se a sua forma construtiva. O seu impacto é significativo: diz-nos Teresa Barata Salgueiro, autora das primeiras análises sobre estas aglomerações “clandestinas”, que «no início dos anos 70 haveria entre 80 e 120 mil fogos clandestinos na AML onde estavam alojadas 12 a 20 % da população metropolitana» (Salgueiro, 1977: 206). E, por fim, a morfologia da metrópole será igualmente marcada pela multiplicação dos grandes pacotes de oferta residencial de iniciativa privada e, em alguns casos, de promoção pública, de alojamento para as classes médias ou médias baixas, que pontuam até hoje a paisagem urbana da AML, com o que isso significa em termos de experiência residencial para largos segmentos populacionais (cf. Nunes, 2011).

Antes do golpe de abril de 1974, cada um destes modelos parecia, contudo, sinalizar a incapacidade política do Estado Novo em controlar o processo de metropolização. João Pedro Silva Nunes (2011), no caso dos grandes conjuntos residenciais, e Tiago Castela (2011), no caso dos bairros clandestinos, deram conta do modo como estes diferentes modelos de habitação na metrópole começaram a ser retratados na imprensa da época, e como determinadas imagéticas de representação destas formas de habitar a cidade se foram insinuando na linguagem comum: surge a nomeação das novas cidades como “dormitórios” e “florestas de cimento”, marcadas pela carência de serviços urbanos, equipamentos ou transportes (Nunes, 2011); e emerge a retórica de denúncia dos “clandestinos”, numa aceção de condenação à falha de autoridade das instituições públicas e como imagem simbólica do “desordenamento” (Castela, 2011).

Há, portanto, um mal-estar suburbano que se vai insinuando no discurso público sobre o processo de metropolização (Nunes, 2011: 220). À situação de sobreocupação de

alojamentos na cidade de Lisboa juntam-se as acusações das periferias “desordenadas”, a denúncia das novas “favelas de cimento” (Nunes, 2011: 300) e o apontar da multiplicação dos bairros de barracas. As vozes que dão conta da experiência residencial dos habitantes vão emergindo no espaço público, desenhando uma imagem de negligência dos poderes públicos, ou mesmo de perseguição no caso dos bairros ilegais de “clandestinos” (Castela, 2011). A partir das cartas aos jornais locais dos residentes “pioneiros” dos novos bairros dos anos 60, no que viria a ser depois o concelho da Amadora, Nunes dá-nos conta desses testemunhos,

«O que relatam e reclamam então os leitores da Amadora, da Damaia e da Reboleira? Relatam as condições de circulação mais penosas: o pó no verão, a lama no inverno, os buracos, as valas e as lixeiras espalhadas pelas ruas e pelos caminhos. Reclamam melhores e mais seguras condições de acesso às gares de caminhos de ferro (...) Constatam que ao lixo se juntava mais lixo, despejado para a via pública pelos residentes, e se juntavam animais: as matilhas de cães à solta, os ratos e ratazanas (...) A segurança era tema recorrente, traduzido a escala local na falta de iluminação, na insuficiência de meios policiais (...) finalmente, segurança na vida quotidiana, requerida no bom funcionamento dos telefones públicos e na instalação de farmácias” (Nunes, 2011: 241-242)

Todos estes modelos traduzem, em diferentes graus, a já muito diagnosticada incapacidade do regime do Estado Novo em responder à chegada de novos contingentes populacionais à cidade e os modos como diferentes camadas populares vivem um novo quotidiano urbano. A partir da década de 70, a metrópole tornava-se um espaço de tensões políticas e sociais.

2.1.2 Políticas estado-novistas para o “urbano”

Em meados dos anos 40, já após a morte do urbanismo modernista e autoritário de Duarte Pacheco, o regime lançava o programa das Casas de Renda Económica, que se tornaria a sua principal política habitacional no pós-guerra (Baptista, 1999). Diz-nos Baptista que este programa foi em si mesmo a confissão da perceção política de que as políticas de habitação anteriores se haviam mostrado incapazes de responder ao êxodo rural que já se fazia sentir a meio do século, sinalizando o esgotamento da aposta ideológica no anterior programa das Casas Económicas, originário dos anos 30. Esse outro programa – as Casas Económicas –, lançado nos primeiros anos do novo regime, apostava na produção de moradias unifamiliares

e no acesso à propriedade da habitação como mecanismo de controlo e integração social. Mas, como refere Ramos Pinto, mais do que prover acesso à habitação ou à propriedade em escala apreciável, este programa cumpria uma função essencialmente pedagógica: isto é, servia no essencial para ser mimetizado pela iniciativa privada e pelas famílias, e não pretendia propriamente produzir oferta habitacional suficiente para responder às carências de alojamento (Baptista, 1999; Pinto, 2013). Já com o modelo do pós-guerra, ao propor o arrendamento – a Renda Económica –, o regime procurava gizar uma intervenção pública mais robusta de provisão habitacional e, portanto, apontava para modelos de acesso à habitação massificados e tipologias de habitação coletiva. Contudo, é importante notar que, mesmo renunciando à imagética da casa portuguesa para a família “tradicional” e à estratégia do acesso à propriedade como mecanismo de controlo e integração política, o regime jamais abandonará o processo de seleção social e construção social de populações, mantendo a sua política habitacional dirigida a grupos profissionais considerados centrais na manutenção da sua legitimidade política, e até na própria reprodução do aparelho de Estado (Baptista, 1999; Cardoso, 1983).

A partir de 1944, o programa das Casas de Renda Económica parte, contudo, da constatação da impossibilidade de providenciar oferta habitacional adequada às necessidades existentes sem o acesso a quantidades significativas de terrenos baratos em contexto urbano. Como refere Baptista (1999), essa perceção traduz algo relevante: um entendimento de que *a política de habitação do Portugal do pós-guerra é, no fundamental, um problema urbano*. Essa perceção da centralidade da crise de habitação urbana vai-se acentuando. Ramos Pinto indica que, logo no início da década de 50, Guimarães Lobato, professor do Instituto Superior Técnico, apresenta um estudo dos agregados de barracas na cidade de Lisboa, onde estima a existência de cerca de 10 mil barracas só na cidade de Lisboa. E já em 1959, são estimadas 66 mil as famílias que vivem em situação de sobreocupação, também na capital (Pinto, 2013: 40-41). Também ainda nos anos 50, é criado o instituto jurídico da propriedade horizontal, que pretende agilizar o mercado habitacional, e dá-se início ao esquema de empréstimos a juros baixos para a aquisição de casa própria (Cardoso, 1983; Nunes, 2011).

É, assim que, entre o final dos anos 50 e o início da década de 60, ocorre uma transição relevante nas políticas de habitação do Estado Novo (Cardoso, 1983). O Plano Regional de Lisboa, de 1959, a par da criação do Gabinete Técnico de Habitação de Lisboa, indiciam essa mudança no discurso político oficial sobre o processo de metropolização em torno de Lisboa: há que responder ao desordenamento (sub)urbano promovido por iniciativa

privada e popular, não devidamente controladas. Os textos legislativos testemunham essa nova preocupação,

«Confirmam estes números [de crescimento populacional] a existência de um acentuado movimento migratório da população do País para a área de Lisboa, o qual, pelos seus reconhecidos inconvenientes de ordem social e económica, e até para a segurança da Nação, se torna necessário contrariar eficazmente, assegurando a distribuição territorial mais conveniente das diversas actividades (...) Na medida, porém, em que este objectivo não pode ser suficientemente atingido em curto prazo, deparam-se ao Governo importantes problemas de orientação e disciplina do desenvolvimento da região de Lisboa (...) os subúrbios de Lisboa têm sido progressivamente invadidos por uma intensa actividade de construção, que tão depressa destrói a expressão tradicional e a beleza peculiar das povoações arrabaldinas, como faz nascer múltiplos povoados amorfos e incaracterísticos que tendem a rodear a cidade por uma cintura asfixiante (...) de meros amontoados de construções inestéticas, desprovidos de personalidade e de vida própria, verdadeiros dormitórios de massas populacionais muito importantes que diariamente afluem à capital para exercerem nela a sua actividade.»⁴

Este excerto do texto legislativo que lança os trabalhos do Plano Regional de Lisboa, em 1959, traduz assim uma viragem no discurso político do Estado Novo. Com o arranque da suburbanização em torno de Lisboa, o poder político à época entende que o desenvolvimento industrial em torno da cidade de Lisboa exige uma escala de planeamento urbano e de atuação pública que extravasam o nível concelhio ou cidadão, exigindo agora uma perspetiva regional (Baptista, 1999). Mas é importante notar como esta proposta do Plano Regional de Lisboa justifica esta nova escala de atuação pública, com a denúncia da “desfiguração” que o afluxo populacional produz na “beleza” e nas “expressões tradicionais” do povoamento nas periferias de Lisboa – é o despontar da questão urbana colocada como *problema de desordenamento*. É igualmente importante sublinhar o que esta proposta escolhe não sublinhar, e que à época já era claro – que a urbanização da região de Lisboa se expandia num modelo profundamente marcado pela segmentação residencial e pela carência habitacional. Neste Plano Regional, o regime mantém, portanto, um discurso ideológico de intervenção sobre a suburbanização que se sustenta em conceções de contenção e ordenamento da cidade, e menos como uma resposta de política social às carências populares de habitação.

⁴ Proposta de Lei nº14, discutida na Assembleia Nacional a 13 de fevereiro de 1959 (PPL 14/59).

Também neste ano de 1959, era criado o Gabinete Técnico de Habitação de Lisboa (GTH), que viria elaborar os planos de construção de casas de iniciativa pública em Chelas e Olivais, e que marcam uma nova etapa na formulação de resposta habitacional do Estado Novo: uma resposta de construção de fogos em massa e em altura, de inspiração modernista, que surge como o primeiro ensaio do modelo de *grand-ensemble* que marcará imponentemente a fabricação da metrópole de Lisboa (Nunes, 2011). Aqui é declarada abertamente a intenção de responder às carências habitacionais da cidade, não deixando, contudo, de referir a sua intenção de orientar “a fixação regional das massas que continuam a procurar a capital” (DL 42454, de 1959). De forma relevante, em conjunto, Plano Regional de Lisboa e GTH marcam a viragem discursiva da trilogia família-casa-cidade, para a problemática das populações-habitação-urbano. Daqui e até meados dos anos 80, serão estas duas categorias discursivas – *desordenamento urbano e crise de habitação* – que estruturam o fundamental do debate sobre as políticas públicas urbanas.

À medida que a década de 60 progride, torna-se mais evidente que o regime vai olhando progressivamente para a questão habitacional como dimensão determinante da sua própria legitimação. O esforço de “disciplinar” os territórios urbanos nascentes e controlar o desenvolvimento urbano fica patente nos novos instrumentos que são colocados ao dispor dos municípios para lidar com construções “ilegais” – demolição, expulsão de moradores, recusa de licença de construção para áreas com planos de urbanização não infraestruturados – numa lógica que começa a criminalizar a construção informal, quando antes havia uma prática de tolerância ou punição com multa (Castela, 2011: 92-98). No domínio da habitação, o Plano Intercalar de Fomento, de 1965, dedica pela primeira vez um capítulo à política habitacional. Como refere Ferreira (1987a), nesse Plano, a crítica dirige-se aos três vícios da iniciativa privada: a especulação imobiliária; a sua preferência pela oferta de produtos de gama alta; e a descoordenação entre as iniciativas privadas de oferta habitacional e a provisão de equipamentos urbanos. Previa-se a utilização de instrumentos de intervenção que facilitassem o acesso aos solos urbanos e a construção direta pelo Estado de 21 mil fogos até 1968. Contudo, como sabemos, nada foi construído. Em 1967, o III Plano de Fomento repete o diagnóstico, reconhece o falhanço das medidas na resposta ao défice habitacional e prevê então a construção de quase 50 mil fogos (embora, logo no ano seguinte, essa meta tenha sido reduzida para metade, cf. Bandeirinha, 2007: 69). Metas que, mais uma vez, não serão cumpridas.

2.1.3 O projeto modernizador do Marcelismo

A chegada de Marcelo Caetano à Presidência do Conselho de Ministros em 1968 traz consigo uma nova estratégia de legitimação e de relançamento das bases do regime – é uma nova abordagem política onde pontuam as necessidades de sustentação dos principais grupos económicos, e em que a crise habitacional urbana é encarada a partir dos desafios de captação/reprodução social do trabalho que sustente uma estratégia modernizante de desenvolvimento capitalista, seguindo em grande medida a agenda política dos novos setores tecnocráticos do regime (Ferreira, 1987a; 2005).

A partir de 1969, a questão urbana será alvo de um conjunto de medidas políticas que procuram dotar o Estado de uma nova capacidade de atuação, quer ao nível do planeamento quer na provisão direta de habitação. Três traços permitem ler essa tentativa dos primeiros anos do marcelismo.

Em primeiro lugar, assistimos a uma mudança relevante na definição do perfil ideológico que o regime desenha para se autodefinir. Em lugar do Estado Novo, Marcelo Caetano introduz a ideia do Estado Social como dispositivo político de legitimação da situação, e a provisão de bem-estar passa a ser assumida como central na organização das políticas públicas (Pinto, 2013: 57). É nesta aceção que o direito à habitação começa a emergir na linguagem política do regime, já não tanto como afirmação de uma visão moralista de sustentação da célula social da família, mas antes como um direito de cidadania, tornando-se, assim, uma responsabilidade assacada ao Estado (Bandeirinha, 2007: 80). O famoso Colóquio sobre Política de Habitação, promovido pelo Ministério das Obras Públicas, em 1969, torna essa nova identidade política do regime bastante clara nos domínios da provisão habitacional. Os documentos e as discussões do Colóquio apontam os problemas políticos que Caetano teria de enfrentar: a especulação fundiária; o descontrolo da oferta privada; e a negligência da iniciativa privada em relação às necessidades habitacionais da maioria da população; a questão do acesso aos solos urbanos como o problema central da resolução da crise de habitação metropolitana; e enunciam-se igualmente um conjunto de instrumentos de intervenção que os poderes públicos teriam que empregar para responder às carências das populações urbanas. Diria mais tarde Fonseca Ferreira que as esperanças num novo impulso político do marcelismo dão origem a “um diagnóstico da problemática da habitação e um plano de soluções tecnicamente perfeitos” (Ferreira, 1987a: 64) A habitação torna-se explicitamente uma função do Estado, com dois propósitos: controlo do processo de

urbanização das áreas urbanas; e resposta social lida como fundamental na sustentação da modernização do regime. Estas novas perspetivas darão origem, nos meios profissionais, a uma relativa euforia com a “primavera marcelista” que percorre alguns debates do Colóquio, e que aliás virá a suscitar fortes críticas por parte de alguns setores, nomeadamente por Nuno Teotónio Pereira, que encara o Colóquio como manobra demagógica (Bandeirinha, 2007: 84).

O segundo traço é a profunda reorganização do aparelho de Estado nas áreas da política de habitação – criando ou reestruturando serviços e concentrando responsabilidades administrativas. Com a criação do Fundo de Fomento Habitação, em 1969, o regime procura racionalizar a produção habitacional pública, até aqui emaranhada numa confusão administrativa de responsabilidades repartidas por várias agências estatais (Cardoso, 1983). Ainda em 1969, é criada a Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo; em 1971, é criada a EPUL, para responder especificamente ao problema habitacional lisboeta; em 1972, é reestruturada a Direção-geral dos Serviços de Urbanização (DGSU); e, já 1973, são criadas as Direções Regionais de Habitação, embora só as Norte e Centro venham a ser ativadas (Ferreira, 1987a).

Por fim, e em terceiro lugar, a partir de 1970 é lançada uma panóplia de medidas legislativas que procuram reforçar a capacidade de intervenção do Estado no processo urbano. A Lei de Solos, de 1970, será talvez a mais proposta politicamente mais significativa. Fonseca Ferreira classificá-la-á de “radicalmente intervencionista” (Ferreira, 2005: 82). Prevê mecanismos de expropriação, o exercício de direito de preferência e a definição de áreas críticas e aponta ainda novos agentes do processo urbano, como as associações de proprietários. O objetivo é, no essencial, permitir ao Estado o acesso aos solos urbanos. Seguem-se ainda diplomas que pretendem controlar a construção informal, através da expropriação (DL 278/71, de 23 de junho); um outro conjunto de diplomas que visam guiar o planeamento urbano – licenciamento urbanístico (DL 166/70, de 15 de abril); planos de urbanização; planos parciais e de pormenor; e, já em 1973, a revisão dos regimes de loteamento (Gonçalves, 1997 [1989]).

Contudo, a tradução de todo este dispositivo político, institucional e legal em capacidade efetiva de atuação no ordenamento e provisão habitacional falha estrondosamente. Os Planos Integrados de promoção pública de habitação do FFH não serão construídos antes do 25 de Abril; os mecanismos legais previstos na Lei de Solos só serão usados em Sines; e parte importante da legislação relativa ao planeamento nunca chega a ser regulamentada (Gonçalves, 1997 [1989]: 35). O impulso reformista esvai-se nos constrangimentos

orçamentais impostos pela Guerra Colonial e nas contradições políticas e manobras da guerrilha institucional que se desenrolam entre os vários setores políticos do regime. Diz Fonseca Ferreira: «os defensores da racionalização capitalista foram batidos em todas as frentes, conhecendo a especulação imobiliária, entre 1970 e 1973, o seu período áureo» (Ferreira, 1987: 119). Assim, em 1974, quando se dá o golpe militar, a resposta modernizadora do Marcelismo aparecia como uma ilusão,

«A ditadura caiu, em 1974, corroída pelas contradições e estrangulada pelo problema colonial. Como legado deixou um panorama desolador nos sectores urbanístico, habitacional e das infraestruturas: défice de cerca de 600 mil alojamentos, alastramento dos loteamentos ilegais e de construção clandestina; um sector da construção retardatário e enleado nas malhas dos promotores imobiliários e dos proprietários fundiários; um país sem saneamento básico e sem vias de comunicação modernas; e uma administração urbanística burocratizada, labiríntica e ineficaz» (Ferreira, 2005: 83-84)

2.2 O povo, a cidade e o regime: ocupações, movimento social urbano e disputa política entre 1974-1976

Nos primeiros dias logo após o golpe de 25 de abril, a questão urbana emergiu plenamente politizada, na turbulência dos acontecimentos. O movimento das ocupações de casas em contextos urbanos terá sido uma das primeiras mobilizações “espontâneas” ao abrigo da nova situação política: em Lisboa e nas regiões em seu redor, essas ocupações sucedem-se rapidamente. Em menos de um mês após o golpe de abril de 1974 milhares de casas são ocupadas,

«Em Lisboa, entre 26 de Abril e 9 de maio de 1974, foram ocupados cerca de 2000 fogos, na sua maioria habitações municipais em construção. No dia 29 de Abril registam-se ocupações no Bairro Camarário de Monsanto e no Bairro da Boavista. No dia seguinte continuariam essas ocupações e eram referenciadas outras, no Bairro Valfundão em Marvila. A 2 de Maio, os habitantes do Casalinho da Ajuda ocupam massivamente o Bairro da Fundação Salazar, que se passaria a denominar Bairro 2 de Maio. O surto de ocupações alastrar-se-ia à área da então chamada cintura industrial de Lisboa (...) A 5 de Maio, cerca de 1000 moradores ocupavam 23 blocos em Chelas (...) a 8 do mesmo mês... eram registadas mais ocupações nas casas de renda económica do

Bairro Marcelo Caetano, hoje denominado Humberto Delgado (...) A 10 de Maio eram noticiadas mais ocupações em Chelas, bem como 84 fogos em Madorna» (Bandeirinha, 2007: 110).

Os vários autores que analisaram o surto de ocupações de habitações no período revolucionário tendem a apontar vários períodos distintos. Uma primeira vaga, que decorre nas primeiras semanas após o golpe de abril, teve como alvo os bairros sociais e a habitação social de iniciativa pública ou semi-pública e que, na sua maioria, são ocupações realizadas por populações que há muito aguardavam casas que lhe haviam sido prometidas (Bandeirinha 2007; Pinto, 2013). Simultaneamente, começam a surgir indicações de que em vários bairros, especialmente os mais degradados, se estavam a organizar comissões de moradores. Pinto aponta que estas novas comissões surgem primeiro em bairros com laços fortes criados na comunidade, em virtude de um historial anterior de negociação com autoridades municipais para acesso a habitação ou onde existia a presença de “figuras de mediação” – técnicos de serviço social, padres (Pinto, 2013; Bandeirinha, 2007); e há também indicações de outras comissões que nascem da iniciativa de militantes políticos, principalmente oriundos do MDP/CDE (Downs *et al.*, 1978: 13). Essa primeira vaga de constituição de comissões de moradores é rápida – só em Lisboa, nos primeiros 4 meses após o golpe revolucionário, Pinto contabilizou 19 comissões de moradores. Mas será principalmente a partir do verão de 1974 que se multiplicam.

Os novos poderes provisórios, ainda sob a alçada da Junta de Salvação Nacional, reagem cautelosamente no sentido de travar as ocupações de casas. Logo a 11 de maio, a Junta de Salvação Nacional emite um comunicado apelando à contenção destes movimentos. A questão da habitação em zonas urbanas surge claramente como uma das preocupações centrais dos vários governos provisórios. O programa do I Governo Provisório, publicado logo a 16 de maio de 1974, coloca a habitação como uma das prioridades das políticas sociais, apontando para o financiamento da construção de habitação e uma política de solos «adequada», que permitisse vir a facultar alojamento «condigno» a camadas populares com menores rendimentos (DL 203/74, de 16 de maio). A 27 de maio, as rendas na habitação são congeladas para a «satisfação de justas e prementes aspirações das classes trabalhadoras» (DL 217/74, de 27 de maio). A 5 de julho, o novo Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo, Nuno Portas, numa entrevista ao *Diário Popular*, tenta uma estratégia de contenção e condenação das ocupações, com a promessa de iniciativas públicas destinadas aos bairros de “lata”:

«Vai-se dar início a várias operações de saneamento e reconstrução de bairros de lata e clandestinos onde as populações começam a organizar-se em cooperativas para esse fim. Repete-se assim o apelo a elementos porventura exteriores às populações que têm ocupado casas para se juntarem às Brigadas para apoiar positivamente os moradores na melhoria das condições de vida e sem prejudicar, pela invasão, já violenta em alguns casos, para que se inscrevam nos termos legais.» (citado em Russinho e Ferreira, 1979: 54)

No final do mês de julho, dando cumprimento a esta indicação, Portas assinava o despacho que lançaria o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL), inserida numa estratégia que pretendia lançar vários instrumentos para responder à crise habitacional. O SAAL é apresentado, portanto, como uma proposta que procura de algum modo “integrar” as ações populares e permitir aos poderes públicos conduzir o processo de mobilização popular que desafiava a relação de poder na cidade (Ferreira, 1975). Mas essa tentativa de integração, como refere Pinto, que procura apaziguar as ações de ocupação de casas sem as reprimir, não deixa também de implicar alguma legitimação e “normalização” das ações políticas mais radicais do movimento popular urbano (Pinto, 2013).

Até meados de 1975, os sucessivos governos provisórios vão produzindo peças legislativas que procuram responder à carência habitacional. Ainda em 1974, em agosto e setembro, sai legislação que procura penalizar terrenos expectantes e habitações desocupadas (DL 375/74, de 20 de agosto; e DL 445/74, de 12 de setembro), bem como condicionar novas rendas habitacionais. Em novembro, saem diplomas para impulsionar nova construção habitacional de renda limitada, com o apoio público – os famosos Contratos de Desenvolvimento Habitação; e, já em dezembro de 1974, regulamenta-se o cooperativismo habitacional e os apoios disponíveis para as Cooperativas de Habitação Económica. Este elenco de iniciativas mostra que, no contexto de turbulência política e da ação do movimento popular nos espaços urbanos, os poderes provisórios procuram, no fundamental, conter os movimentos de ocupação e pôr em marcha soluções que colocassem o máximo de fogos disponíveis no mercado, lançar novas ofertas que permitam aumentar a oferta de habitação condigna e alavancar, com o auxílio do Estado, a recuperação da indústria da construção civil. Mas estas iniciativas não podem deixar de ser lidas como iniciativas “respondentes” à mobilização e às reivindicações populares.

No espaço de um ano, entre o final da primavera de 74 e o verão quente de 75, a questão urbana politiza-se como nunca antes pela mão deste emergente movimento popular.

Várias reflexões e análises sobre este período apontam uma evolução do processo de mobilização urbana e organização popular. Num primeiro momento, a mobilização urbana emerge como um movimento essencialmente reivindicativo de direitos sociais em sentido mais clássico: casas dignas, serviços urbanos, escolas, creches e serviços sociais. Como argumenta Pinto, todas estas reivindicações partem da ideia de direitos associados ao estatuto de cidadania, e todas se dirigem ao Estado (Pinto, 2013: 97). À medida que o processo político evolui e a mobilização popular urbana prossegue, estas reivindicações articulam-se já como um movimento social urbano. A chamada segunda vaga de ocupações, entre finais de 1974 e início de 1975, expressa já essa estruturação da mobilização popular em torno da questão urbana. Por um lado, o movimento radicaliza-se e as ocupações passam agora a atingir também alojamentos privados devolutos. Por outro lado, as comissões de moradores vão assumindo uma legitimidade política inovadora e radical: coordenando essas ocupações; abolindo o pagamento de rendas em alguns bairros de lata; construindo pequenas infraestruturas e estradas; e organizando-se para a abertura de creches ou para a prestação de apoio médico. Por fim, a partir do início de 1975, e com novas possibilidades abertas pelos acontecimentos do 11 de março, evoluem para a formação de estruturas organizativas que agregam várias comissões de moradores (Pinto, 2013). Desenha-se, portanto, um amplo movimento popular urbano (Downs, 1983).

A radicalização e turbulência política do ano de 1975 coloca o movimento urbano de moradores como um dos atores políticos centrais no conflito sobre os caminhos da transição portuguesa para a democracia. Os recém legalizados partidos políticos procuram alianças e cruzamentos com as comissões de moradores, fora e dentro das estruturas provisórias de governação (Pinto, 2013). No conflito entre as diferentes facções do MFA, joga-se igualmente o papel político a atribuir às organizações populares, com destaque para o modelo de socialismo conselhistas, defendido pelos setores associados à esquerda radical e, principalmente, à figura de Otelo Saraiva de Carvalho. Nos primeiros meses de 1975, o movimento social urbano encontrava-se, assim, no centro do debate sobre o modelo de democracia a construir no Portugal pós-abril. Ao longo do processo de conflito e mobilização popular que caracterizou a transição portuguesa, o urbano tornou-se assim num dos campos centrais de mobilização e participação popular, e o movimento que o politizou tornou-se igualmente um ator de pleno direito na disputa sobre o futuro do país.

O urbano politizou-se, assim, num duplo sentido. Por um lado, a condição urbana assumiu-se como identidade/categoria de disputa sobre a configuração política do novo

regime a erigir, e os espaços de vivência quotidiana do urbano tornam-se em si mesmos lugar de organização da ação popular – as comissões de moradores. Por outro lado, em torno da questão urbana são reivindicados e discutidos direitos sociais, formas de apropriação da cidade, acesso e/ou socialização da propriedade e, a partir destas categorias, desenham-se modelos de intervenção do Estado, formas de participação cidadã e a legitimidade das formas organizativas populares. A politização da questão urbana na turbulência de abril organiza-se, portanto, como uma discussão que parte da politização das especificidades da cidade/condição urbana portuguesas para desenhar um conflito em torno do regime que se vai construir.

2.3 Olhares da teoria social portuguesa sobre a politização da condição urbana

No seu trabalho sobre o movimento social urbano que emergiu em Madrid no início dos anos 70, Castells mostrava como esse conjunto de organizações que reivindicavam políticas públicas urbanas se tornou um elemento central, embora obviamente não único, do processo político que conduziu à transição democrática espanhola (Castells, 1983). Nos termos descritos por Castells, a metropolização da região de Madrid apresenta um padrão semelhante ao que decorreu na região de Lisboa – com o surgimento de enormes bairros de barracas, habitação em modelo *grand-ensemble* isoladas nas planícies de Castela, e pacotes habitacionais destituídos de equipamentos ou espaços verdes dirigidos às novas classes médias. Contudo, ao invés do caso português, esse movimento social madrilenho estruturou-se pelo confronto com o regime franquista e foi até durante esse período que alcançou parte importante das suas vitórias. Só após a transição democrática negociada, e aquando da institucionalização da democracia representativa, diz-nos Castells, o movimento virá a soçobrar por causa das disputas que se estabelecem no seu seio entre as diferentes forças partidárias.

O caso português é distinto. É certo que, como refere Nuno Portas, a situação da habitação, em particular «‘as barracas’... já era, de resto, antes do 25 de abril, uma das maneiras privilegiadas e das poucas admitidas ou toleradas de dizer mal do governo» (Portas, 1986: 635). No entanto, em Portugal, a questão urbana só emerge como conflito mobilizador – só se politiza – com a alteração da conjuntura política; e as organizações populares de base urbana só se estruturam a partir da rutura do 25 de abril (Downs *et al.*, 1978; Pinto, 2013). Contudo, a relevância da análise de Castells para a nossa discussão é apontar a relação entre a

politização da questão urbana e as formulações de cidadania que emergem nestes contextos de transição democrática.

Em maio de 1975, desfilaram nas ruas de Lisboa cerca de 100 mil pessoas contra a lei “anti-ocupações”, de que demos conta na introdução (DL 198-A/75), a qual legalizava as ocupações realizadas e proibia novas ocupações — naquela que foi a mais portentosa manifestação do movimento social urbano durante o PREC (Russinho e Ferreira, 1979; Pinto, 2013). Com participantes que vieram dos bairros de lata, das múltiplas comissões de moradores da região de Lisboa, das associações envolvidas nas operações SAAL e, na verdade, de participantes vindos um pouco de todo o país, não é possível deixar de olhar este protesto contra a “lei anti-ocupações” como o canto do cisne do movimento popular de moradores pobres no período revolucionário. Com o 25 de novembro e o desenrolar dos acontecimentos, o movimento vai perdendo força e capacidade de alcançar conquistas. Em certa medida, este último fôlego assinala o início do fim de um processo político em que a desigualdade estrutural que configurava a nova condição urbana na sociedade portuguesa nos anos 70 foi um dos principais motes de mobilização e politização das relações políticas, e campo de enunciação política sobre a democracia e a cidade.

Na teoria social portuguesa, esta história da relação entre a questão urbana e a democracia portuguesa tendeu a seguir esta periodização e a ser descrita a dois tempos – um primeiro momento relativo à explosão política do urbano no período revolucionário; e um segundo tempo que aponta para o seu esmorecimento a partir do fim do PREC. Podemos sistematizar duas grandes linhas de análise e de reflexão sobre esse encontro do processo de urbanização/metropolização e o processo de transição/democratização da sociedade portuguesa pela mão de vários autores desde os anos 70: uma primeira abordagem oriunda das correntes da teoria crítica; e uma segunda mais ligada aos campos teóricos da geografia e do planeamento urbano.

A primeira perspetiva é avançada por autores que se situam, *lato sensu*, no campo da teoria crítica – autores oriundos da teoria sociológica, de correntes de inspiração marxista ou da teorização sobre ação coletiva e movimentos sociais. No fundamental, esta abordagem inseriu os movimentos de moradores no contexto dos vários movimentos populares que marcaram a turbulência política do chamado período revolucionário, e que deram corpo às expectativas de transformação radical do país durante o processo de transição (Ferreira, 1975; 1982; 1986; Downs, 1983; Lomax, 1983). Por vezes, ainda “a quente”, estas abordagens analisaram a ação política destes movimentos e a radicalidade das suas reivindicações

populares, e cuidaram de dar conta dos atores que protagonizaram a mobilização popular urbana do período revolucionário – notando a relevância neste movimento dos setores populares mais empobrecidos da cidade, embora apontando também para a sua composição interclassista (Ferreira, 1975; 1982; Downs *et al.*, 1978; Santos, 1990). Com a sucessão de acontecimentos entre o 25 de novembro, a aprovação da Constituição e as primeiras eleições legislativas, os movimentos populares urbanos tendem nestas análises a ser apontados como uma das principais vítimas da alteração da relação de forças no final do processo revolucionário (Ferreira 1982; 1986; Downs, 1983; Santos, 1990) e, portanto, como uma das faces mais visíveis do que foi a derrota dos setores que almejavam um modelo institucional para a democracia portuguesa mais consentâneo com a promessa socialista de uma democracia popular.

No período da institucionalização do novo regime, a partir de 1976, estas abordagens notaram a importância política da consagração do direito à habitação no conjunto dos direitos sociais de cidadania democrática, mas sublinharam também a notória incapacidade, ou a falta de vontade política, das elites governativas do novo Estado democrático, em assegurar esse novo direito através da provisão pública (Ferreira, 1986; Santos, 1990). Assim, a derrota política do modelo de democracia popular pareceu conduzir esta abordagem da teoria crítica a enunciar uma disjunção irreparável entre mobilização popular e questão urbana na história da democracia portuguesa. Conflito político e condição urbana separam-se: a fraqueza das políticas públicas no “urbano” não gerou nenhum conflito político agudo, nem despoletou novos movimentos populares. Pelo contrário: aparentemente, na democracia portuguesa, a crise habitacional urbana “resolveu-se” sem políticas públicas de provisão habitacional e sem conflito: através de um enorme movimento de promoção individual de habitação nas periferias das áreas metropolitanas, legal ou clandestina, que ganha fôlego até meados dos anos 80 (Ferreira, 1987a); e pelo relançamento da iniciativa privada, impulsionada pela recomposição do setor da construção civil e pelo apoio ao crédito bancário dado pelo Estado a partir de 1976 (Rodrigues *et al.*, 2016). Já nos anos 90, Boaventura Sousa Santos irá olhar esse processo de auto-provisão habitacional popular como um dos principais exemplos do que conceptualizava como sociedade-providência – o conjunto de redes sociais de ligações familiares e de solidariedades, de origem geográfica e de vizinhança, que permitiram a segmentos da população que não dispunham de rendimentos para aceder ao mercado legal de habitação angariar recursos financeiros, materiais ou de força de trabalho, de modo a aceder à habitação. Argumentava Santos que esta sociedade-providência foi, na verdade, um dos

elementos relevantes de legitimação do regime democrático, na medida em que permitiu simultaneamente colmatar as falhas e as insuficiências do Estado-providência português, e assegurar a reprodução social do trabalho nos espaços metropolitanos (Santos, 1993; 1994). Mas, no fundamental, também este processo social conduziu a que a questão urbana se “resolvesse” sem conflito político.

Aos olhos desta abordagem da teoria crítica há, portanto, uma disparidade fundamental entre o período revolucionário e a institucionalização/normalização do novo regime democrático. O período revolucionário é olhado como sendo fortemente marcado pela radicalidade das ações e reivindicações dos movimentos urbanos – e é relevante notar que, nestas abordagens, as ações e organizações tendem a ser lidas mais como “movimentos populares”, e menos como “movimentos urbanos”. Isto é, são interpretados – e bem, note-se – como uma das articulações sociais e políticas próprias de um tempo político “extraordinário” (Kalyvas, 2008). Contudo, quando esse “extraordinário” esmorece, com a institucionalização da representação partidária da democracia portuguesa, a “questão urbana” parece ser arrastada com ele e desvanece-se enquanto elemento capaz de moldar ou disputar os modos de produção de uma sociedade democrática. Assim, para estes autores, quando o perfil de democracia portuguesa parece estar definitivamente fechado no final dos anos 70, a questão urbana divide-se entre um “social”, que fabrica os modos de habitar da nova condição urbana sem a politizar, e um Estado democrático que politizou a condição urbana através direitos sociais de cidadania, mas que não os cumpre. Seja como for, para esta perspectiva, com o fecho da arquitetura institucional do regime, a questão urbana não regressará mais ao campo de mobilização e conflito sobre categorias políticas e os direitos numa sociedade democrática.

Temos, depois, uma segunda abordagem que pode ser sistematizada a partir das contribuições oriundas de campos disciplinares da geografia e dos estudos de ordenamento e planeamento do território. Em geral, estes autores não diferem muito da leitura da teoria crítica no que toca à mobilização popular urbana durante o PREC: o movimento social urbano desse período é também interpretado como uma excecionalidade própria dos traços revolucionários da transição portuguesa. Contudo, com o fim do “tempo do extraordinário” do PREC e com a desmobilização dos movimentos urbanos, esta abordagem orientou o seu olhar para uma análise mais detalhada das políticas públicas do regime democrático, procurando identificar as suas lógicas de atuação e as suas consequências nos territórios metropolitanos no pós-revolução. A traços largos, esta literatura trabalhou sobre três eixos de análise que permitem ler as principais características dos territórios metropolitanos na primeira década da

democracia portuguesa: Estado, iniciativa privada lucrativa e promoção habitacional individual/familiar (legal e ilegal).

O mais importante eixo de análise é, desde logo, a ação do Estado. Aqui, vários autores sublinham que as políticas públicas da democracia surgem marcadas simultaneamente por continuidades e ruturas com o modelo de administração do território e as políticas de habitação do Estado Novo. Mantém-se a fraqueza na imposição de políticas (Silva e Pereira, 1986); um modelo centralista de atuação assente em processos marcadamente burocráticos (Gonçalves, 1997[1989]); a prevalência de decisões casuísticas; e, apesar do esforço dos primeiros anos pós-abril, uma escassa capacidade de provisão pública de habitação, infraestruturas ou serviços urbanos (Cardoso, 1983). Já as ruturas com o modelo político do Estado Novo são, desde logo, a consagração do direito à habitação como parte integrante da cidadania e a institucionalização do poder local democrático – aliás estas duas traves mestras da democracia darão origem a algumas políticas de habitação e infraestruturização inovadoras na sociedade portuguesa (Ferreira, 1987a). Contudo, para estes autores, a lógica centralista e burocrática de atuação pública prevaleceu e teve consequências: permitiu aos diferentes agentes privados que atuam na produção do espaço urbano uma utilização instrumental e seletiva das regras da produção urbanística. Resulta daqui uma “cidade” marcada pela informalidade e pela gestão avulsa, muitas vezes com torção dos regimes legais (Silva e Pereira, 1986).

Em profunda relação com estas características das políticas públicas, um segundo eixo analítico aponta o papel central da iniciativa privada lucrativa na resposta à crise habitacional urbana dos anos 70/80. A fraqueza da produção pública conferiu à iniciativa de mercado um papel central na provisão habitacional e no próprio desenho territorial da metrópole. A incapacidade do Estado de desafiar a estrutura de propriedade fundiária herdada do Estado Novo conduziu a que, mesmo nos casos em que a legislação democrática introduziu mecanismos para privilegiar o interesse público, estes tenderam a ser negligenciados na atuação dos agentes públicos, e sejam os próprios regimes legais que deixam aos privados a definição e o desenho do espaço urbano, que é assim delineado de modo a rentabilizar ao máximo a propriedade fundiária (Silva e Pereira, 1986). A conclusão é que a iniciativa privada lucrativa foi a principal protagonista na fabricação da metrópole: pela permissão legislativa, pelas decisões dos poderes públicos e porque respondeu a uma procura que não encontrou solução na provisão pública de habitação (Salgueiro, 2001; Ferreira, 1987a; Soares *et al.*, 1985).

Por fim, a partir dos anos 80, vários autores sinalizam a dinâmica da promoção individual na resposta à crise habitacional: a “pequena” construção legal ou “clandestina”, que permitiu aos estratos insolventes aceder a uma habitação própria (Soares, 1978; Salgueiro, 1986; Ferreira, 1987). O estudo levado a cabo por uma equipa de investigadores em meados dos anos 80, que analisou o perfil sociológico e as estratégias sociais dos “clandestinos”, sublinhou como esta foi uma dinâmica central no acesso à habitação dos segmentos populares urbanos e como implicou uma transformação profunda da estrutura fundiária em torno da cidade de Lisboa, sem, contudo, alterar as relações de segmentação e desigualdade que estruturam esta região (Soares, 1978b; Soares *et al.*, 1985).

Apesar de partirem de perspetivas diferentes, quer as análises provenientes do campo marxista e da teoria crítica quer as leituras provenientes da geografia e estudos de ordenamento/urbanismo apontam para uma equação a três tempos na relação que se estabelece entre o urbano e a democracia. Um primeiro momento é o chamado período revolucionário, no imediato pós-golpe de abril, marcado pela radicalidade na reivindicação de transformação do processo urbano e das relações de poder na cidade, e assente num importante movimento popular. Segue-se, num segundo momento, uma institucionalização do regime democrático que nega as expectativas de reconhecimento institucional do movimento urbano no quadro do regime, ao mesmo tempo que consagra direitos sociais democráticos ligados à crise urbana. Por fim, um período de normalização do regime que arranca em finais dos anos 70, e que é marcado pela incapacidade/relutância do Estado e das políticas públicas em dar resposta às necessidades de provisão de bem-estar nas áreas metropolitanas densamente povoadas. Ora, a partir desta “normalização”, o conflito político sobre a “questão urbana” desaparece.

Esta leitura cria, contudo, algumas perplexidades. A primeira perplexidade é esta óbvia disparidade entre a centralidade da questão urbana durante o período revolucionário, e o seu desaparecimento após a institucionalização do regime. No seu estudo dos movimentos urbanos em Lisboa durante o PREC, Pinto argumenta que o desaparecimento do movimento popular urbano resulta «mais da sua marginalização pelo sistema político e à desilusão que se seguiu, do que a uma forma de institucionalização» (Pinto, 2013: 218). Não aponta, portanto, para uma transformação do movimento ou uma passagem dos seus participantes para as formas organizativas legitimadas pelo regime – os partidos políticos. Contudo, dada a ausência do Estado na resposta à crise habitacional urbana, a par da profunda crise económica que prevalece até meados dos anos 80 e a institucionalização do poder local democrático,

coloca-se a interrogação porque é que a questão urbana esmoreceu como campo de conflito na democracia portuguesa. Se o fim da repressão estado-novista é usado para explicar a politização do urbano pela mão dos movimentos populares, é necessário perceber como é que *a institucionalização da democracia conduz à desarticulação dessas reivindicações, apesar de não as satisfazer*. Dito de outro modo: parece-nos necessário visitar o período de construção da democracia portuguesa para perceber como é que a “democracia” e os seus múltiplos atores politizaram e/ou despolitizaram a questão urbana. Não argumentamos aqui que tenham existido movimentos urbanos fortes no final dos anos 70 ou na década de 80 que a teoria social portuguesa tenha ignorado ou negligenciado – na nossa pesquisa não encontramos evidências que colocassem em causa essa ausência. Mas parece-nos necessário problematizar essa ausência de conflito como *processo de despolitização* – isso implica analisar os modos como a questão urbana foi sendo sucessivamente formulada e reformulada em termos de modelo de participação, redistribuição e ordenamento. É esse processo que nos permite ler o que é que fica “dentro e fora” do modelo de cidadania democrática em Portugal: analisar não apenas os modos de produção do conflito, mas também os modos de produção do consentimento numa sociedade marcada por fortes desigualdades sociais. Assim, parece-nos necessário visitar a relação entre o regime democrático e a condição urbana da sociedade portuguesa na produção das novas subjetividades políticas e formas institucionais: tão importante como analisar a explosão do conflito urbano no PREC, é perceber como é que processos de politização-despolitização concorrem para a produção do consentimento político em relação à desigualdade nos espaços urbanos da democracia portuguesa.

A segunda perplexidade é que a literatura científica proveniente das áreas da geografia tende a abordar a relação entre a questão urbana e a democracia pelas lentes de uma comparação, mais ou menos explícita, com os modelos idealizados de provisão habitacional e de ordenamento do território das democracias europeias do pós-guerra. A imagem que triunfa é a da falha do Estado democrático no projeto idealizado de modernização: um poder público fraco; e um país que viveu, no fundamental, um processo de urbanização/metropolização “desordenado” (Ferreira, 1984; Salgueiro, 2001). Recentemente, Idalina Baptista refletiu criticamente sobre os pressupostos epistemológicos e as consequências teóricas e heurísticas desta leitura do país “não-planeado” (*unplanned*) que tutela muitas das análises sobre o desenvolvimento urbano em Portugal no século XX,

«Os académicos [portugueses] usam a ideia de “país não planeado” para assinalar uma divergência percebida entre a experiência concreta da cidade portuguesa e uma ordem

política e espacial idealizada do modelo da cidade euro-americana (...). Na teoria, a concretização do modelo depende não apenas da presença de um aparelho de Estado adequado, mas também de um quadro de profissionais qualificados com a especialização e o saber científico apropriados (...). Assim, este modelo oferece-nos uma estrutura social na qual é tornada clara a divisão de papéis, responsabilidades e prestação de contas entre Estado, mercado e sociedade civil, apesar das reais idiossincrasias e sobreposições. Leva-nos a acreditar que certas visões normativas da “boa” cidade são universais e desejáveis. Une-nos a uma identidade e a um propósito coletivos (...): tornarmo-nos modernos e desenvolvidos, e desfrutar dos benefícios de um desenvolvimento ordenado. Infelizmente, os estudiosos portugueses ficaram aquém do reconhecimento da seletividade da narrativa da modernidade, e da crítica da teoria social e urbana sobre as suas perspetivas sobre ordem, planeamento, saber técnico e o Estado» (Baptista, 2012: 1077-78; tradução da autora)

Nesse sentido, o país olhado como ficando aquém do projeto modernizador, cuja desejabilidade é autoevidente, reconduz a questão urbana ao papel de “problema social”, a ser respondido pela ação política sustentada num planeamento racional e neutro – ou seja, é uma leitura que *a priori* despolutiza o “urbano”. A questão a colocar não será, como Baptista aponta – e nós sublinhamos –, se o processo de desenvolvimento urbano em Portugal ao longo do século XX seguiu, ou não, esses cânones do planeamento urbano dito modernizador. Trata-se antes de notar que esta comparação com o paradigma modernizador-racionalista nos impede de abordar o processo português nos seus próprios termos – ou seja, como um processo político-social situado – e não como uma história que ficou aquém de padrões idealizados de um planeamento apostado na modernização. Assim, a reflexão de Baptista recoloca a questão urbana portuguesa em novos termos epistemológicos: este olhar sobre o “país desordenado” obscurece uma investigação mais atenta às dinâmicas sociais e processos políticos situados e que envolvem outros atores políticos que não apenas o Estado central.

O desafio colocado é relevante. Na verdade, permite-nos resgatar a questão urbana portuguesa de uma leitura que, implicitamente, argumenta que o modelo político de planeamento e provisão habitacional das democracias europeias, carreando os seus modos de produção de conhecimento e as suas técnicas de legitimação e governação, se apresentava como o caminho natural para a democracia portuguesa. Desnaturalizar a “falha” da modernização portuguesa permite-nos ampliar o nosso olhar sobre a(s) história(s) da questão urbana, mas também sobre a democracia portuguesa: buscar outras vozes e outras

formulações políticas sobre o que “é” uma resposta democrática à crise habitacional e às desigualdades da condição urbana em Portugal.

A terceira e última perplexidade decorre das duas primeiras. A partir da institucionalização da democracia, a teoria social portuguesa parece apontar para uma leitura dicotômica entre o discurso político sobre o urbano e a produção dos territórios metropolitanos. De um lado, o Estado central surge como o produtor, por excelência, de discurso político sobre a questão urbana; mas, simultaneamente, os poderes públicos são avaliados como “fracos” na orientação da produção do espaço urbano e ineficientes na provisão habitacional. Do outro lado, encontramos o “social” e o mercado - são estes quem “faz” os territórios urbanos, mas sem articular discursos ou formulações políticas sobre o processo urbano. Há uma relação entre os dois processos: a literatura aponta como na primeira década da democracia as fraquezas das políticas públicas de habitação correm a par da expansão da construção “clandestina” e do relançamento da oferta de mercado; e estas são claramente interpretadas como causa e consequência (Soares *et al.*, 1985; Salgueiro, 1986; Ferreira, 1984; 1987a). No entanto, é como se as várias dinâmicas do processo urbano se entrecruzassem sem que das suas contradições emergisse qualquer tipo de politização. Na maioria das abordagens da literatura sobre a questão urbana, esta ausência de conflito estende-se à análise do próprio Estado, que tende a ser descrito de forma monolítica: o poder político democrático surge-nos como correspondendo, no fundamental, à legislação/políticas nacionais. Assim, é difícil encontrar na literatura que analisa o discurso político sobre a questão urbana a indicação de outros atores cujas propostas políticas confrontem os modelos lançados pelo Estado central: reduz-se o regime às políticas e aos enunciados lançados pelos sucessivos governos da democracia. Um sinal dessa redução do regime à forma Estado/Governo Central é a ausência de análises sobre a constituição da “cintura vermelha” em torno da capital, onde, desde 1976, o Partido Comunista Português e os seus aliados asseguram a governação local de parte importante dos concelhos da AML, ao mesmo tempo que, na escala nacional, o PCP se assumiu como o mais relevante opositor ao modelo social-liberal de governação que se foi instituindo. Devem os estudos urbanos olhar esta presença política como uma representação política de classe, numa aceção estrita do conflito definido pelas relações sociais de produção? Ou, como argumentava Harvey (2012), a “Cintura Vermelha” de Lisboa incorpora uma conceptualização de classe que não pode dispensar uma vivência e identidade popular que mescla as posições na estrutura produtiva e a condição urbana? Partindo deste debate, argumentamos que a leitura das formas da resistência à

liberalização do regime é central na leitura sobre a configuração da democracia portuguesa, e que os modos como os atores que se batem contra esta orientação liberalizante politizaram e despolitizaram o urbano é uma das mais relevantes chaves de leitura da despolitização da condição urbana.

Assim, a questão a colocar não é a incapacidade do Estado português em alcançar um modelo idealizado das democracias ocidentais – modelo esse que, como Baptista aponta, jamais existiu. A pergunta a colocar é antes o que a questão urbana nos pode dizer sobre o processo social, conflitual e situado, de construção da democracia portuguesa – em particular, como é que políticas públicas, formas de representação política e práticas e de governação conduzem à aparente acomodação despolitizada da desigualdade na vivência urbana, nomeadamente no acesso à habitação, na configuração da democracia portuguesa.

Neste capítulo procurámos mostrar como a questão urbana se vai gradualmente constituindo como um problema social e político com uma relevância cada vez maior nas estratégias de legitimação do Estado-Novo. Os traços de privação social, carência habitacional e desordenamento urbano vão tornando mais visíveis as contradições discursivas do regime e os seus bloqueios políticos e ideológicos, perante a dinâmica de urbanização que nascia do surto industrial do pós-guerra. O regime procura ensaiar respostas de integração política destas novas populações urbanas, que falham sucessivamente. Contudo, significativamente, é neste processo de surgimento da questão urbana que as categorias de crise habitacional e desordenamento urbano se tornam centrais na conceptualização dos problemas e desafios políticos colocados pela urbanização e metropolização, e que serão o centro do debate sobre a questão urbana durante as décadas seguintes.

Com o golpe de abril de 1974, a centralidade da questão urbana afirma-se pela radicalidade das ações populares de apropriação de habitação, mas também como espaço político de ancoragem de novas formas de organização popular que vieram a constituir um movimento social urbano durante os anos da transição democrática. É esse processo de politização radical da questão urbana que introduz no debate sobre a construção de uma democracia um conjunto de reivindicações sobre formas de participação e modelos de organização política que estarão no centro do conflito relativo à institucionalização do novo regime democrático. Essa politização do urbano e essa mobilização popular em torno dessa condição urbana na sociedade portuguesa teve consequências políticas. Nos próximos dois

capítulos procuramos mostrar como durante estes longos meses de agitação e mobilização urbana, e no período que medeia até à eleição do primeiro governo constitucional, já em abril de 1976, decorreram dois processos políticos que são fundamentais para ler a relação que se estabelece entre os desafios colocados pela politização da questão urbana e a fabricação de um regime democrático. O primeiro processo é programa de habitação lançado por Nuno Portas, logo em julho de 1974: o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL), que se colocou como um dos mais ambiciosos programas de habitação na resposta às reivindicações de participação política direta das populações pobres e de apropriação da cidade. O segundo processo que analisaremos é o debate da Assembleia Constituinte, em que os novos partidos políticos disputaram a forma de consagração constitucional dos modelos de participação democrática e de redistribuição/direitos sociais em matéria de habitação. A implementação do programa do SAAL e os debates da Assembleia Constituinte correm simultâneos nestes anos: o SAAL é posto em marcha ainda antes das eleições para a Constituinte, e atravessa todo este primeiro período pós-golpe, até ser transferido para a esfera do poder local em 1976, o que implicou o fim do lançamento de operações; e a Assembleia Constituinte, que inicia os seus trabalhos em meados de 1975, antes dos acontecimentos do 25 de novembro, e que termina os seus trabalhos em abril de 1976, com uma definição institucional do novo regime e da nova cidadania democrática. SAAL e Constituinte emergem como as primeiras formulações institucionais de vulto que procuram definir a cidade democrática ou a democracia na cidade – ambos se configuram como propostas, debates e iniciativas políticas que partem da situação política marcada pela atuação das organizações populares urbanas, e que se organizam para “responder” a esse movimento popular urbano e às suas reivindicações. Mas são, na verdade, respostas divergentes sobre o que “é” uma sociedade/cidade democrática. Analisamos a história destas primeiras formulações de cidade/cidadania democráticas nos capítulos seguintes.

Capítulo 3 / O SAAL: a cidadania de apropriação dos pobres urbanos para socializar as políticas públicas

«Não acredito que o problema seja... resolver a crise da habitação, mas antes articular uma política de habitação com a política *tout court*. Deste ponto de vista (...) quais são os objetivos políticos que emergem?» (in Portas [1974a] 2005: 247, tradução da autora)

Este excerto é parte da primeira pergunta colocada por Manuel Castells a Nuno Portas, na entrevista que lhe faz aquando da sua visita ao Portugal revolucionário em junho de 74, e que virá a ser publicada na revista *Espaces et Sociétés*, no final de 1974. A pergunta é relevante porque coloca a crise da habitação não como um desafio de provisão habitacional – assim, Castells aponta antes para a necessidade de pensar a questão da habitação no contexto de com um conflito mais alargado: a política *tout court*. A resposta de Nuno Portas é também significativa. O então Secretário de Estado da Habitação e do Urbanismo dá conta da difícil posição do I Governo Provisório face aos movimentos urbanos e à sua radicalidade, expressa nas ocupações; e a complexidade de gizar de uma resposta à crise habitacional urbana que tivesse em conta as exigências populares, a crise no setor da construção civil e a sua relevância ao nível do emprego, e o papel do investimento privado. Cerca de um mês depois desse encontro que trouxe a Lisboa proeminentes urbanistas de esquerda e teóricos do “urbano” (ver Bandeirinha, 2007: 114), Portas assinava o Despacho de 31 de julho de 1974 que lançava o programa Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL). O diploma refletia as ideias de que Portas havia dado conta na entrevista: a resposta à mobilização popular e à politização da crise habitacional urbana exigia políticas diferenciadas por parte dos poderes provisórios, dadas as dificuldades que se colocavam em lançar um programa de construção “convencional” capaz de satisfazer no curto prazo diferentes necessidades. Assim, o despacho anunciava o apoio às iniciativas dos moradores na produção habitacional e prometia futuras medidas para as cooperativas de habitação.

Mesmo tendo em conta a excecionalidade da conjuntura política no verão de 1974, o programa habitacional desenhado no SAAL surge como particularmente inovador. É com o SAAL que emerge uma das mais relevantes formulações políticas que articula a radicalidade da politização da questão urbana por parte dos movimentos populares no contexto revolucionário com uma nova forma de atuação das estruturas do Estado, propondo explicitamente uma *relação entre a produção da cidade e a produção da democracia*. Como

que respondendo à questão de Castells, a proposta do SAAL inverte a tradicional questão sobre o que é que um regime político democrático pode – ou deve – fazer perante uma crise habitacional marcada pela pobreza e pela desigualdade dos segmentos populares na cidade; *a questão que o SAAL colocou desde o seu lançamento foi antes o que é que a politização da condição urbana na sociedade portuguesa poderia significar na definição do perfil da nova democracia*. O programa lançado pelo SAAL colocou-se, assim, como uma das formulações políticas que levou mais longe a relação entre cidade e regime democrático.

Pela sua excecionalidade no panorama das políticas de habitação em Portugal, o “processo SAAL” tem sido objeto de reflexão por parte de vários autores, alguns dos quais foram participantes nas brigadas/equipas técnicas das operações SAAL (Duque e Tiago, s.d.; Alves Costa, [1978] 2010; Coelho, 1979). No plano académico destaca-se o trabalho de José António Bandeirinha (2007), que situou o processo SAAL no contexto da reflexão teórica da arquitetura em espaço nacional e internacional, recontando aspetos até então menos claros ou até desconhecidos deste processo político, e refletindo criticamente sobre o seu sentido e relevância na transição democrática. Outras abordagens têm, entretanto, surgido, recolhendo testemunhos dos participantes e refletindo sobre a experiência das comissões de moradores no processo (Baia, 2012; 2012a), e dando conta da história situada de algumas operações SAAL no território (Santos, 2016).

Este capítulo é certamente devedor dessas reflexões e procura contribuir para esse debate a partir de três eixos de reflexão. Em primeiro lugar, procuramos trazer a reflexão que na maioria dos casos tendeu a decorrer no campo teórico da arquitetura e urbanismo, para um debate que coloque o SAAL em diálogo com a produção do próprio regime democrático e as suas formulações de cidadania. Assim, discutimos o processo SAAL como não se reduzindo a uma política/prática profissional de produção participada de habitação. Em certa medida, o SAAL foi simultaneamente mais e menos do que isso. Foi “mais” porque, surgindo como umas primeiras respostas políticas à radicalização e politização da questão urbana nos primeiros tempos pós-golpe de abril, o SAAL pôs em marcha *um novo modo de entender o direito à cidade em estreita ligação com a fabricação do modelo institucional do Estado democrático*. Nesse sentido, gizou uma estratégia política que propunha organizar e integrar no quadro do novo regime as expectativas de apropriação e de consagração de direitos por parte dos moradores pobres da cidade, procurando usar essas reivindicações como alavanca de democratização do próprio aparelho de Estado e das políticas públicas. Nesse sentido, o SAAL não foi (apenas) uma política habitacional assente na participação dos moradores

pobres da cidade na produção da sua própria casa – antes se colocou como um modelo político que definia uma relação direta entre as especificidades da questão urbana na sociedade portuguesa e a construção do Estado democrático. Consequentemente, o “processo” propôs uma estratégia que via *o urbano* como campo político de articulação de uma aliança popular capaz de disputar a formulação do regime, e, nesse sentido, foi um dos mais relevantes ensaios sobre as possibilidades do novo regime democrático, ao cruzar Estado democrático, cidade e cidadania. Contudo, e em certa medida, o SAAL foi “menos” do que se propunha ser – pelo seu curto tempo de vida; pelos obstáculos e a oposição política que foi encontrando ao longo do seu processo de implementação; pela sua limitação a intervenções nos núcleos degradados de habitação precária; e até pela sua incapacidade de se enraizar no novo quadro político dominado pelos partidos – o SAAL ficou-se por um conjunto de realizações quase exemplares, mas certamente muito aquém da resposta habitacional e da abrangência que inicialmente pretendia. Neste capítulo, procuramos refletir também sobre essa derrota, a partir de uma análise sobre as alianças sociais e políticas que ficaram “de fora” deste programa.

Em segundo lugar, o SAAL destaca-se igualmente por ter avançado um modelo de produção de cidade/cidadania que efetivamente se lançou no terreno, indo além de uma disputa travada nos níveis centrais do aparelho de Estado sobre o perfil do regime/políticas públicas. Na maré das muitas iniciativas legislativas entre 1974 e 1976, tantas vezes ignoradas pelas estruturas administrativas ou rapidamente ultrapassadas pelos acontecimentos, o programa SAAL partiu com as suas equipas para os bairros de habitação degradada e pôs em marcha um “processo” ancorado no território, envolvendo populações, equipas e instituições públicas. Como refere Alves Costa, «tratou-se de propor, praticando» (Costa, 2007: 48). Assim, o SAAL instituiu-se como *uma prática de produção da cidade e da cidadania em torno da questão urbana – uma prática profissional militante*, como argumentamos neste capítulo. Enfatizamos essa dimensão de prática profissional e militante, porque ela conduziu os profissionais nele envolvidos a uma reflexão sobre a intervenção na relação de poder da cidade como estando profundamente dependente das formas de organização política popular. Ocupando uma peculiar posição, simultaneamente política e profissional, os “técnicos” refletiram sobre o cruzamento desses papéis múltiplos e quase contraditórios que desempenhavam: representantes e executores de uma política estatal; organizadores das populações; mediadores entre as estruturas administrativas e as populações; e profissionais

portadores de um “saber” que nem sempre era consentâneo com o que as populações “queriam”.

Em terceiro lugar, o SAAL emerge como a principal resposta política ao desafio da politização da questão urbana, protagonizado pelas organizações populares durante o PREC. A sua proposta é, de certo modo, única no contexto da transição democrática: um modelo em que a resposta à *desigualdade social* é simultaneamente uma resposta à *desigualdade política* dos pobres urbanos. Assim, o SAAL “define” que a apropriação democrática da cidade assenta necessariamente num modelo de organização coletiva das populações – nesse sentido, não é um mero modelo de redistribuição ou provisão habitacional a cada família, mas antes um modelo político de organização coletiva das populações mais pobres da cidade.

Neste capítulo analisamos o SAAL enquanto política pública de habitação e modelo político de cidadania de apropriação, procurando esclarecer cinco dimensões deste processo. Em primeiro lugar, procuramos dar conta das circunstâncias políticas em que foi lançado, situando-o no contexto da agitação popular e das reivindicações “urbanas” a que procurou responder, revisitando a discussão que atravessa a segunda metade dos anos 70 que polemizou sobre a intenção dos Governos Provisórios em integrar/desarticular a radicalidade das reivindicações urbanas neste período. Em segundo lugar, apontando a filiação teórica do SAAL nos debates sobre urbanismo e a questão urbana nos anos 70, procuramos analisar o modelo político de direito à cidade que avançou, e que se traduziu numa *formulação de cidadania de apropriação* no contexto da transição democrática – apropriação do espaço urbano, das políticas públicas e dos “saberes” de produção da cidade. Em terceiro lugar, discutimos a estratégia política que Nuno Portas foi apresentando como justificação política do SAAL no contexto da transição democrática – uma disputa sobre o perfil das políticas públicas e da orientação política do Estado, que apontava a questão urbana como espaço “propriamente” político de mobilização e articulação entre diferentes segmentos populares, que permitisse forçar a democratização do aparelho de Estado. Em quarto lugar, procuramos analisar aquela que nos parece ser uma das questões chave do processo SAAL – a prática política dos profissionais das equipas na mobilização e organização das populações. Fazemos essa análise a partir dos relatórios de equipas de apoio local que trabalharam em Loures e Oeiras na sua (dupla) função: mediação de um conhecimento técnico e representação de uma política estatal, e, simultaneamente, o seu papel na organização popular dos bairros de habitação precária nas periferias de Lisboa. Esses relatórios apontam para uma relevante reflexividade por parte dos técnicos sobre a sua posição política quase de confronto com o

aparelho administrativo em nome das populações mais pobres e marginalizadas do espaço urbano, e onde os técnicos são chamados a mobilizar, organizar, representar as populações e a traduzir formas de atuação/institucionalização/conhecimentos especializados entre Estado e populações, em nome do “direito à cidade”. Por fim, e em quinto lugar, refletimos sobre o recorte político do SAAL. Ou seja, o que ficou “de fora” do programa: a sua circunscrição aos bairros de lata, a exclusão da requalificação habitacional dos chamados bairros clandestinos, e o crescente isolamento político a que ficou sujeito no final de 1975, o qual permitiu o seu desmantelamento em finais de 1976.

3.1 Responder à radicalidade da politização da questão urbana

O programa SAAL é lançado no contexto político turbulento da agitação e incerteza dos primeiros meses após a queda do regime. Nesse período, assistia-se à multiplicação das reivindicações populares em matéria de habitação, surgiam as primeiras comissões de moradores e dava-se a primeira “onda” de ocupações de casas.

Menos de um mês após a sua tomada de posse como Secretário de Estado da Habitação e do Urbanismo, Nuno Portas dá uma entrevista em que aponta a questão das ocupações como um dos problemas mais graves que se colocam ao I Governo Provisório, dizendo rezear que esse movimento pudesse conduzir a lutas entre as próprias populações, por se terem sido ocupadas casas de iniciativa pública que deixaram assim de poder ser atribuídas (Portas, [1974b] 2005: 238). Nessa entrevista, Portas é igualmente claro sobre duas outras ideias que serão centrais no SAAL: por um lado, as carências habitacionais nas zonas urbanas eram de tal modo graves que não havia possibilidade de dar uma resposta cabal de forma imediata, dada a conjuntura política e da crise no setor da construção; e, por outro lado, refere que «há um tal clima popular de colaboração e participação no bom sentido da palavra... [para] se passar de uma fase puramente reivindicativa a uma fase em que, sem perda dessa força reivindicativa, as pessoas estão a oferecer energias... é essa a minha vontade (...) apoiar, com dinheiro e técnica toda a ação popular de base» (Portas, [1974b] 2005: 239). Em parte, o SAAL viria a ser a tradução política destas ideias e destas circunstâncias.

Já em julho de 74, numa entrevista ao *Diário Popular*, Portas apresenta o programa SAAL como uma resposta dirigida ao problema dos bairros mais carenciados: «vai-se dar início a várias operações de saneamento e reconstrução de bairros de lata e clandestinos onde as populações começam a organizar-se em cooperativas para esse fim». E regressa à questão

das ocupações: «repete-se assim o apelo a elementos porventura exteriores às populações que têm ocupado casas para se juntarem às Brigadas para apoiar positivamente os moradores na melhoria das condições de vida» (Portas, 1979a: 54). Nesse sentido, o SAAL não é apresentado como uma política de habitação “geral”; antes se dirige claramente à questão urbana e à especificidade das suas carências na habitação – Portas não só refere explicitamente a crise habitacional nas “principais aglomerações”, como numa outra entrevista a’ *O Século*, em junho de 1974, assume que não tem propostas para os territórios rurais (Portas, [1974b] 2005). É a questão urbana que está no centro das políticas de habitação lançadas neste período.

A ideia de que o SAAL surge como resposta ao movimento das ocupações de casas acompanhará o debate sobre a sua intencionalidade política muito para além do contexto em que foi lançado. Logo em 1975, Matias Ferreira, que acompanhara as equipas do SAAL na cidade de Lisboa, apontava a “contradição” fundadora do SAAL: «não constitui nenhuma movimentação das populações, mas sim uma intervenção do Estado para resolver um “problema social”» (Ferreira, 1975: 23). A conclusão será, pois, que o SAAL procurava desarticular a radicalidade das lutas dos pobres urbanos, integrando-as no seio do aparelho de Estado, anulando a sua radicalidade. Matias Ferreira parece, assim, concluir que o SAAL procura dar uma resposta meramente social ao que à época se colocava como um problema político de relações de desigualdade de poder na cidade.

No contexto já pós-revolucionário, são várias as vozes que apontam ao programa essa intenção de desarticular a radicalidade dos pobres urbanos e travar as ocupações. Entre os intelectuais ligados aos debates da cidade e do urbanismo, essa acusação é recorrente. Em 1976, num debate que junta Nuno Portas, Teotónio Pereira, Hestnes Ferreira, Manuel Vicente e Filipe Lopes, o arquiteto Gonçalo Byrne aponta o SAAL como sendo essencialmente um instrumento de controlo popular,

«Portas disse sempre que pensava que o SAAL tinha sido um elemento catalisador para a mobilização das populações, o que levaria a pensar que antes da criação do SAAL as populações nada tinham feito por si mesmas. Ora, eu penso que ele foi igualmente um instrumento de controlo do movimento de massas. O SAAL foi criado exatamente após as ocupações selvagens em Lisboa, em que todos os alojamentos vagos construídos com financiamento público tinham já sido ocupados pela população... temia-se que o movimento se amplificasse e transbordasse. O SAAL serviu para fixar as populações nos lugares e nos bairros onde residiam antes do 25 de Abril: nas barracas. Eu não digo

que essa fixação seja negativa, na medida em que os habitantes procuram reivindicar muito violentamente uma melhoria imediata nas condições de vida e forçam o Estado a intervir para resolver os problemas das barracas». (Byrne in Portas *et al.*, 1976: 79; tradução da autora)

Também nas publicações ligadas às políticas urbanas e do território, as críticas perduram nos anos seguintes. Em 1979, a revista *Cidade Campo* – uma publicação que afirmava que «não existe perspectiva correta na análise e na intervenção sobre o espaço à margem da luta de classes» (“Editorial”, 1978: 6), e que contava no seu conselho editorial com os arquitetos Fernando Gonçalves e Pedro Brandão – apontava a mesma interpretação,

«uma das principais missões de que o SAAL vinha incumbido era a de obstar ao desenvolvimento das lutas populares mais violentas, reduzindo-lhes o ímpeto. Não se trata, pois, de um verdadeiro programa de habitação a levar empenhadamente por diante, já que parece claro que na base da sua criação terá estado um certo compromisso tático inter-partidário que apenas encontra justificação na conjuntura política e social de agosto de 1974» (“SAAL Perspectivas...”, 1979: 10)

Contudo, a ambiguidade do SAAL é assumida pelos próprios defensores do programa como uma estratégia que permitiu aproveitar a conjuntura política,

«O ter passado na malha do Governo da altura (I e II G.P.) só era possível por essa ambiguidade à partida, e conseqüente indefinição. Nela poderiam caber interpretações que lhe assacassem um carácter desmobilizador em relação às movimentações urbanas, na medida em que às massas populares se apontava uma alternativa, que, na perspectiva das forças na altura dominantes do poder, estancaria sua mobilização para a luta. A escolha, portanto, veio a ser feita nessa ambiguidade e indefinição, pois que, por outro lado, a condução concreta do processo deixava margem suficiente de actuação no sentido inverso (...) opta-se por que isso se reflecta ao nível da prática e não necessariamente ao nível da definição, exactamente porque a indefinição essa sim, é que era susceptível de criar campo de manobra para actuações desse tipo.» (Vieira e Tiago, s.d.:12)

Ao longo dos anos, Nuno Portas fará por várias vezes a justificação do modelo do SAAL no contexto político em que foi lançado, e dos seus objetivos (Portas, 1979a; 1979b; 1986). Num texto escrito em 1978 e publicado na revista *Cidade Campo*, o ex-Secretário de

Estado descreve a visão política que esteve na base do programa SAAL sobre a relação que se estabelece entre produção de cidade, Estado e organizações populares no contexto da transição democrática,

«Aqueles radicalistas que então denunciavam os propósitos do SAAL como enganadores das populações porque “não estava definida uma política popular de habitação e não tinham sido resolvidos antes os entraves que o próprio Estado interpunha na sua execução” ou estavam de boa-fé mas não percebiam nada do processo de transição, ou estavam de má fé e eram eles próprios interessados em arrastar as populações para o “quanto pior melhor”. A posição activa proposta no programa do SAAL às populações nele interessadas decorria, evidentemente, da consciência de que o aparelho de Estado reflectiria, por tempo indeterminável, interesses contraditórios (...) que, para serem resolvidos a favor das classes subalternas, exigiam a intervenção directa, colectivamente exercida, dos próprios interessados. (...) o SAAL não supunha para ter êxito, a prévia mudança da natureza do aparelho de Estado ou a instauração do poder revolucionário (...) [antes correspondia à] tomada de consciência da necessidade, para viabilizar a transição, de objectivos concretos em torno dos quais se possa juntar e cooperar camadas tão largas quanto possível das populações interessadas, obrigando o poder de Estado a concessões sucessivas em seu favor que não são viáveis sem alterações mais ou menos significativas da estrutura e das práticas dos seus próprios aparelhos» (Portas, 1979b: 115; 123)

Neste trecho, destacam-se a duas ideias importantes. Primeiro, o argumento de que a mudança democrática não se resolveria de cima para baixo, nem numa lógica etápica de, primeiro no Estado e só depois na sociedade. Portas argumenta que as instâncias do Estado estavam imersas num jogo de forças entre propostas políticas contraditórias, e que as forças contrárias aos interesses das classes populares estariam apenas momentaneamente paralisadas pela radicalização popular. O que Portas afirma é que esse conflito não se resolveria primeiro ao nível central do Estado, de modo a permitir depois o avanço de políticas progressistas. Pelo contrário: uma configuração do regime e do Estado a favor dos segmentos mais pobres e das classes populares não se faria sem a sua mobilização e intervenção ativas. Assim, Portas assume que a situação que Boaventura Sousa Santos apelidou de dualidade de impotências, entre as várias forças políticas a nível estatal durante o PREC (Santos, 1990), exigia pôr em marcha inovações legislativas – legalidades de rutura, chama-lhe Sousa Santos – que criassem dinâmicas políticas capazes favorecer mudanças nos modos de atuação e nas orientações

políticas do Estado. Em segundo lugar, Portas apresenta a ideia de que *as “lutas da cidade” eram em si mesmas um espaço central de articulação política*. Assim, argumenta que era não apenas possível, como necessário, criar estruturas públicas de intervenção que se aliassem desde já a essas lutas da cidade, desenhando uma *aliança estratégica* entre diferentes camadas populares que fosse suficientemente ampla para, partindo de “fora” do Estado, entrar pelo processo de produção de políticas públicas adentro, e conseguir transformações/conquistas que alterassem as formas de atuação do aparelho estatal.

Assim, nesta proposta do então Secretário de Estado, a questão urbana é apontada como um campo de articulação político valioso no contexto da rutura democrática, e pensada como espaço de organização popular e de construção de atores coletivos capazes de forçar uma alteração na estrutura política do Estado e, assim, imprimir uma orientação autogestionária e socializante ao novo regime democrático. Nas lutas da cidade, argumentava Portas, disputava-se a forma do regime.

3.2 Uma formulação de cidadania de apropriação

Na sua leitura sobre o processo SAAL, Bandeirinha traçou a genealogia do percurso intelectual e político dos setores críticos do Estado Novo no campo da arquitetura portuguesa na segunda metade do século XX, apontando a filiação do SAAL nos debates políticos e teóricos dos anos 60 e 70 sobre a questão urbana e o direito à cidade. Como vários autores indicam, no campo da arquitetura, são reconhecíveis as experiências de John Turner, no contexto da América Latina, na configuração inicial do programa SAAL: aqui encontramos as suas propostas de incorporar o conhecimento e os recursos endógenos das populações na produção das suas habitações (Bandeirinha, 2007; Castela, 2011; Ascensão, 2013). Mas a ideia que se destaca da herança de Turner no programa lançado em 1974 é a de que uma política de habitação condigna para os pobres urbanos não deve ser pensada apenas pelo que a casa “é”, mas principalmente pelo que a sua produção participada “faz” pelas populações.

Na proposta do SAAL é também significativa a sua proximidade com as reflexões de Henri Lefebvre em torno do direito à cidade – Lefebvre, aliás, foi um dos intelectuais que veio “ver” a revolução portuguesa em 1974. O que marca a reflexão de Lefebvre no início da década de 70 é a sua proposta epistemológica de “revolução urbana”, e o que esta implicava na estruturação dos modelos de capitalismo, nas suas instituições políticas e no conflito de classes na segunda metade do século XX (Lefebvre, [1970] 2003). Lefebvre fez esta sua

proposta teórica refletindo sobre a experiência de consagração de direitos sociais dos Estados europeus, principalmente no pós-guerra: as racionalidades, os saberes e as instituições que essa política usou e consagrou, e as “cidades” que daqui nasceram, que fragmentaram a vivência societal urbana e arrumaram as camadas populares em bairros inóspitos e entediantes. A cidade como *potentia*, como espaço de encontro, interação e criação, argumentava Lefebvre, foi afogada nessa racionalidade positivista de «um urbanismo de tubagens e condutas, da recolha e das contagens que se pretende impor em nome da ciência e do rigor científico» (Lefebvre, 2012[1968]: 52). A proposta de Lefebvre era, pois, o regresso da apropriação do quotidiano (e) da cidade. O direito à cidade distingue-se, assim, radicalmente da consagração de um direito social à habitação: é antes o direito à pertença, ao espaço e à obra. Numa leitura que tantas vezes se entrelaça com as propostas dos situacionistas, a tomada popular do espaço da cidade é para Lefebvre o direito a um “ter”, que se distingue do conceito tradicional de propriedade pela possibilidade de coletivamente “fazer” (Lefebvre, 2012[1968]).

Um dos principais rostos do SAAL-Norte – Alexandre Alves Costa – desenvolverá por várias vezes esta visão do SAAL como estando fortemente ancorada no direito à cidade enquanto apropriação, interpretada nesse duplo sentido: um “ter” pelo “fazer coletivo”. Ou seja, resgatando a cidade do processo de mercadorização e fazendo-a regressar ao seu valor de uso; e fazendo-o igualmente a partir da crítica do planeamento tradicional modernizador, lido como forma de controlo e integração subordinada das classes populares e como estratégia de dispersão dos movimentos populares na cidade (Costa, 2010 [1978]; 2007). Não bastava, portanto, “dar casa” pela via da consagração dos direitos sociais – era preciso um modelo de construção da cidade enquanto relação política, redistribuindo poder na relação de produção da cidade, e com o “povo” a fazê-la. Num texto de 1978, Alves Costa olhava o SAAL como corporizando essa experiência política de rutura que se desenvolve em torno da proposta teórica de um novo urbanismo popular – não apenas como um modo diferente de “fazer” espaço construído e produzir resposta habitacional, mas na verdade o enunciar de uma nova relação política nas sociedades urbanas (Costa, 2010 [1978]).

Bandeirinha (2007) aponta para esta ideia de apropriação popular – um “ter” que nasce da prática coletiva de “fazer” – como o principal sustentáculo dos seis princípios subjacentes ao despacho que lançou o programa. É importante sistematizá-los. Em primeiro lugar, o despacho estabelecia o princípio da organização social da procura de habitação. Assim, o SAAL é definido não como um programa que corre do Estado em direção às populações,

antes se apresenta como dependente da iniciativa das populações, num sentido algo diferente do que aconteceu noutros programas de dinamização popular (por exemplo, as campanhas de dinamização cultural do MFA ou nos programas de alfabetização, ver Almeida, 2008). Toda a sua formalidade legislativa coloca o programa como “respondente” à demanda popular de habitação. Mas, nesse sentido, o SAAL procurava também incentivar a auto-organização das populações nessa reivindicação. Em segundo lugar, o despacho estabelecia o princípio do “direito ao lugar”, entendida como direito das populações em permanecer nos espaços onde já habitavam, ou em terrenos próximos. Ficavam assim protegidas de processos de realojamento que, a pretexto de fornecer habitação, deslocassem as populações, libertando terrenos eventualmente bem situados para a especulação imobiliária. Em terceiro lugar – e este tem sido o aspeto sempre mais enfatizado nas análises sobre o SAAL – o programa estabelecia não meramente a produção/atribuição de habitações, como chamava os beneficiários à produção dessa mesma resposta, através do que Bandeirinha aponta como a autonomia na gestão do projeto e da obra. Os moradores participariam com o seu conhecimento no projeto das suas futuras casas, e essa produção era apoiada por equipas técnicas. Em quarto lugar, o despacho apelava à incorporação de recursos próprios, que propunha a participação dos próprios moradores e dos seus recursos na construção das habitações (embora, a autoconstrução venha a ser contestada nas várias operações). Em quinto lugar, o princípio da descentralização da promoção habitacional, que procurava descentrar a política habitacional da administração central do Estado. Nesse sentido, o programa pretendia desenhar uma política de “cidade” que partisse do local para geral e, simultaneamente, deslocar o centro de decisão para fora das teias da tecnocracia das instituições públicas centrais (Machado, 2016). E finalmente, o princípio da iniciativa experimental – não apenas dos “desenhos” e da metodologia, mas também a vontade expressa que desta experiência surgissem processos de produção de habitação/cidade e cidadania aprendentes, capazes de evoluir a partir da avaliação da sua própria experiência (Bandeirinha, 2007).

Em conjunto, estes princípios configuravam uma proposta de apropriação da cidade que ia muito além da mera consagração do direito à habitação (Bandeirinha, 2007). O conceito de apropriação percorre toda a proposta; apropriação do espaço da cidade, com a consagração do direito ao lugar; apropriação da produção das políticas públicas, colocando as populações a gerir a produção dos direitos sociais, no projeto e na construção das habitações; mas também apropriação do “fazer cidade”, contaminando os saberes disciplinares dedicados ao desenho das habitações e dos espaços urbanos. Margarida Vieira e Hélder Tiago, ambos

técnicos do FFH envolvidos na implementação do SAAL, argumentam à época que não se trata apenas de providenciar habitação condigna, mas antes de promover, pela via da produção de habitação, um movimento de apropriação do espaço e da cidade levado a cabo pelas populações mais vulneráveis e marginalizadas da condição urbana,

«É a tónica ao nível da linguagem em expressões como: “Movimentos urbanos”, “Imagem da Cidade”, “Apropriação”, “Construção Popular da Cidade”, e também, embora menos “o direito a habitar”. É o filosofar implícito da luta de classes ao nível da cidade, isto é, a preocupação com a Divisão Social do Espaço, contraponto urbano da Divisão Social do trabalho, passando por ações concretas de conquista do Espaço, *e só por isso* da construção de alojamentos» (Duque e Tiago, s.d: 13; ênfase nosso)

O direito à habitação é, pois, entendido como catalisador de uma formulação de cidadania de apropriação, e a luta pela habitação desenhava-se como um caminho para ensaiar uma proposta mais vasta de direito à cidade. Assim, e ao contrário dos debates atuais, esta ideia do direito à cidade – a sua formulação enquanto cidadania de apropriação – não se configurava como um “significante vazio” que permitiria referenciar diferentes lutas sociais, nos termos que se lhe referiu David Harvey, a propósito do mote lançado por Lefebvre (Harvey, 2012). Era antes a perceção partilhada por arquitetos, urbanistas e técnicos de que a politização da questão urbana no pós-25 de Abril, pela sua centralidade nas reivindicações populares e pela sua capacidade de mobilização, permitiria ensaiar um modelo de regime e de políticas públicas de cariz autogestionário – até porque uma resposta rápida “puramente” administrativa era impossível na conjuntura. Nos anos seguintes, Portas sustentará por várias vezes que o SAAL foi um ensaio sobre a estruturação da relação entre Estado e cidadãos que caminhava para uma articulação entre as estruturas públicas e a associação/auto-organização dos cidadãos. Ou seja, o princípio autogestionário no serviço público,

«A promoção dos bairros a partir das organizações de base (...) alargada a todo o território e criando possibilidades de desenvolvimento a empresas de construção regionais também cooperativas ou auto-geridas, tratando não só das casas, mas também dos serviços comunitários de bairro (...) viriam a constituir um modelo alternativo de organização autónoma para o projeto político de colectivização dos sectores produtivos e dos serviços que se estava a desenvolver no país. Alternativo às formas burocráticas (...) [porque] as formas, mesmo as administrativas, veiculam conteúdos, não são neutras» (Portas, 1979a: 104)

O SAAL permitiria assim uma apropriação não apenas da cidade e do poder normativo do saber/planeamento de fazer cidade. Tinha uma ambição maior: a apropriação da *coisa pública* – uma socialização dos serviços públicos e do aparelho de Estado. Um “ter” pelo “fazer” que partia da produção de casas para alcançar o Estado e as políticas públicas, retomando a intenção definida no texto de Nuno Teotónio Pereira na reunião do S. Luiz, em Lisboa, que reuniu intelectuais e urbanistas nas vésperas de lançamento do SAAL: «A participação da população na gestão a todos os níveis da vida coletiva, e a possibilidade dos diversos grupos sociais organizarem e fruírem a vida e o espaço por forma compatível com a evolução das próprias aspirações e em igualdade de oportunidades» (“Programa para ...”, [1974] 1976).

Já após a “morte política” do SAAL, Nuno Portas voltará a sublinhar que era esse o objetivo político de apropriação e de autogestão das políticas públicas que sustentava o programa,

«O papel direto das populações organizadas na gestão não lucrativa de serviços do seu interesse não era nem uma questão secundária que se regularia “mais tarde”; nem uma forma de guerrilha contra as instituições democráticas aproveitável, provisoriamente, como trampolim para a conquista do Estado. Era sobretudo um método para a socialização efetiva dos serviços públicos e para o aligeiramento da máquina administrativa com sua tendência para a formação de clientelas, em favor do aproveitamento da criatividade dos cidadãos». (Portas, 1979a: 104, ênfase meu)

3.3 O SAAL como prática: as equipas e as organizações populares

Numa entrevista, em junho de 1974, ainda antes do lançamento do programa, Nuno Portas enuncia a sua visão sobre o papel das equipas das operações SAAL: estas seriam «brigadas de urbanismo activo... [que] tenham simultaneamente o papel de militantes ou de educadores, no bom sentido, não paternalista, do termo» (Portas, [1974] 2005: 242). O despacho viria a consagrar esse apoio técnico, que colocava no terreno profissionais dotados de um saber especializado em “produzir casas” – arquitetos, desenhadores, engenheiros. Arriscado e Serra recorreram ao conceito de “intelectual específico”, seguindo a proposta foucaultiana trabalhada por Paul Rabinow, para discutir o papel das equipas técnicas no processo SAAL a partir de «modos específicos de conhecimento técnico-científico» (Arriscado e Serra, 2003: 216), que procuraram colocar esses saberes ao serviço das

populações e da sua luta pela transformação das relações de poder na cidade. Mas não deixam de notar que essa relação não se desenrolou sem «tensões e mal-entendidos, envolvendo um processo nem sempre fácil de aprendizagem e diálogo» (Nunes e Serra, 2003: 225).

O impacto dessa experiência nos debates sobre a identidade e o papel dos profissionais ligados à produção da cidade perdura até hoje, principalmente no campo da arquitetura (Costa, 2007; Bandeirinha, 2007; Santos, 2016). No entanto, o programa SAAL ia além dos saberes de produção de casas, e incluía «áreas que ultrapassavam as responsabilidades convencionais do projeto – por exemplo, suporte administrativo e de gestão de práticas sociais e culturais da comunidade» (Portas, [1984] 2016: 24). Na verdade, a centralidade desta intervenção social é talvez única quando comparada com outras experiências políticas de inspiração autogestionária lançadas no PREC: veja-se que, quer na reforma agrária quer nas experiências de autogestão nas empresas, houve a participação de técnicos portadores de saberes ligados especificamente aos problemas da produção económica, mas não de “técnicos do social”.

Nos finais de 1974, várias equipas do SAAL já estão no terreno. A partir das primeiras reuniões com as comissões de moradores e as populações, os primeiros relatórios do seu trabalho começam a ser feitos – e é relevante analisar as dimensões reflexivas que esses relatórios tantas vezes testemunham. Na nossa pesquisa foi possível notar que os relatórios de trabalho das equipas de apoio local tendem a ser constituídos por duas partes, ou até duas linguagens distintas. Em primeiro lugar, surge quase sempre uma parte essencialmente descritiva ou de projeto – a descrição do *habitat* e da estrutura urbanística dos bairros que são objeto das operações (carências, materiais, etc.); a caracterização demográfica e socioeconómica das populações; e, com o progredir das operações, vão surgindo os desenhos das casas, os mapas dos terrenos a ocupar, etc. Mas há uma segunda parte desses relatórios que se dedica à linguagem do “social”: às populações e ao papel das equipas de apoio local na relação com elas. Nesta segunda dimensão, o trabalho das brigadas é narrativamente apresentada num duplo registo: ora como reflexão do papel político das equipas, incluindo exercícios de discussão sobre a identidade/função profissional de técnicos contratados pelo Estado numa operação desta natureza; ora como uma reflexão sobre a necessidade e as dificuldades sentidas em consciencializar, mobilizar e organizar as populações. Estes relatórios constituem-se assim como um relevante acervo de reflexividade sobre uma *prática profissional militante*. Analisamos aqui algumas dessas reflexões no período que medeia entre a implementação do programa SAAL e o momento em que, no final de 1976, as operações em

curso são transferidas para a responsabilidade política das novas autarquias. Essa transferência implicou o desmantelamento do SAAL, como argumentou Bandeirinha, e não foi lançada mais nenhuma operação; mas teve também consequências na forma como a relação entre equipas, populações e poderes públicos se desenhou a partir de então nas operações no terreno – pelo que analisamos esses processos com maior detalhe no âmbito da governação do poder local democrático mais à frente no nosso trabalho.

Olhando o SAAL quando o programa se está a implementar nos territórios, ainda sob a tutela do Estado central, importa sinalizar que, nas várias operações, os chamados técnicos sociais – assistentes sociais e psicólogos – se dedicaram à função de mediar a relação entre Estado e populações e, na verdade, ajudar a modelar a forma organizativa da iniciativa popular nessa sua relação com o aparelho estatal. Essas reflexões dos técnicos sociais são provavelmente a mais relevante evidência de que a implementação do programa SAAL transcendeu em muito a produção de habitações, a participação das populações no “desenho” das casas ou nas lutas para garantir administrativamente o direito ao lugar. Na verdade, a “prática” do SAAL esteve centrada sobre as dificuldades que a conjuntura política ia colocando: a perceção sobre a centralidade da organização popular no processo político de construção de uma cidadania de apropriação.

Essa reflexividade sobre o social e o político apontam duas dimensões relevantes. Em primeiro lugar, encontramos uma discussão sobre o papel a desempenhar pelos “técnicos” e o que significava o seu “saber” profissional na mediação entre múltiplas racionalidades – a racionalidade do aparelho administrativo do Estado, a racionalidade que fundava a sua prática/identidade profissional e a racionalidade das populações, elas próprias talvez menos homogêneas do que os técnicos esperariam inicialmente. Em segundo lugar, os relatórios apontam a necessidade sentida de criar uma mobilização e uma organização popular suficientemente forte e resiliente para sustentar uma luta pela apropriação – pelo acesso aos solos urbanos e ao lugar; pelos recursos/financiamento; por reconhecimento e poder na interação com as estruturas da administração do Estado. Os elementos das equipas SAAL serão centrais nesta intermediação entre Estado e os pobres urbanos. A sua ação e reflexão mostram que para alavancar politicamente uma cidadania de apropriação não bastaria contar com uma suposta partilha de interesses das populações: para sustentar essa luta popular era necessário trabalhar, quer numa aprendizagem propriamente política quer num sentido de pertença/partilha de vivência comunitária que, muitas vezes, era necessário criar a partir de atividades culturais e comunitárias. Assim, as práticas profissionais militantes das equipas

centraram-se de forma particularmente consciente sobre a percepção de que o direito à cidade tinha necessariamente de se sustentar num trabalho de organização popular e de participação cidadã – ou correriam o risco de soçobrar.

3.3.1 O SAAL como prática militante: politizar, mobilizar, institucionalizar e solidificar as organizações populares para uma longa luta pela terra e pela casa

Apesar de apelar aos recursos próprios das populações para efetivar o direito à habitação e o direito à cidade «sob o controlo dos moradores organizados» (Coelho, 1979: 106), o SAAL não deixava de colocar no centro das operações as suas equipas de profissionais, dotadas de um saber técnico que deveria ser posto ao serviço das populações. Margarida Coelho, da estrutura dirigente do SAAL, argumenta que

«as BTs [brigadas técnicas], embora pagas pelo FFH, não se consideravam, nem eram consideradas pelos moradores, ramificações ou prolongamentos do Serviço, mas sim como *intérpretes da vontade das populações organizadas*, junto dos serviços públicos. E, embora solidarizando-se com as populações nas suas ações reivindicativas, as BTs não se substituíam a estas, nem às suas estruturas organizativas» (Coelho, 1979: 104, ênfase meu).

Contudo, colocava-se a questão – que saberes seriam convocados ou considerados necessários para interpretar a vontade das populações?

Ao longo dos primeiros meses no terreno, os relatórios das equipas vão destacando a multiplicidade de iniciativas assumidamente “culturais” lançadas pelos técnicos, ou os casos em que as equipas constituídas apenas por especialistas em “casas” - arquitetos e/ou engenheiros – solicitam às estruturas centrais do SAAL para que seja contratados profissionais para animação cultural/“ligação social” com as populações. A importância do “cimento” cultural parece indiciar uma aprendizagem implícita do trabalho das brigadas: não bastam interesses e objetivos supostamente comuns para criar e solidificar uma organização popular. Os relatórios dão conta de que os técnicos se vão apercebendo de que as populações são marcadas por diferenças sociais que dificultam a unidade das comissões de moradores e de que a ausência de tradições de luta ou de trabalho político coletivo tem relevância na capacidade de levar avante a operação. A lição parece ser que não há organizações políticas populares sem um processo político-cultural de construção da “comunidade”, e que este corre a par da politização.

Estas reflexões apontam para que a questão fundamental que emerge do trabalho no terreno é a *forma de organizar a população* – isto é, a sua estruturação em termos políticos, de modo a sustentar a institucionalização, condição fundamental para o prosseguimento das operações. Não há dúvida de que a mobilização popular surge da luta pela casa e das expectativas de tal se tornar possível. Mas dadas as dificuldades vividas por tantas operações em fazer avançar a expropriação de terrenos e a aprovação de projetos, e perante múltiplos obstáculos administrativos e políticos, tornava-se necessário que as equipas assegurassem a sustentação dessa mobilização através da criação de laços comunitários e de estruturas organizativas capazes de resistir e, eventualmente, superar esses sucessivos obstáculos. Na ótica das equipas, essa organização das populações exigia lançar mão de um “saber sobre o social” capaz de, por um lado, permitir “conhecer” as populações e, num segundo momento, realizar um trabalho duplo de politização e de criação de comunidade. As práticas culturais comuns, o trabalho de consciencialização, a pedagogia das formas de organização coletiva parece ter sido o mais relevante “saber” que a prática militante das equipas do SAAL procurou incutir às operações. Assim, ao longo dos primeiros meses, as equipas dedicam-se a conhecer, mobilizar, traduzir racionalidades entre estrutura administrativa e populações, e a tentar manter a organização popular na luta pela casa e pelo direito à cidade.

Conhecer, mobilizar, politizar e organizar

Nos processos das operações SAAL que analisamos nos concelhos de Oeiras e Loures, é recorrente encontrar referências à necessidade sentida pelas brigadas de “chegar às populações”, e que isso deve ser feito mediante um “conhecimento” adequado das populações. Não se tratava, portanto, de um “conhecimento” qualquer – ou seja, não bastava conhecer as reivindicações expressas pelas populações. O trabalho técnico que se exigia era a produção de um conhecimento que buscasse dimensões sociais e culturais que não estariam imediatamente presentes na reivindicação do acesso à habitação. O inquérito torna-se, assim, um instrumento central de contacto inicial dos elementos das equipas com as populações. Essa produção de conhecimento tinha uma dupla finalidade – contactar os moradores; encontrar instrumentos que permitissem dar uma forma associativa às populações. Em Oeiras, na operação de Linda-a-Pastora, são todas essas as inquietações que a equipa expressa num dos seus primeiros relatórios,

«A assessoria técnica que uma equipa do SAAL deve fornecer à população pode ser entendida a dois níveis: o nível puramente técnico, ou seja, as condições jurídico-legais para formar uma associação e cooperativa, o projecto de uma casa etc.; e a *dinamização cultural conducente à criação de uma plataforma de entendimento estável entre os diversos grupos e respectivos interesses, o que tem bastante a ver com o correcto conhecimento pelas populações da sua situação concreta*, e das suas relações com o universo de que foram marginalizados. Daqui resulta que, o trabalho desta equipa só poderá ser concreto se, a par dos contactos com a hierarquia representativa das populações... a equipa se puser directa e constantemente em contacto com essas mesmas populações (...) Realizámos um inquérito, promovido pelas comissões de moradores, às quais recomendámos a colaboração com outras pessoas da população, o que não se efectivou. Depois de um mês e tal de trabalho, sentimos cada vez mais a necessidade de... intensificar os contactos com essas mesmas populações, pondo mesmo a hipótese de requisitarmos a colaboração mais constante da equipa de animação cultural da equipa coordenadora do SAAL»⁵

À medida que a recolha de “conhecimento” se vai processando e as equipas se vão enraizando no terreno, vão-se revelando características sociais que dificultam a mobilização. A suposta homogeneidade dos pobres urbanos vai-se estilhaçando em múltiplas diferenças sociais, que dificultam a unidade entre os habitantes: origens territoriais, pertenças étnicas e diferenças nos próprios modelos de habitação precária vão criando dificuldades na organização das populações. Entre o estabelecimento de “objetivos concretos” e atividades “culturais”, a equipa prossegue a tarefa de organizar as populações,

«Quanto às populações, têm-se notado dificuldades... em integrarem-se num projeto coletivo de discussão e solução dos seus problemas. Estas dificuldades terão de ser atribuídas às características próprias dos residentes dos bairros. Assim a percentagem de analfabetismo é grande, o alcoolismo é frequente e os moradores na sua quase totalidade são provenientes de zonas rurais, não têm quaisquer hábitos de associativismo (...). As dificuldades atrás apontadas ainda mais se acentuam quando se tenta interessar as populações em associarem-se e reivindicarem o terreno. Isto porque as populações estão divididas em três grandes grupos regionais, transmontanos, alentejanos e cabo-verdianos. Por outro lado, os possuidores de hortas e aqueles que têm casas de alvenaria põem sérios entraves à sua deslocação para outro bairro. (...). Em

⁵ Relatório de da Equipa de Apoio Local do SAAL – Operação de Linda-a-Pastora, Oeiras, dezembro 1974, ênfase nosso, Arquivo Municipal de Oeiras.

face das dificuldades apontadas entendeu-se mobilizar a população em torno de objectivos concretos de forma a permitir a criação de hábitos de cooperação. O objectivo imediato é assim a obtenção dos terrenos (...). Pensamos fazer uma festa simbólica da tomada de posse dos terrenos o que permitirá reforçar a unidade entre os moradores e avançar com a constituição da Associação. (...) Como contributo à mobilização das populações foi criado, com o apoio da Equipa SAAL, o jornal local. No intuito de reforçar essa mobilização vai dar-se início imediatamente a iniciativas de carácter cultural, tais como, cinema, teatro e exposições.»⁶

Em Loures, as equipas apontam as mesmas dificuldades,

«As características dos habitantes dos aglomerados em causa são específicas. Assim existem entre os bairros adjacentes à malha urbana dissidências baseadas em *critérios psicológicos*, traduzidos numa distinção de cooperação específica em cada bairro. Isso obrigou a que criássemos uma orientação bidireccional, isto é, enveredássemos por dois grupos distintos com as suas características e desejos independentes. (...) O sector 3 como é habitado por ciganos tem sido, até ao momento, aquele com que temos deparado com maiores dificuldades. Pelas características das próprias famílias e coesão do agregado, aliado ao facto de que no momento presente cumprirem um ritual de luto por um ente... abdicam de toda e qualquer participação em reuniões. Optámos por uma aproximação através de elementos da quinta dos candeeiros [organização religiosa]. O seu contacto mais assíduo com os moradores facilitou a nossa acção (...) É um bairro em que a acção social precisa de ser mais desenvolvida, no sentido de uma rápida integração na sociedade e não de uma marginalização de que, e para a qual, as estratificações sociais-fascistas tanto têm contribuído.»⁷

Por fim, promovem-se atividades para os “jovens”, com grupos de teatro e canto, grupos desportivos, e constata-se as diferenças de género na participação, com o «sector feminino... quase totalmente afastado das actividades colectivas do bairro, existindo o conceito fortemente marcado de que 'a mulher deve ficar em casa'»⁸.

⁶ Relatório da Equipa de Apoio Local da Operação de Linda-a-Pastora – SAAL, Oeiras; fevereiro de 1975; Arquivo Municipal de Oeiras.

⁷ Memória Descritiva da Equipa de Apoio Local da Operação Azinhagas e Casal dos Marcos – SAAL, Loures, Fevereiro 1975; Arquivo Municipal de Loures (ênfase da autora).

⁸ Relatório de da Equipa de Apoio Local do SAAL – Operação do Bairro Angola, Loures; agosto/setembro 1975; Arquivo Municipal de Loures.

Noutros locais, também é clara essa visão do papel das equipas: o trabalho e o “saber” técnico sobre o social deve ser colocado ao serviço da “consciencialização”. Na descrição dos assistentes sociais da operação do Bairro Angola, em Loures, os objetivos da «intervenção social» apontam para uma função explícita de politização das populações – a criação de jornais locais, por exemplo, é justificada para «fomentar o melhor nível de consciencialização política»⁹ das populações sobre a sua situação de exclusão e dar conta das possibilidades abertas pelo processo político lançado pelo 25 de Abril,

«[Os objetivos da] Intervenção social: 1- Contribuir para uma acção colectiva de transformação social no campo da habitação o que significa a conquista da expressão e o desenvolvimento de uma prática crítica... 2 - Implica que o trabalho social se situa numa acção colectiva, reconheça o homem dominado como sujeito da prática criadora de uma nova sociedade.»¹⁰

Em Linda-a-Velha, em Oeiras, divulgam-se filmes e promovem-se debates orientados para essa necessidade de consciencializar para a importância dessa organização coletiva. Há depois o apontar das dificuldades sentidas em mediar entre diferentes linguagens ou racionalidades, e traduzir formas de atuação. A própria discussão dos projetos arquitetónicos exige essa tradução, entendida como uma «temática bastante complexa... e sobretudo um problema político que transcende a competência de resolução pela equipa. Tendo presente as dificuldades imaginárias sentidas pela população na leitura do projecto fogo-tipo, nomeadamente a transposição do mesmo para a realidade, levamos a cabo a discussão da hipótese de concretização... modelo de fogo tipo de dimensões reais»¹¹. Tratava-se, portanto, de dar instrumentos de leitura sobre a produção das casas, para manter a motivação das populações. Essas dificuldades estendem-se também à interpretação das populações em relação às formas de organização necessárias para levar avante a operação. Em Loures, na operação de Casal dos Marcos, a necessidade de dar forma institucional e trabalhar sobre o conceito de propriedade social é feita pela via da cultura: «Foi-nos dado a verificar que a motivação para a discussão dos mesmos [estatutos] era praticamente inexistente... simples folhas de papel inacessíveis a uma população com uma dosagem de analfabetismo acentuada» – para ultrapassar estas dificuldades, os elementos das equipas recorrem à «mobilização de

⁹ Relatório de da Equipa de Apoio Local do SAAL – Operação do Bairro Angola, Loures; Dezembro/Fevereiro 1975; Arquivo Municipal de Loures.

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ *Ibidem.*

meios audiovisuais». Também nesta operação, a questão da propriedade do alojamento torna-se uma das dificuldades no diálogo com as populações e a equipa decide exibir um filme que lhes permite fazer uma analogia com o processo SAAL e, partindo do debate em torno do filme, fazer uma «tentativa de conceituação da propriedade social»¹².

Por fim, e à medida que os meses se sucedem sem que as operações avancem de acordo com as expectativas dos moradores, as equipas testemunham as dificuldades em sustentar a mobilização e a organização popular, e a importância dessa mobilização coletiva para manter a pressão política sobre a administração central e local,

«... a maior dificuldade a vencer neste momento é uma certa descrença da parte da população, agravada pelo facto de o processo de cedência de terreno (que é camarário) se arrastar, e, portanto, ela não ver coisas concretas realizadas»¹³

«...no propósito de libertação de pressões continuamente exercidas pelas autarquias locais e sentidas pelas populações, estas começam a tomar consciência que o auxílio que tiverem destas entidades só será conseguido agora pela força da união, autenticada na associação de moradores. Esta noção é fundamental para o prosseguimento da nossa acção.»¹⁴

«Já se desesperava. Subitamente a meta desejada (...) reavivar do interesse da população, permitiu ainda verificar a existência de sector particularmente céptico quanto à possibilidade de concretização do empreendimento. Isto vai demonstrar a necessidade de prosseguir com um intenso esclarecimento a fim de mobilizar o interesse geral (...) Pode dizer-se mesmo que a população se encontra neste momento muito mais empenhada no combate à ação dos senhorios do que propriamente nas actividades referentes ao futuro do bairro... Perspectivado o nosso trabalho... somente ser viável a sua materialização não tanto a curto prazo, mas sobretudo a longo prazo.»¹⁵

¹² *Ibidem*.

¹³ Relatório de da Equipa de Apoio Local do SAAL – Operação da Quinta da Vitória, Loures; dezembro 1975-janeiro 76; Arquivo Municipal de Loures.

¹⁴ Memória Descritiva da Equipa de Apoio Local da Operação Azinhagas e Casal dos Marcos – SAAL, Loures, fevereiro 1975; Arquivo Municipal de Loures.

¹⁵ Relatório de da Equipa de Apoio Local do SAAL – Operação do Bairro Angola, Loures; junho/Julho 1976; Arquivo Municipal de Loures.

A reflexividade de uma prática militante: organizar um poder popular

Em torno destas funções vão surgindo excertos nos relatórios que apontam para uma reflexividade dos técnicos que entendem o seu papel como sendo essencialmente político. A linguagem é, por vezes, profundamente ideologizada,

«Sabendo dos riscos de um sistema que não resolverá em definitivo o problema da habitação e que poderá até vir a criar micro comunidades, “ghettos”, que se oponham em contradições secundárias do processo histórico, aceitamos o compromisso do Serviço de Apoio Ambulatório Local. E isto porque a possibilidade de uma participação activa através de um apoio técnico às organizações populares e num processo por elas movimentado, terá sido um dos motivos fortes a justificar ideologicamente a nossa intervenção.»¹⁶

«A relação ainda a ter presente deverá pressupor não a presença de um técnico qualquer (...); antes, em presença o (técnico) trabalhador social - não um trabalhador social qualquer, ainda porque nos interessa sobretudo o tipo de intelectual que se propõe ao contributo do desenvolvimento da organização política das massas trabalhadoras. (...) ele, trabalhador, sabe também que o processo histórico decorrente do 25 de abril abre uma brecha na organicidade do ensino e que por 'sortilégio do pluralismo' poderão encontrar intelectuais que se libertem das teses ideológicas burguesas e que optem pela causa histórica da classe operária.»¹⁷

A questão dos modelos de organização popular torna-se, assim, um dos temas centrais da reflexão dos técnicos das equipas – e essa importância de manter e fortalecer as comissões de moradores cresce na exata medida em que se multiplicam as dificuldades políticas no prosseguimento das operações.

É nesse sentido que o SAAL deve ser lido não (apenas) como uma política pública de habitação assente em metodologias participativas no desenho habitacional e no direito ao lugar, mas como um modelo de produção da auto-organização dos cidadãos na apropriação da cidade e das políticas públicas, e que esse modelo se ancorou fortemente na prática militante dos técnicos das equipas. Nos finais de 1976, com um modelo de institucionalização do poder local que negou a atribuição de um lugar institucional às organizações populares no novo

¹⁶ Relatório de da Equipa de Apoio Local do SAAL – Operação de Carnaxide, Oeiras; 1975 Arquivo Municipal de Oeiras.

¹⁷ Fernanda Gomes e José M. Figueiredo (1976) *O trabalho social em questão*, Lisboa, policopiado - Operação SAAL do Bairro Angola.

regime, e quando o “processo SAAL” é transferido para as autarquias locais, esta formulação de cidadania de apropriação parece estar definitivamente derrotada. Mesmo assim, como veremos mais à frente, as operações que à época estavam em curso tiveram diferentes destinos. E, como teremos também ocasião de analisar, será também a resiliência, ou falta dela, das comissões de moradores das diferentes operações que ditarão os diferentes desenvolvimentos dos processos em curso.

3.4 O SAAL como estratégia política para o desenho do Estado democrático: a aliança popular urbana dos “mal alojados” e os seus limites

Na estratégia desenhada pelo despacho de julho de 1974, o SAAL é apresentado como um programa que estabelece uma relação entre Estado e populações organizadas. A ideia da organização social da procura é, pois, central, na estruturação do programa: «as iniciativas de populações mal alojadas no sentido de colaborarem na transformação dos próprios bairros, investindo os próprios recursos latentes» (Despacho, Diário do Governo 182, 6 de agosto de 1974). Todo o programa assenta, pois, num *modelo de participação assente na organização coletiva das populações* mais pobres da cidade.

Contudo, o SAAL não se dirigiu apenas às comissões de moradores politicamente ativas para, eventualmente, aplacar a sua radicalidade. É possível encontrar várias referências nos processos das operações que mostram que são as próprias equipas do SAAL que, em contato com moradores dos bairros ou através das comissões administrativas das juntas de freguesia, incentivam a organização das populações dos bairros de lata para o lançamento de novas operações SAAL. Isso parece ser particularmente relevante nas periferias de Lisboa que, como Alves Costa notava (2007), estão mais isoladas da conjuntura de protesto popular, plantadas tantas vezes em terrenos agrícolas e mais distantes da “cidade”. No documentário de Luís Felipe Rocha «*Barronhos – Quem tem medo do poder popular?*», filmado em junho de 1975, é essa mesma história que membros da Comissão de Moradores contam: após o 25 de Abril, «apareceu uma equipa do SAAL, uma equipa formada por engenheiros (...) apresentada pela junta de freguesia e aí, por intermédio da junta de freguesia, criou-se uma Comissão de Moradores». Há outros exemplos semelhantes que surgem nos relatos das equipas que trabalham no concelho de Loures. Assim, como refere o arquiteto Filipe Lopes, «o SAAL teve a grande vantagem de não ter surgido como resposta a uma solicitação das populações, mas de a ter provocado. Foi o catalisador para uma organização popular face a uma administração herdeira do fascismo que colocava todos os obstáculos possíveis para

manter o *status quo*» (Portas *et al.*, 1976:78). Deste modo, em muitos casos, o SAAL suscita a criação de organizações populares – funciona como um catalisador de organizações populares para protagonizar as “lutas da cidade” e, daqui, transformar o Estado.

No despacho que lança o SAAL, é explicitamente referido que, nos meses seguintes, surgiriam iniciativas legislativas de apoio ao setor cooperativo na habitação. Assim, e ainda sob a tutela de Portas, em dezembro de 74, será publicada legislação definindo o regime legal das cooperativas de habitação, e apoios dirigidos especificamente para as cooperativas de habitação económicas. A aliança gizada nas lutas pela apropriação da cidade/das políticas públicas teria nestes dois tipos de organizações – cooperativas e associações de moradores – os seus principais protagonistas. Em 1979, Portas argumentava que «o SAAL já não está só, porque o movimento das Cooperativas de habitação económica, muito mais vasto, viria a adoptar o essencial da metodologia ensaiada com o SAAL» (Portas, 1979a: 110). Haveria, portanto, movimentos/sujeitos urbanos com modelos organizativos diferentes, mas com uma estratégia partilhada para forçar concessões/transformações do Estado.

Contudo, é importante olhar com atenção para notar as ausências nesta aliança: o que ficou fora deste projeto de apropriação e do direito à cidade. Talvez a maior estranheza se prenda com a ausência de referências em relação ao fenómeno dos “clandestinos” que eram proprietários dos seus lotes, dada a sua dimensão nas periferias urbanas de Lisboa nos anos 70. Bandeirinha nota como, no documento preparatório do que deveria ser o âmbito do programa SAAL, logo após o 25 de abril, Teotónio Pereira havia deixado em aberto essa possibilidade (Bandeirinha, 2007: 118). Contudo, Margarida Vieira e Hélder Tiago referem que quando o SAAL está a ser lançado, antes de outubro de 74, «se discute se os “bairros clandestinos” estão ou não aí compreendidos [no SAAL], concluindo-se pela negativa. A degradação aí é mais urbanística que de alojamento, e, como tal, a maioria dos problemas que se põe são na maioria dos casos de infraestruturas e equipamento. Pensa-se, portanto, que são assuntos das C.M./s, e sente-se que se deve alertar quem de direito, para a necessidade da criação do SAC-Serviço de Apoio às Câmaras, que continuava por criar» (Vieira e Tiago, s.d:11).

Portas dirá, já em 1979, que a estratégia de uma aliança popular em torno das questões urbanas mantinha a sua atualidade e que deveria abranger camadas populacionais que não tinham sido incluídas no desenho do SAAL,

«Do nosso ponto de vista, as organizações autónomas populares devem ganhar uma base tão inter-classista quanto possível – o que não aconteceria em Portugal post 74 – para conduzirem acções reivindicativas que, na maior parte dos casos, afectam não apenas os moradores mais pobres, mas também outras camadas que importa mobilizar e, mais, que são mobilizáveis. A redução das C.M.s [comissões de moradores] às populações das áreas degradadas ou aos potenciais ocupantes de casas era, afinal, um sintoma da fragilidade dos movimentos sociais urbanos, indicativo de desmobilização face às primeiras adversidades» (Portas, 1979a: 106)

O certo é que ao processo SAAL pareceu faltarem alianças políticas e sociais que o ancorassem na nova conjuntura política que se seguiu ao 25 de novembro. Por um lado, acabariam por ficar “de fora” do SAAL os tais “clandestinos” que se foram “apropriando” da cidade pela autoconstrução/autopromoção à margem da legalidade, acedendo à propriedade da sua habitação através de processos ilegais de loteamento e de construção “clandestina”, e que desde meados dos anos 60 vinham transformando a estrutura fundiária e a paisagem urbana das periferias de Lisboa. Castela, na sua tese sobre as formas de produção de saberes técnicos e mecanismos políticos de ilegalização da construção informal nas periferias de Lisboa, recorda como Nuno Portas, enquanto Secretário de Estado dos Governos provisórios, deu conta da sua apreciação dos bairros clandestinos como “selvagens” – argumentava Portas que o adjetivo da clandestinidade não se aplicava, dado que estes bairros não eram desconhecidos das autoridades (ver Castela, 2011: 25). Esses bairros diferiam dos aglomerados de barracas pela questão da propriedade dos terrenos, e muitas vezes até pela própria qualidade construtiva. Mas era patente à época que a qualificação urbanística e a ausência de equipamentos os colocava como um dos principais “problemas urbanos” do pós-25 de abril – e que a sua articulação política com o processo do SAAL poderia ter dado uma escala e um papel mais abrangente ao seu modelo de cidadania e de organização popular para a apropriação da cidade e das políticas públicas.

Por outro lado, o programa SAAL não chegou a ser verdadeiramente assumido como solução desejável por nenhum dos principais partidos políticos. Nos debates sobre política habitacional, as acusações de dirigentes do PS e dos partidos mais à direita sobre “abusos” e a má conduta das equipas do SAAL sucederam-se a partir de 1976. O próprio PCP manterá uma relação sempre ambígua com os processos SAAL, como teremos ocasião de analisar num outro capítulo. Nos debates em contexto parlamentar, a defesa do projeto SAAL será protagonizada pela esquerda radical, nomeadamente pela voz do deputado Mário Tomé, da

UDP. Como Nuno Portas reconta, já uma década depois, «a prática mostrou que havia desconfianças do SAAL em todos os partidos políticos embora de diferentes naturezas... o SAAL foi um programa tão controverso que nenhum partido político, desde a extrema-esquerda à direita teve unanimidade de posição» (Portas, 1986: 644).

Por fim, em 1976, por despacho conjunto dos ministérios da Administração Interna e da Habitação, Urbanismo e Construção, a tutela sobre o SAAL é transferida para as autarquias locais. Bandeirinha narrou com detalhe esse período que se segue ao 25 de novembro, e que conduziu, na prática, ao desmantelamento do processo SAAL no seio do aparelho central do Estado. Não por acaso, a transferência da competência sobre as operações SAAL para as autarquias é acompanhada por uma justificação política: o novo regime democrático deveria agora concentrar-se no combate à degradação urbanística e, em particular, ao desordenamento urbano provocado pelos aglomerados clandestinos. Para tal, no despacho de extinção/transferência do SAAL, serão criados Comissariados para as Zonas Degradadas – mas essa nova política não coloca em marcha nenhum programa de produção habitacional com a ambição que era patente no SAAL. Em certo sentido, o preço a pagar pela autonomia com que o SAAL lançou a sua proposta política foi a sua vulnerabilidade política na nova conjuntura pós-25 de novembro: a sua relativa exterioridade em relação ao aparelho estatal, que tinha permitido lançar o programa, acabou por o tornar vulnerável aos ataques políticos; a sua escolha pelos mais pobres e pelos os bairros mais carenciados da “cidade” acabou por acantoná-lo em termos sociais; e a sua incapacidade de se enraizar no novo quadro partidário deixou-o sem defesa nos combates institucionais no topo do aparelho de Estado. Quando chegou o ataque político, estava praticamente isolado no contexto político.

Assim, no final de 1976, a resposta democrática à questão urbana reorienta-se. Por um lado, o modelo SAAL de combate à desigualdade social e política das populações através da apropriação e organização coletiva é derrotado por um modelo político que assume que a prioridade é disciplinar o desordenamento urbano das periferias das metrópoles. Por outro lado, na discussão sobre a forma institucional da democracia portuguesa na Assembleia Constituinte, o modelo participativo na governação urbana e o mecanismo de apropriação dos solos urbanos ficarão limitados na Constituição de 1976, como veremos de seguida. Assim, as operações SAAL que se haviam lançado nos bairros pobres da cidade como um modelo de redistribuição assente na apropriação dos espaços e na organização coletiva das populações – para transformar o Estado através das lutas da cidade – restringe-se, a partir de 1977, a uma

prática centrada no esforço de manter ativas as organizações populares já envolvidas em operações, numa longa e exaustiva luta pelo acesso à habitação condigna.

Apesar disso, importa sublinhar que o SAAL se colocou como a mais relevante formulação institucional na resposta às reivindicações de participação e redistribuição colocadas pelo movimento social urbano do PREC, na sua politização radical da questão urbana. Partindo de uma formulação de cidadania de apropriação, o SAAL ensaiou um modelo de participação assente na organização coletiva das populações e apontou a questão urbana como espaço político de articulação de uma aliança social capaz de disputar a forma do Estado e, portanto, a forma da democracia a construir. No contexto da transição democrática, o SAAL constitui-se como forma exemplar de relação política entre a questão urbana e a configuração da democracia portuguesa: como uma formulação de cidadania de apropriação do espaço e das políticas públicas; que olhou o urbano como espaço de articulação de um sujeito político; e que trabalhou essa disputa a partir da organização coletiva das populações. O seu desmantelamento, justificado com a prioridade de combate ao desordenamento das periferias urbanas foi um passo central no *processo de despolitização da questão urbana* que vai ser conduzido pelas novas elites governativas aos longo da primeira década da democracia portuguesa.

Capítulo 4 / Em nome do povo: direito à habitação e poder local democrático no processo constituinte

Em meados de 1976, a revista *Espaces et Sociétés* publicava uma análise de Christian Topalov sobre a situação política e o setor de produção habitacional em Portugal no pós-revolução. Topalov, que tinha vindo a Portugal a convite do então Secretário de Estado Nuno Portas, dava conta da sua avaliação das respostas políticas à “questão urbana” lançadas no contexto da transição desde o golpe de abril de 1974 até ao 11 de março de 75,

«Em um ano, os poderes de coerção e controlo da colectividade pública sobre a urbanização foram reforçados: é o uso que será feito destes poderes que permitirá apreciar o seu real conteúdo de classe. Neste ponto, colocam-se duas questões. A do poder político, desde logo: só um poder exercido por forças políticas que expressem claramente a aliança do movimento popular e do movimento das forças armadas pode orientar o compromisso do primeiro ano do Portugal democrático no sentido da transição para o socialismo. A questão do poder económico também se coloca: o poder democrático não pode controlar o sector privado senão com uma condição, a destruição do poderio do capital monopolista. Se será este o caminho tomado pela revolução portuguesa em Março e Abril de 1975, a crise política, entretanto aberta, deixa esta questão novamente indeterminada.» (Topalov,1976: 135)

Numa linguagem assumidamente política, a questão que Topalov coloca é, pois, que o destino da revolução portuguesa e das suas conquistas durante o período de transição dependiam agora da *forma que viria a assumir o poder político* – ou seja, do modelo de institucionalização do novo regime democrático e a sua relação com o poder económico, o mercado e a propriedade.

A afirmação de que Portugal viveu uma transição democrática marcada por uma movimentação popular e um ambiente político com traços de processo revolucionário implica olhar o período que medeia entre o golpe de 1974 e as primeiras eleições constitucionais, em abril de 1976, como uma *disrupção* que abre um tempo político de questionamento das relações de poder e das categorias sociais. Depois desses momentos de fragmentação da velha ordem, a criação de um novo regime retoma a fabricação de uma (nova) ordem social: redefinindo os modelos de legitimação, as categorias sociais e a definição dos papéis e dos

seus “lugares” numa nova articulação. Esse rearranjo da hierarquia de sujeitos e poderes decorre necessariamente em múltiplas arenas, e atravessa múltiplas relações sociais. Mas certamente que um dos caminhos mais promissores para inquirir a criação de um novo regime político é a análise dos seus momentos/modelos de institucionalização – os processos políticos que procuram explicitamente fixar novos quadros normativos e a sua arquitetura institucional. Neste capítulo analisamos um dos processos políticos determinantes na institucionalização de uma resposta democrática à questão urbana – a produção dos preceitos que virão a ser inscritos na Constituição de 1976, cujo debate foi protagonizado pelas várias forças partidárias na Assembleia Constituinte, a partir de abril de 1975.

As constituições políticas funcionam, no fundamental, como mecanismos de legitimação da atuação do Estado a partir da definição da comunidade política – isto é, articulam um dado quadro normativo com a estrutura institucional do poder estatal sobre população e território. Fazem-no mediante o cumprimento de duas funções. Primeiro, como o próprio nome indica, os processos constituintes definem as regras e os valores que vinculam um regime político e, através desses mesmos processos, “constituem” o próprio povo (Wolin, 1989). A ancoragem da legitimidade política da modernidade na figura da soberania popular exige, portanto, uma definição do “povo” em termos hegemónicos – isto é, no sentido laclauiano, a formulação de uma categoria política que se organiza através de uma articulação de diferenças (Laclau, 2005). Assim, os processos constituintes organizam simultaneamente a identidade da comunidade política e gizam um horizonte de destino desejado. Em segundo lugar, as constituições estabelecem uma relação entre a organização institucional do Estado e a formação da soberania popular que nunca é normativamente neutra. Com isto queremos dizer que a estrutura estatal moderna exige uma hierarquização, quer dos espaços de atuação quer da “forma” organizativa dos sujeitos políticos: a indicação da hierarquia de níveis de legitimidade política do Estado – nacional, regional e local – que definem a espacialidade dos projetos políticos, as arenas legítimas para o conflito político e os modos de participação dos actores colectivos. Consequentemente, indicam a escala, o lugar e a forma “adequados” para a constituição dos atores políticos legítimos na nova ordem.

Um processo constituinte que se desenrola sob o mote de “fazer” uma democracia depende necessariamente de uma barganha conflitual entre diferentes projetos políticos que representam diferentes grupos e classes na sociedade e que se digladiam, tentando consagrar a sua definição de comunidade política constituinte (a sua definição de povo), os seus valores

políticos e a sua definição do que “é” uma democracia. A análise das propostas dos vários participantes permite-nos reconstituir (parte) das disputas e culturas/identidades políticas que se confrontam num dado contexto histórico. Assim, devemos olhar estes processos tomando-os como duplamente representativos – do “povo” e das suas diferenças – e assumir que, até certo grau, expressam o conflito existente na comunidade política. Em particular, no contexto português, essa análise dos debates do processo constituinte permite-nos perceber os modos como a questão urbana é lida e respondida nas propostas daqueles que virão a ser os principais atores políticos institucionais do regime democrático – os partidos políticos.

As eleições para a Assembleia Constituinte realizaram-se a 25 de Abril de 1975, precisamente um ano após o golpe revolucionário. Nessas eleições, o PS emergiu como o grande vencedor, atingindo 37,9% da votação com mais de 2 milhões de votos, seguido pelo PPD com 26,4%. Só depois surge o Partido Comunista Português com 12,5% da votação. O MDP/CDE acabaria por obter apenas 4,1% dos votos, ficando atrás do CDS que alcançou 7,6%. No espectro mais radical dos partidos e movimentos concorrentes, só a UDP conseguirá eleger um deputado, enquanto outras forças da esquerda radical ficariam de fora da Assembleia Constituinte. Os resultados dessa eleição foram de certo modo surpreendentes, dada a força organizativa de que o Partido Comunista dispunha à época em comparação com as outras forças partidárias ainda em formação, e o resultado do MDP/CDE mostra que esta organização aparentemente não conseguiu fazer valer a forte presença dos seus militantes nas comissões administrativas de governação local. Quase um ano depois, a 2 de abril de 1976, a nova Constituição democrática era aprovada. Desse ano de debates resultava uma das mais extensas constituições numa comparação internacional, com 312 artigos, que consagrava um conjunto de liberdades políticas, direitos sociais, princípios de organização económica e compromissos internacionais (Vieira e Silva, 2010).

As abordagens que se têm debruçado sobre a Constituição de 1976 nas matérias relevantes para a nossa discussão tendem a apontar, no fundamental, a importância de dois resultados deste processo. Em primeiro lugar, assinalam a importância da constitucionalização do direito à habitação como parte integrante da cidadania democrática, fazendo ancorar a consagração do regime democrático numa função redistributiva e de intervenção social dos poderes públicos (Vieira e Silva, 2010; Castela 2011). Em segundo lugar, apontam a novidade política que foi a criação de um modelo de governação local democrático, que Ramos Pinto avalia como um sistema «altamente desenvolvido de representação local, combinando

executivos eleitos ao nível das freguesias e assembleias deliberativas abertas a todos os residentes, bem como outras formas de participação popular direta ao nível local» (Pinto, 2013: 17). Igualmente sobre o poder local democrático à luz das disposições constitucionais, Maria Antónia Almeida argumenta que «ficou assim clara, no início do regime democrático, a intenção de estabelecer em Portugal uma democracia participativa, na qual os cidadãos devem tomar parte na vida política de forma direta ou por representação» (Almeida, 2016: 1).

Cada um destes preceitos constitucionais – direitos sociais de cidadania e poder local democrático – virá a ter efeitos determinantes na relação do regime democrático português com os espaços urbanos e com os processos de politização/despolitização da questão urbana. Contudo, há um laivo otimista nas análises acima referidas, que cria alguns problemas na leitura sobre a relação do regime democrático português com a questão urbana. É certo que, apesar da sua centralidade, a Constituição não determina tudo: há outros elementos importantes para dar conta da aparente despolitização da desigualdade urbana que o regime viveu ao longo da sua primeira década. No entanto, torna-se difícil interpretar esta imagem feliz do processo constituinte à luz da fraca capacidade das políticas públicas em responder à crise habitacional urbana, ou perante a fraca participação política que, como veremos mais à frente, marca progressivamente a vivência do poder local democrático. Por outro lado, esta imagem não permite perceber como é que a mobilização popular em torno da questão urbana foi lida pelas diferentes forças políticas, num contexto marcado pela tensão entre uma legitimidade política reivindicada pelos movimentos populares durante o PREC e as tentativas de edificar a forma institucional da democracia.

Ora, uma análise que se concentre apenas no objeto resultante esconde os conflitos e as contingências do processo da sua criação – em certa medida, naturaliza-o. A interrogação não é se a proposta de uma democracia popular que reivindicava a integração das organizações populares na estrutura institucional do Estado foi ou não derrotada – é certo que foi. A questão é antes perceber como é que, neste processo de institucionalização do regime, a gramática política da democracia permite simultaneamente politizar a questão urbana – isto é, reconhecê-la como espaço de conflito, de participação e de consagração de direitos de cidadania – mas também legitimar os arranjos institucionais/normativos que pretendem enquadrar e conter essa mesma politização. O debate da Constituinte guia-nos, portanto, através de um conjunto de perguntas fundamentais sobre a fabricação da democracia portuguesa na sua relação com a questão urbana. Que leitura política é feita pelos partidos sobre a questão urbana e a mobilização popular em torno da crise habitacional? Quais as

formas e a escala de organização coletiva que são apontadas como legítimas para que o povo/os cidadãos possam participar na escolha e na implementação das políticas públicas democráticas? Em que instituições podem essas organizações participar, e com que poderes? Que direitos urbanos têm esses cidadãos? Qual o papel do Estado no cumprimento dos direitos sociais da cidadania democrática – e que valores serão privilegiados se entrarem em conflito os direitos de propriedade e os direitos sociais?

Assim, na nossa discussão do caso português, interessa-nos perceber como é um momento político marcado por uma forte *politização do urbano*, no contexto da mobilização popular do PREC, é traduzido para um arranjo institucional/um projeto político que pretende “responder” a essa agitação urbana e, simultaneamente, legitimar a estrutura de poder de um novo regime. Isso implica explorar a forma como a questão democrática é “trabalhada” para enfrentar esse desafio colocado pela politização do “urbano” pelos movimentos populares – ou seja, como é que a proposta de “fazer uma democracia” é definida em termos de liberdades e direitos, e como é que é justificada, repartida em diferentes arenas e escalas de atuação, e organizada na estrutura política do Estado, de modo a sustentar a legitimação do novo regime. Em certo sentido, interessa perceber como é que a democracia é “definida”, de modo a justificar uma dada articulação política entre instituições, espaços e classes.

Neste capítulo pretendemos dar conta dos modos como os desafios políticos colocados pela politização da questão urbana foi encarado por aqueles que virão a ser os atores centrais da democracia portuguesa – os partidos que virão a protagonizar ao longo dos anos a representação política da democracia portuguesa. Exploramos os debates que se travaram na Assembleia Constituinte em torno dessas duas dimensões estruturantes da relação do regime democrático com a questão urbana: direito à habitação e poder local democrático. Como procuraremos dar conta, a Constituição de 1976 virá a consagrar um compromisso político central na definição e na legitimação do novo regime democrático: as reivindicações de participação direta das organizações populares foram “trocadas” durante o debate da Constituinte pela promessa de redistribuição por via dos direitos sociais da cidadania democrática. Ou seja, as expectativas populares de uma *cidade democrática-como-espaço de participação* foram trocadas pela consagração da *cidade democrática-como-espaço de direitos sociais*.

4.1 Um debate constitucional: a emergência do político no espaço urbano

O debate constitucional que confrontou um dos aspectos centrais da questão urbana – a crise habitacional – decorreu na sequência dos acontecimentos do Verão “quente” de 1975, e antes do 25 de Novembro – ou seja, num contexto político fortemente marcado pela mobilização e pelas reivindicações “propriamente” urbanas: as iniciativas populares de ocupação de casas; as propostas políticas de autoconstrução e recuperação das áreas degradadas; os processos de expropriação de solos urbanos para as operações SAAL; e as tentativas dos governos provisórios de lançamento da oferta habitacional pública. A questão urbana atravessa os debates reportados nos Diários da Assembleia Constituinte (DAC) como um campo explícito de conflito em que são apontados interesses antagónicos em torno da cidade – o povo *versus* os interesses especulativos fundiários e dos construtores. É essa a denúncia feita pelo deputado Sousa Pereira, do MDP/CDE,

«Analisando o que aconteceu durante o fascismo... o Estado, através das autarquias locais e serviços públicos, tivesse realizado à custa dos dinheiros públicos as infra-estruturas necessárias à exploração escandalosa a que foi deixado o sector da construção e comercialização de alojamentos. A especulação desenfreada, resultante da apropriação abusiva por parte do grande capital da iniciativa imobiliária, conduziu a situações de gritante exploração do povo português, em benefício daqueles investidores que foram sempre protegidos pelo próprio Estado fascista... que permitiu e favoreceu a utilização do aforro nacional através de escandalosos financiamentos por parte da Caixa Geral de Depósitos, do Montepio, etc.»¹⁸

Neste excerto, a crise habitacional urbana é, portanto, descrita como um resultado do regime político fascista: a definição do Estado fascista é não apenas o autoritarismo político, mas antes um Estado que promove e alimenta interesses contrários aos interesses do “povo”. As políticas do regime autoritário são indicadas como produzindo territórios urbanos desiguais e segmentados, e o antigo regime é representado como aliado central dos interesses especulativos dos mercados ligados à propriedade fundiária e ao imobiliário. É esta a leitura da deputada Helena Roseta, do PPD,

«No tempo do fascismo, aplicava-se em relação a essas zonas [de habitação degradada] uma outra política; em vez de recuperação aplicava-se a política de erradicação, ou seja

¹⁸ Deputado Sousa Pereira, do MDP/CDE, 8 de outubro de 1975, Diário da Assembleia Constituinte, p. 1813.

de substituição das manchas de bairros de lata ou clandestinos (tudo o que é inestético ou desagradável à vista dos cidadãos) e colocava-se esses bairros a grandes distâncias, para lá da periferia (em zonas de preferência sem água, nem luz, nem transportes), onde os habitantes ficavam em muito piores condições do que aquelas que tinham inicialmente»¹⁹

É importante notar como as carências e a segmentação urbanas são definidas como uma consequência do regime não democrático. Esta leitura política vai, portanto, colocar em discussão duas questões centrais. Em primeiro lugar, como definir uma resposta democrática a um dos traços centrais da questão urbana – a carência habitacional – através da consagração do direito à habitação: qual o papel do Estado; como lidar com os direitos de propriedade fundiária na questão do acesso aos solos urbanos; e como enquadrar a participação popular na resposta habitacional através da autoconstrução e auto-organização popular. Em segundo lugar, definir qual a resposta democrática “adequada” à politização da questão urbana pelos movimentos populares. Isto porque essa «particularidade» da revolução portuguesa – como se lhe refere explicitamente um dos deputados constituintes – que foi a multiplicação das organizações populares, trazia para o debate da Constituinte a ação e ambição políticas dessa miríade de comissões de moradores que, simultaneamente, estabeleciam uma agenda reivindicativa radical de acesso à habitação e se organizavam para satisfazer as necessidades mais urgentes dos bairros. A questão que se colocava era, portanto, como responder ao que tendia agora a ser definido como uma luta de classes em torno dos solos urbanos e do acesso à habitação nas áreas metropolitanas: como desenhar um projeto de cidade democrática para enfrentar a herança de uma geografia urbana autoritária e desigual. Em torno dessas reivindicações de participação e redistribuição, duas respostas centrais são abordadas nos debates e conflitos da Assembleia Constituinte: direito à habitação e governo local democrático.

4.2 Direitos urbanos: habitação, Estado, solos urbanos e casa própria

O problema da carência de habitação e da pobreza urbana na sociedade portuguesa foi, provavelmente, um dos temas que suscitou as intervenções mais expressionistas de denúncia do fascismo do anterior regime durante o debate da Constituinte. Como referia um dos parlamentares,

¹⁹ Deputada Helena Roseta, do PPD/PSD, 9 de outubro de 1975, Diário da Assembleia Constituinte, p.1835.

«Visitei inúmeras e miseráveis habitações, por vezes simples e acanhados quartos em que viviam – em que, certamente, ainda continuam a viver –, numa lamentável e por vezes perigosa promiscuidade, famílias de seis, oito e dez membros até. Vi casos arrepiantes. Por isso, não hesito em considerar a habitação – habitação condigna – constitui um dos maiores problemas deste país»²⁰

O direito à habitação figurava em todos os projetos de Constituição apresentados pelos partidos, e que serviram de base ao debate da Constituinte. Definida como direito, a habitação tornava-se assim uma obrigação do Estado no cumprimento da cidadania democrática. O problema era, contudo, como efetivar esse direito e, em particular, como fornecer uma oferta habitacional capaz de responder às carências identificadas num contexto de crise económica aguda. Como referimos, o debate da Constituinte sobre direito à habitação decorre antes do 25 de novembro de 1975, marcado assim pela forte tensão política do Verão quente de 1975 sobre o papel das organizações populares e o caminho político da revolução portuguesa. Nesse contexto, é relevante notar que todos os partidos traziam a debate não apenas a consagração desse direito numa fórmula abstracta, mas igualmente um conjunto de preceitos constitucionais em que o Estado se tornava o ator principal dessa efetivação do direito à habitação.

Ora, se a definição abstrata do direito social à habitação não suscitava discordâncias políticas entre as forças partidárias, já essas estratégias de efetivação mostravam divergências políticas entre os partidos sobre o que era uma política democrática de habitação. Há quatro temas em que o confronto político entre os partidos é significativo: a nacionalização dos solos urbanos; a criação de empresas públicas de construção habitacional; o papel das organizações populares na resposta habitacional; e a política de acesso à propriedade da habitação.

Uma das discussões que se revelou mais relevante foi a questão do acesso aos solos urbanos, como instrumento central na resposta à crise habitacional urbana. Os partidos chegavam à discussão do articulado partindo de uma aparente maioria parlamentar a favor dessa nacionalização/municipalização “progressiva” ou “apropriação social” dos solos urbanos. PS, PPD e MDP/CDE defendiam este caminho nos seus projetos constitucionais e, apesar do PCP não trazer uma proposta de nacionalização dos solos urbanos no seu projeto constitucional, tendo apenas apresentado a ideia de uma “reforma urbana”, os comunistas argumentaram durante o debate em plenário que só esta medida permitiria combater

²⁰ Deputado Manuel Ramos, do PS, 9 de outubro de 1975, Diário da Assembleia Constituinte, p. 1850

eficazmente a lógica especulativa prevalecente na oferta habitacional nas cidades, fornecendo ao Estado um instrumento determinante para garantir o direito à habitação. A questão dos solos urbanos era, portanto, um dos casos mais claros em que a efetivação de direitos sociais de cidadania se confrontava com os direitos de propriedade. Contudo, durante o debate e a votação de especialidade, o Partido Socialista propõe a substituição da proposta original de “gradual nacionalização” pela fórmula da “necessária” nacionalização/municipalização dos solos urbanos, argumentando que estes processos deveriam ser usados apenas quando necessário, e não como preceito constitucional geral nos territórios urbanos. Em segundo lugar, os socialistas argumentam que, dado o conjunto de intervenções que o Estado havia feito desde abril de 1974 em empresas de construção, a obrigação em criar empresas públicas de construção habitacional não deveria ser constitucionalizada, justificando que tal seria redundante. Na votação, estas duas propostas do PS serão aprovadas pela maioria dos constituintes: no texto final da Constituição a nacionalização/municipalização dos solos não será a regra, mas antes a exceção; e a criação de empresas públicas para a produção habitacional não figurará na Constituição de 1976. Também a proposta de criminalização das práticas de especulação imobiliária apresentada pelo deputado da UDP será chumbada.

A defesa do papel fundamental das comissões de moradores na resposta habitacional e na recuperação de áreas degradadas é trazida à discussão pelo MDP/CDE – uma clara alusão às «experiências que já existem no nosso país» e ao processo SAAL. Já o PS propõe a eliminação desta referência às organizações populares. O PCP invoca as experiências italianas de recuperação popular de áreas degradadas de forma eficiente e económica. Pelo PPD, Helena Roseta invoca a importância da participação das comissões de moradores na recuperação dos seus bairros – mas lembra «que ao termo organizações populares foi dado outro significado, e que desse outro significado resulta que as ditas organizações aparecem de forma não representativa, nem democrática em substituição do papel dos partidos políticos e das autarquias»²¹. O que está em causa é, portanto, a referência ao programa do SAAL e o papel das organizações populares na produção de políticas públicas – a proposta de consagrar a obrigação do Estado de proceder à recuperação das áreas degradadas «interessando nessa tarefa as organizações populares» é excluída da Constituição. O SAAL, que por esta altura lançava múltiplas operações no país, não será, portanto, consagrado como um vector da política habitacional do novo regime democrático. Mas mais do que objetar à participação das populações na resposta habitacional, o que parece preocupar os partidos é a eventual

²¹ Deputada Helena Roseta do PPD/PSD, 9 de outubro de 1975, Diário da Assembleia Constituinte, p. 1835.

concorrência das ditas organizações populares com as forças partidárias na representação política.

O quarto tema que gerou controvérsia no debate sobre o direito à habitação foi a promoção da propriedade individual da habitação. Pela mão da deputada Helena Roseta, o PPD apresenta uma proposta que pretende constitucionalizar uma conversão mandatória dos atuais inquilinos em proprietários da sua habitação. A justificação é reveladora num país em que, nas áreas urbanas, o inquilinato era maioritário. Dizia Roseta,

«Pensamos que há que avançar desde já com formas progressistas que permitam... caminhar da situação actual para uma situação em que cada família tem direito à propriedade da casa que habita (...) uma política que permita às famílias terem um mínimo de confiança no futuro, um mínimo de garantias necessárias, um mínimo de estabilidade para acharem que vale a pena viver neste país, para acreditarem que devem investir as suas poupanças em qualquer coisa de útil, que é necessário para si e para os seus»²²

A questão da propriedade habitacional é, portanto, apresentada como legitimação do novo regime aos olhos das famílias portuguesas. Esta conversão constitucional dos inquilinos em proprietários não será aprovada, mas em seu lugar fica consagrada a obrigação do Estado em promover o acesso à habitação própria (CRP, 1976: n.3, art. 65). Esta referência é celebrada por Adelino Amaro da Costa, do CDS, como corporizando uma «aspiração profunda de largas camadas do povo português, relativamente às quais o acesso à propriedade da habitação aparece como o primeiro passo a caminho da liberdade das servidões que radicam e perpetuam a sua condição proletária»²³.

No final dos debates, a fórmula constitucional do direito à habitação surge quase como uma justaposição dos diferentes projetos políticos e estratégias propostas pelos partidos: consagra a autoconstrução pelas “comunidades locais”, mas não tem qualquer referência às organizações populares; estabelece a obrigação estatal de uma política de provisão de habitação, mas não constitucionaliza a criação de empresas ou serviços públicos de provisão habitacional; estabelece uma regulação implícita do mercado de arrendamento e, simultaneamente, consagra a obrigação do Estado de promover o acesso a casa própria,

²² *Idem*, p. 1839-1840.

²³ Deputado Adelino Amaro da Costa, do CDS, 9 de outubro de 1975, Diário da Assembleia Constituinte, p. 1846.

«2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado: a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de reordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social; b) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e fomentar a autoconstrução e a criação de cooperativas de habitação; c) Estimular a construção privada, com subordinação aos interesses gerais.

3. O Estado adoptará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria.

4. O Estado e as autarquias locais exercerão efectivo controlo do parque imobiliário, procederão à necessária nacionalização ou municipalização dos solos urbanos e definirão o respectivo direito de utilização.» (CRP,1976: art. 65º)

Dois aspectos merecem ser aqui enfatizados. Primeiro, o resultado final do artigo 65º, que consagra o direito de habitação como parte da cidadania democrática, assenta numa estratégia de efetivação que é quase uma colagem de partes provindas de diferentes soluções políticas. Este compromisso é significativo. É de sublinhar que outras transições democráticas que tiveram lugar no mesmo período histórico, nomeadamente na Grécia, em 1974, e na Espanha, em 1978, e que enfrentavam défices habitacionais semelhantes, a consagração do direito à habitação não incluiu, ao contrário do caso português, nenhuma especificação sobre estratégias e obrigações públicas para o efetivar. Esta diferença pode apontar para o facto de, tanto no caso grego como no caso espanhol, estarmos perante transições democráticas negociadas, sem um período de convulsão revolucionária. Isto pode indicar a relevância do movimento social urbano após o golpe de abril de 1974 na politização da questão urbana. Essa politização, entendida como emergência de um conflito em torno da desigualdade social e das relações de poder em espaço urbano, parece ter obrigado as várias forças políticas representadas na Constituinte a consagrar uma estratégia detalhada, embora por vezes contraditória, para responder ao défice habitacional existente. No entanto, esse compromisso deixou de fora alguns dos instrumentos mais relevantes para a implementação de uma política de habitação pública: o controlo sobre os solos urbanos; e a provisão habitacional produzida diretamente pelo Estado. Estas ausências tornam-se ainda mais significativas se tivermos em conta que, como apontámos anteriormente, desde o pós-guerra que eram exatamente estes

dois problemas que sucessivamente tinham sido identificados como decisivos pelo próprio Estado Novo para responder ao défice habitacional urbano (Baptista, 1999).

Em segundo lugar, e com um recorte ideológico relevante, os partidos do arco pro-democracia liberal apontaram a aquisição de casa própria como um aspecto determinante do direito democrático à habitação. Assim, se o direito à habitação condigna foi consensualmente interpretado por todos os partidos como emancipação da pobreza e um patamar mínimo de dignidade em democracia, já os partidos mais liberais desenharam o acesso à propriedade habitacional como um novo horizonte de emancipação – um novo patamar de autonomia e o um caminho de mobilidade social ascendente para as famílias portuguesas. Neste sentido, a resposta democrática constitucional ao défice habitacional urbano foi a consagração de uma estratégia política que justapunha diferentes respostas sem vincular o Estado à provisão direta, e a promessa inspiradora do acesso à propriedade habitacional para as famílias.

4.3 Do povo, pelo povo e para o povo: partidos políticos e organizações populares no poder local

«O conceito-chave na definição de democracia é, pois, a participação»²⁴

O debate da Constituinte sobre a forma política a atribuir ao poder local democrático foi central na configuração política do regime – definiu um modelo institucional do que significava, afinal, territorializar a democracia. O debate em plenário decorreu em janeiro de 1976 – já após o 25 de novembro de 1975, num clima político em que o movimento popular urbano já dava sinais de perda de capacidade de mobilização.

No texto final da constituição de 1976, é atribuído ao novo poder local democrático o papel de «prosseguir de interesses próprios das populações respectivas» (CPR, 1976: art. 237). Esta formulação algo vaga da função das autarquias democráticas torna-se mais clara se tivermos em conta que as principais funções e competências económicas e sociais são atribuídas ao Estado central e desenhadas em termos de políticas públicas de escala nacional: as elites partidárias que emergiam do processo revolucionário pareciam determinadas em manter o controlo sobre o fundamental das políticas sociais e económicas do novo regime. A descentralização administrativa é consagrada; contudo, apesar da óbvia relevância no país das áreas metropolitanas em termos económicos e em peso populacional, e que é reconhecida por

²⁴ Deputada Teresa Vidigal, do PS, 15 de janeiro de 1976, Diário da Assembleia Constituinte, p. 3371.

todas as forças partidárias nos debates da Constituinte, nenhum modelo de governação metropolitana foi desenhado na solução constitucional.

No entanto, a questão que se revelou central na institucionalização do regime democrático português foi a definição de quais os atores políticos e as formas organizacionais que poderiam representar a vontade popular nas instituições democráticas locais. Ao longo do debate em plenário, contrapõem-se dois modelos: de um lado, encontramos a esquerda comunista e os seus aliados, defendendo um modelo inspirado nas democracias populares, procurando manter os seus laços com os movimentos populares locais; do outro lado, encontramos o Partido Socialista, o PPD e os democratas-cristãos (CDS), que compunham uma larga maioria a favor de um modelo de democracia liberal inspirado nos países ocidentais, assente na representação política por via partidária.

Ao longo de debate, as organizações populares locais (urbanas) vão sendo apontadas como uma “originalidade” do processo revolucionário português. O MDP/CDE apresentara no seu projeto constitucional o modelo mais detalhado do que poderia vir a ser o reconhecimento e integração das organizações populares no aparelho estatal numa arquitetura institucional do poder popular. Em parte, o PCP partilhava a linguagem da participação destas organizações populares, embora de forma não tão clara no seu projeto constitucional. Mesmo assim, no confronto do debate, os comunistas fazem a defesa das organizações populares: não como sujeito histórico em sentido marxista, mas como elemento central na estratégia de defesa do processo revolucionário português. As organizações populares eram definidas pelos comunistas como um aliado da classe operária,

«a classe operária sabe também que sozinha não poderá levar a cabo a Revolução. A sua aliança aos restantes trabalhadores, ao campesinato e à pequena burguesia urbana é indispensável. Ela tem de se desdobrar em múltiplas frentes de luta, nas empresas, nos campos, nos sindicatos, nos locais de residência. Daí, o número cada vez maior de comissões de moradores. Elas surgem em toda a parte, como uma necessidade imperiosa de organização da população em geral»²⁵

O PCP aponta as realizações das organizações populares «na solução do problema que o próprio governo se mostra incapaz de resolver. É a construção de estradas, de escolas, de creches, de postos clínicos, é a criação de cooperativas, é a atenção muito especial que têm dedicado ao *problema da habitação, embora neste campo nem sempre se tenham encontrado*

²⁵ Deputado Adriano Fonseca, do PCP, 15 de janeiro de 1976, p. 3385.

as melhores e mais correctas soluções. A verdade, também, é que se trata de um dos problemas mais difíceis de solucionar na actual situação portuguesa»²⁶. Como veremos mais adiante, esta indicação de “nem sempre” se terem seguido as “as melhores e mais corretas soluções” parece apontar as críticas que o PCP foi fazendo tanto aos processos de ocupação, como ao próprio programa SAAL.

A questão central era, contudo, como enquadrar esta participação popular emergente e as suas formas organizativas nas estruturas institucionais da democracia local: que poderes poderia o “povo” exercer por auto-organização territorializada? Que tipo de competências poderia ser atribuída às organizações populares e “quem” seria detentor da legitimidade democrática para atuar em nome dos interesses do “povo”?

O PS propunha o reconhecimento constitucional das associações de moradores para «colaborar na resolução de problemas sociais da respectiva zona de actuação», mas explicitamente «sem poderes administrativos». Aliás, o facto de lhe chamar associações de moradores em vez de comissões sinalizava o seu distanciamento político em relação ao modelo de democracia popular. As palavras de um deputado do Partido Socialista sobre “quem” eram estas organizações populares são relevantes,

«Na nossa sociedade as comissões de moradores só começaram a aparecer (...) quando se começaram a criar fora das cidades os chamados dormitórios dos trabalhadores (...) as pessoas dormiam fora das cidades e trabalhavam nas cidades e começavam a ter determinados interesses colectivos que era necessário defender (...) Ora, o que acontece em relação às próprias cidades, em relação a Lisboa, etc., as comissões de moradores são, permitam-me que o diga, uma realidade ainda artificial (...) Não me parece que exista a base de coesão necessária, por exemplo, para transformar ou fazer uma comissão de moradores, por exemplo, da Avenida Fontes Pereira de Melo ou da Avenida António Augusto de Aguiar, etc. Aí as pessoas não têm a vivência colectiva que lhes dá essa realidade de viverem em bairros que de uma ou de outra forma constituem centros de residência permanente»²⁷

Neste excerto, o deputado socialista procede simultaneamente a uma análise de classes e uma análise do processo de metropolização para indicar quem “necessita” das organizações populares urbanas: a sua interpretação é que as organizações populares surgem como resposta

²⁶ *Idem*, p. 3385-86.

²⁷ Deputado José Luís Nunes, do PS, 17 de janeiro de 1976, Diário da Assembleia Constituinte, p. 3478.

à segmentação do tecido urbano e à sua forma morfológica – os “dormitórios” – que marcam a metropolização em torno de Lisboa. Significativamente, é essa origem social e territorial das organizações populares – classes trabalhadoras a viver em zonas periféricas desfavorecidas com enormes carências – que as torna uma forma “particular” de ação política. Ora, é essa “particularidade”, é dito, que as impede de ser uma forma organizativa geral de representação de interesses.

Após um longuíssimo debate, a Constituição acabará por consagrar o que foi nomeado como Organizações Populares de Base Territorial. Contudo, estas ficaram privadas de poder autónomo e a sua atuação institucional ficou totalmente dependente dos corpos municipais eleitos. Como consequência, a possibilidade de concorrer às eleições municipais foi restrita aos partidos políticos, organizados em escala nacional. Ficava assim definido no texto base do regime que o “povo” organiza a sua ação e participação política segundo um modelo organizacional específico e numa determinada escala – os partidos políticos nacionais. E, embora fosse possível a grupos de cidadãos concorrer às freguesias, estas acabariam por ter poucas ou mesmo nenhuma competência em matéria de planeamento, transportes ou habitação. As organizações populares ficam assim fora das instituições legítimas da atuação pública e excluídas da produção das políticas públicas a nível local. Nas palavras do mesmo deputado socialista, o campo da política na democracia portuguesa tem uma forma organizativa própria – os partidos políticos,

«Nós entendemos, Sr. Presidente, Srs. Deputados, que o eleitorado, quer ao nível das autarquias locais, quer ao nível das eleições para Deputados, deve evitar que lhe seja dado gato por lebre. Nós entendemos que as organizações desportivas se destinam a fazer desporto e nada mais. Entendemos que as organizações recreativas se destinam a promover recreio e nada mais. Entendemos que as organizações de assistência se destinam a fazer assistência e nada mais. Entendemos que as organizações políticas, os *partidos políticos*, se destinam efectivamente a fazer política»²⁸

Este resultado mostra como os diferentes valores normativos da gramática política da democracia – participação, igualdade de estatuto na pertença à comunidade política e soberania popular – foram organizados e hierarquizados para legitimar um determinado modelo de institucionalização do regime.

²⁸ *Idem*, p. 3395, ênfase meu.

Assim, num primeiro momento, a Constituição democrática definiu que as políticas estruturantes de uma sociedade democrática são atribuídas ao Estado *central*, com o seu governo legitimado pela participação eleitoral do “povo” – concebido como uma entidade despida de diferenças territoriais ou de classe em escala nacional. Num país com uma fraca participação política depois meio século de regime autoritário, colocar o conflito político quase exclusivamente em escala nacional implicou limitar parte das potencialidades de participação popular demonstradas no pós-revolução, ao forçar um distanciamento da participação política em relação aos espaços do quotidiano e ao direcionar a ação política para os espaços próprios – institucionais – da democracia representativa. Este passo pode ser lido como fundamental para perceber a configuração limitada dos modelos de participação em escala urbana, e da própria configuração do regime – uma democracia de baixa intensidade, para usar aqui a conceptualização de Santos (1998).

Em segundo lugar, embora não possam ser colocadas dúvidas de que os fazedores da Constituição partilhavam a vontade de promover a participação democrática no novo poder local, a Constituição limitou *a priori* os atores políticos que podiam participar na competição pelas instituições democráticas locais, consagrando a escolha eleitoral entre partidos políticos como processo primeiro de “fazer” a democracia: só determinado tipo de organizações “especializadas” na atuação política e organizadas em escala nacional poderiam aceder ao governo municipal – os partidos políticos. Assim, caracterizou as organizações populares que haviam despontado no pós-25 de abril não como organizações locais, mas antes como organizações “particulares” – ou seja, como espelhando contextos específicos e, portanto, desadequadas para representar os interesses gerais. Essa recusa em atribuir legitimidade institucional plena às novas organizações populares urbanas cerceou a possibilidade destas organizações se apropriarem não só do espaço da política em sentido lato, mas na verdade limitou a sua capacidade de aceder ao aparelho administrativo de governação.

«Nós não temos qualquer receio das organizações populares (...). No entanto, sabemos (e isso deu-se quando apareceu o documento-guia) que ao termo organizações populares foi dado outro significado, e que desse outro significado resulta que as ditas organizações aparecem de uma forma não representativa nem democrática em

substituição do papel dos partidos político e das autarquias. É este o significado com que nós, de maneira nenhuma, concordamos»²⁹

Nesta intervenção de Helena Roseta, do PPD, fica claro o conflito que percorre o debate sobre as organizações populares. Como Paley (2004) refere no caso do Chile, é exatamente em nome da democracia que se recusa a atribuição de legitimidade na produção de políticas públicas às formas de participação política que se estruturaram nas organizações populares urbanas. Em certo sentido, “a política” é remetida para um espaço próprio e separado de ação de agentes especializados – uma arena à parte, longe do quotidiano, diria Henri Lefebvre. A interpretação participativa da cidade democrática que marcou o período da transição democrática ficou gravemente prejudicada.

Contudo, esta consagração teve um outro efeito: a trilogia povo-partido-Estado, todos desenhados em escala nacional, venceu a configuração centralista do novo regime. Esse persistente centralismo, talvez nascido da insegurança das novas elites em relação aos seus instrumentos de institucionalização do conflito político num país marcado pela heterogeneidade das relações económicas e sociais, como apontava Medeiros (1988), não deixou contudo de se colocar como um elemento relevante nos debates sobre a resposta democrática à questão urbana ao longo da primeira década da institucionalização do regime, como veremos no sexto capítulo.

O processo constituinte representa um caso paradigmático de codificação de um projeto democrático de resposta à politização da questão urbana – não apenas porque fixou a arquitetura normativa e institucional do regime, mas porque se desenrolou como um conflito sobre o que significa desenhar o horizonte político da cidade democrática.

Num contexto político agitado pela “originalidade” de uma forte mobilização popular em torno das reivindicações “propriamente” urbanas, os debates da Constituinte são reveladores de uma determinada estratégia de “organização” da gramática democrática quando confrontada com a questão urbana. Nestes debates, percebemos que a fabricação de um contrato político democrático para o regime (e para a cidade) foi tecido pela partição de direitos, papéis e funções que resultou numa *troca política* significativa: as expectativas de uma cidade participada, governada com modelos de participação direta foram trocadas pela

²⁹ Deputada Helena Roseta, do PPD, 9 de outubro de 1975, Diário da Assembleia Constituinte, p.1835-36.

consagração e a promessa de efetivação de uma cidade de direitos sociais. Nesta “troca”, a consagração do direito à habitação como parte da cidadania democrática teve um papel fundamental, reforçado até pela promessa de novos patamares de autonomia e mobilidade social dirigidos às classes médias urbanas, a serem alcançados pelo acesso à propriedade da sua habitação. No amplo espaço simbólico da reivindicação democrática, o direito a uma habitação digna – isto é, a emancipação da pobreza e das condições deficitárias da vivência urbana – foi apontado como a resposta normativa “certa” para a questão urbana portuguesa. Essa resposta “adequada” ofuscou a reivindicação de participação; mas, ainda assim, pareceu “suficiente” para a legitimação política do novo regime. Contudo, essa barganha implicou a derrota das propostas participativas do movimento popular urbano: implicou a exclusão das organizações de moradores do aparelho institucional do novo regime democrático e a derrota da sua agenda de socialização das políticas públicas e de apropriação popular dos espaços institucionais.

Assim, esta “troca” não deixa de apontar para uma estratégia de despolitização da “cidade” como espaço propriamente político – isto é, como lugar de participação, conflito e organização política das populações. A troca política da *cidade democrática-como-participação* pela *cidade democrática-como-direitos sociais* foi, assim, produzida por um conjunto de estratégias que simultaneamente politizaram e despolitizaram a questão urbana. *Politizaram* ao apontar o urbano como espaço de desigualdade: ao assumirem a crise habitacional como nascendo de uma relação de poder desigual que gerava uma privação tida como “não democrática” e cuja resposta implicava uma política de redistribuição através da consagração do direito à habitação como parte integrante da nova cidadania democrática. Mas *despolitizaram* a questão urbana quando desterritorializaram – abstraíram das condições efetivamente vividas – as formas de participação na produção das políticas públicas democráticas: uma despolitização que, na verdade, procurou conter e restringir a energia participativa e as aspirações basistas que marcavam as reivindicações dos movimentos urbanos à época. Essa despolitização é operada por duas formas. Em primeiro lugar, ao manter uma lógica de organização do Estado fortemente centralista – e, portanto, apesar da promessa de descentralização e participação popular no poder político, os “constituintes” mantêm os principais conflitos “urbanos” na escala nacional e na esfera de competências do Estado central. E, em segundo lugar, por uma estratégia de particularização das organizações populares urbanas, ao apontá-las como estruturas próprias de determinados segmentos de classe em certos contextos sócio-territoriais e, portanto, sem vocação para a representação dos

interesses gerais. Ora, esta restrição tem uma leitura do ponto vista de uma análise de classes: porque eram os segmentos de operariado pobre e urbano, vivendo muitas vezes em condições miseráveis, que se haviam organizado em comissões de moradores, foram estes segmentos que viram limitado o alcance de um dos seus principais instrumentos de intervenção política, e que ficaram, assim, cerceados na sua capacidade de permear a estrutura institucional do novo regime.

Combinadas, estas estratégias desenharam um *modelo de cidadania social-liberal* – um modelo em que os direitos sociais são definidos como parte constituinte e intrínseca da fabricação de uma sociedade democrática, mas em que o modelo de participação/representação política, e até de provisão desses direitos sociais, assume uma configuração herdeira das democracias liberais do ocidente. Essa lógica de representação e participação política implicou um desenho da “política” como algo que se “faz” em certos espaços e pela ação de atores especializados. Este processo significou, portanto, caminhar para um modelo de representação da vontade popular que se faz (quase) exclusivamente pelos partidos – ou seja, aquilo que alguma teoria social chamou a “normalização” da democracia portuguesa. Não é possível “ler”, quer as políticas públicas de habitação da primeira década da democracia quer os modelos de governação urbana do poder local democrático, sem ter em conta os conflitos e os resultados desta codificação constitucional do que “é” uma cidade/sociedade democrática.

Capítulo 5 / A Cintura Vermelha de Lisboa: o PCP, a questão urbana e uma cidadania de oposição

«Lefebvre compreendeu muito bem... que os movimentos revolucionários assumem frequentemente, senão sempre, uma dimensão urbana. Isto colocou-o imediatamente em contradição com o Partido Comunista [Francês], que sustentava que o operariado fabril era a força de vanguarda da mudança revolucionária (...) Ao invocar a “classe trabalhadora” como o agente da transformação revolucionária ao longo do seu texto, Lefebvre sugeria tacitamente que a classe trabalhadora revolucionária era constituída a partir do urbano, em vez de ser exclusivamente constituída por trabalhadores fabris. Isto, observou ele mais tarde, é uma forma muito diferente de formação de classe – fragmentada e dividida, múltipla nas suas demandas e necessidades, e frequentemente mais errante, desorganizada e fluída do que solidamente implantada. Esta é uma tese com que eu sempre concordei» (Harvey, 2012: xiii, tradução da autora).

Como vários autores apontaram ao longo das últimas décadas, este processo de um país que se “tornou” *urbano e democrático* no mesmo período histórico foi profundamente marcado pela discrepância entre os direitos sociais consagrados na nova cidadania democrática e a capacidade do novo regime em efetivar esses novos direitos nas “políticas de cidade” (Ferreira, 1987a; Santos, 1990). Constatada essa discrepância, é relevante perguntar se esse desencontro entre direitos e políticas públicas originou respostas políticas por parte dos trabalhadores e dos segmentos populares que, ao longo dos anos, haviam chegando à metrópole para residir nas periferias da capital desprovidas de habitação, infraestruturas ou equipamentos para os acolher.

Olhando a longa década de transição e institucionalização do regime democrático, há duas respostas centrais que podem ser apontadas. A primeira é um monumental processo de promoção individual de habitação própria, onde o setor ilegal teve um peso assinalável (Salgueiro, 1986; Soares *et al.*, 1985; Ferreira, 1987a). Uma década depois da queda do antigo regime, em 1985, Fonseca Ferreira mostrava que se somássemos os 58% de promoção individual legal das estatísticas oficiais com a construção “clandestina” ficávamos perante

uma estimativa que colocava a iniciativa individual/familiar a atingir 80% da produção habitacional desse ano (Ferreira, 1987a: 40-41). É certo que estes números se referem ao país, mas é sabido que ao longo da primeira década da democracia a construção informal se expandiu significativamente nas periferias em torno de Lisboa (Salgueiro, 1977; Castela, 2011). Como discutimos anteriormente, esta resposta da promoção habitacional familiar foi analisada a partir do conceito de sociedade-providência, proposto por Sousa Santos (1990) para dar conta dessas redes de solidariedade e recursos próprios na provisão de bem-estar. Já no campo dos estudos de ordenamento do território, foram também largamente discutidos os traços socioculturais desse processo (Soares *et al.*, 1985), bem como os seus impactos na morfologia dos territórios metropolitanos (Portas *et al.*, 2003). Mais recentemente, Castela mostrou como a habitação informal/ilegal no contexto dos espaços metropolitanos conduziu ao perpetuar de cidadanias desiguais no regime democrático (Castela, 2011).

Mas há uma outra *resposta política* desses segmentos populares que, embora raras vezes tenha sido olhada como tal no campo dos estudos urbanos portugueses, deve ser encarada como estando igualmente relacionada com este modelo desigual de urbanização. Referimo-nos ao voto comunista para o poder local democrático nas periferias populosas e empobrecidas da Área Metropolitana de Lisboa (AML), que emerge em força logo em 1976 e que se mantém politicamente relevante e territorialmente delineada ao longo de décadas. Neste capítulo, olhamos esse voto comunista na sua relação com a questão urbana dos territórios metropolitanos em torno da capital, que desenhou a Cintura Vermelha de Lisboa ao longo das quatro décadas do regime democrático.

Em dezembro de 1976, realizaram-se as primeiras eleições autárquicas democráticas da história portuguesa. Nesse processo, as diferenças regionais do voto e a implantação sócio-territorial dos partidos, já esboçadas nas eleições para a Constituinte em 1975 e para a Assembleia da República em 1976, tornaram-se mais nítidas. Assim, os resultados destas primeiras eleições autárquicas apontaram uma espacialização político-territorial do voto nos comunistas relativamente clara: o PCP consegue resultados assinaláveis a Sul do país, no Alentejo, e em torno da cidade de Lisboa, onde as suas alianças eleitorais conquistam o governo local de vários municípios nas periferias da AML.

No distrito de Lisboa, as alianças eleitorais lideradas pelos comunistas emergem como segunda força política, atrás do PS, que é o grande vencedor dessas primeiras autárquicas;

mas no distrito de Setúbal são a força mais votada com 47,4%. Analisando os dados eleitorais com algum detalhe, é possível ver que no total de 16 concelhos que virão a constituir administrativamente a Área Metropolitana de Lisboa (à época, Amadora e Odivelas não se tinham ainda autonomizado como concelhos), o PCP atinge 28,8% dos votos expressos, ficando atrás do PS que alcança 36,9% da votação; mas os comunistas superam significativamente o PSD e o CDS, com 13% e 13,2% respectivamente. Os resultados permitem ainda perceber que uma das maiores derrotas eleitorais da Frente Eleitoral Povo Unido (FEPU, coligação liderada pelo PCP) é no município de Lisboa, onde atinge apenas 16,2%, o que corresponde a menos de metade dos 35,5% obtidos pelo Partido Socialista, e atrás do CDS, que atinge 19% de votos na capital. Ora, para o apuramento dos resultados na AML não é apenas a fraca percentagem obtida na capital que é relevante, mas essencialmente o peso eleitoral do concelho de Lisboa no total da votação da Área Metropolitana: Lisboa contribui com cerca de 40,5% dos votos expressos no total dos 16 concelhos da AML. Contudo, se retirarmos o concelho de Lisboa do conjunto dos municípios que compõem a AML, a relevância da votação nos comunistas nas periferias de Lisboa e no distrito de Setúbal torna-se mais nítida: o PCP atinge 36,2% dos votos nesta “AML sem Lisboa”, igualando praticamente o PS, que fica apenas um pouco abaixo com 36% dos votos. Assim, as coligações eleitorais do PCP são particularmente fortes nas periferias e nos territórios suburbanos em torno da capital, disputando o primeiro lugar entre as forças políticas.

Ao longo da primeira década da democracia, essa forte implantação do PCP nos concelhos em torno da capital mantém-se e reforça-se mesmo em alguns momentos eleitorais: nas eleições locais de 1979, 1982 e 1985 o PCP atinge resultados importantes, destacando-se como a mais relevante força partidária na AML, principalmente nas periferias de Lisboa e no distrito de Setúbal.

Resultados eleitorais para as Câmaras Municipais na Área Metropolitana de Lisboa entre 1976 e 1985: número e percentagens de votos expressos por força partidária, excluindo votos branco e nulos

		FEPU/ APU	PS	PPD/PSD	CDS	Outros Partidos	Total
1976	AML	303 185 28,8%	388 424 36,9%	136 342 13%	139 232 13,2%	85 411 8,1%	1 052 594 100%
	AML sem Lisboa	230 718 36,2%	229 858 36%	68 347 10,7%	54 606 8,6%	54 166 8,5%	637 695 100%
1979	AML	447 282 36,7%	310 362 25,5%	433 623* 35,5%		27 848 2,3%	1 219 115 100%
	AML sem Lisboa	324 315 43,1%	195 940 26%	204 967* 27,2%		27 848 3,7%	753 070 100%
1982	AML	500 467 38,3%	367 211 28,2%	411 383* 31,5%		25 824 2%	1 304 885 100%
	AML sem Lisboa	373 073 44,5%	237 833 28,3%	212 780* 25,4%		15 096 1,8%	838 782 100%
1985	AML	455 155 39,6%	281 628 24,5%	309 383 26,9%	19 312 1,7%	83 694 7,3%	1 149 172 100%
	AML sem Lisboa	346 157 44,2%	210 351 26,9%	131 886 16,8%	19 312 2,5%	75 082 9,6%	346 157 100%

* Em 1979 e 1982, o PPPD/PSD e o CDS concorreram maioritariamente coligados na Aliança Democrática. Embora tal não tenha acontecido em todos os concelhos da AML, optámos por agregar neste quadro os resultados dessas votações, para permitir uma leitura mais clara dos blocos políticos em disputa.

Essa força autárquica dos comunistas nas periferias de Lisboa apresenta aliás uma notável consistência ao longo do tempo: em meados de 2017, mais de 25 anos após a queda do Muro de Berlim, e apesar do enfraquecimento de outros partidos comunistas do Ocidente – como o enorme enfraquecimento do Partido Comunista Francês, e o desaparecimento do Partido Comunista Italiano – os comunistas portugueses mantinham-se à frente dos executivos municipais em metade dos 18 concelhos da Área Metropolitana de Lisboa. A “Cintura Vermelha” de Lisboa foi, portanto, uma constante durante mais de 40 anos de democracia local.

Contudo, este arranjo territorial do voto comunista tendeu a ser relativamente negligenciado nos estudos sobre a sociedade portuguesa, e a estruturação e estabilidade de uma escolha eleitoral no contexto de um dos mais relevantes espaços urbanos em Portugal foi pouco ou nada discutida. Há algumas análises que indiciam uma especificidade da governação

autárquica dos comunistas: alguns autores notam que a orientação planeadora é mais vincada e mais precoce nos municípios governados pelos comunistas (Mozzicafreddo *et al.*, 1989), e Silva assinalou que as escolhas orçamentais dos executivos locais comunistas tendem a priorizar gastos com serviços de apoio social; procuraram de forma mais ativa o apoio do Estado central para programas de habitação nos seus concelhos; providenciaram mais cedo a resposta no domínio do saneamento básico; e distinguiram-se igualmente ao iniciar mais cedo o trabalho de desenvolvimento de instrumentos formais de planeamento (Silva, 1995). No entanto, o cruzamento da subjectividade política comunista com a sua ancoragem nas periferias de Lisboa ficou, em grande medida, por fazer.

É certo que, tradicionalmente, os partidos comunistas do Ocidente são analisados através de uma grelha de leitura que coloca o conflito de classe, em escala nacional ou internacional, como a principal chave de leitura do voto nos comunistas. Nesse sentido, o enraizamento do PCP nas periferias urbanas da capital seria explicado como traduzindo essencialmente uma representação política de classe – com o conceito de classe a ser lido aqui enquanto relação de conflito que nasce e reflete, em sentido estrito, as relações sociais de produção. Interpretado nestes termos, o voto comunista expressaria a representação de populações que são olhadas como assumindo uma subjectividade política que se organiza em torno da identidade/vivência enquanto (apenas) trabalhadores.

Como discutimos no primeiro capítulo, a teoria social portuguesa tendeu a olhar o acesso à propriedade e à habitação por via da construção clandestina como uma resposta sociocultural dos segmentos populares – ou seja uma resposta que misturava os constrangimentos da sua posição de classe com dimensões relativas às redes de sociabilidade e universos culturais, que permitiam determinadas estratégia de angariação de recursos, e que resultavam num tipo morfológico da produção habitacional. Esse modelo teria permitido a alguns segmentos populares insolventes aceder ao mercado legal – colmatar as insuficiências da provisão pública de habitação e o incumprimento do direito à habitação pelo Estado. Neste capítulo, argumentamos que, além dessa resposta sociocultural, aparentemente “despolitizada”, o voto persistente no PCP em importantes concelhos da coroa periférica em torno de Lisboa deve ser lido (também) como uma *resposta política sobre a questão urbana*. E, acrescentamos, a forma como o PCP organiza o seu discurso sobre a questão urbana teve impactos relevantes na configuração do espaço de conflito da democracia portuguesa. Como tentaremos demonstrar, apesar do PCP se colocar como o principal opositor à liberalização das políticas de habitação da primeira década da democracia portuguesa, o modo como os

comunistas despolitizaram a questão urbana como espaço de mobilização popular e de conflito, em nome de uma visão mais restrita do conflito de classe, não deixou de contribuir para a acomodação despolitizada da desigualdade urbana na democracia portuguesa.

Neste capítulo procuramos, assim, desafiar uma leitura unidimensional da história do enraizamento político dos comunistas nas periferias urbanas de Lisboa, durante a primeira década do poder local democrático. Argumentamos que esta forte implantação dos comunistas não deve ser interpretada como a representação política de uma classe trabalhadora, cuja identidade se desenha apenas a partir das “relações na fábrica”, mas também pelas “relações na cidade”, nos termos enunciados por Lefebvre (Lefebvre [1970] 2003). Assim, interessa-nos analisar esta leitura política dos comunistas sobre a questão urbana, num contexto marcado quer pela da crise económica, que se estende pelos anos 80 adentro, quer pelo processo político de liberalização do regime, no que foi denominado como “normalização democrática”.

Apesar da sua força eleitoral significativa, os comunistas portugueses estavam destinados a permanecer fora das soluções de governo nacional, à semelhança dos seus parceiros em Itália durante estes anos. Dizia Aguiar, em 1983, sobre o PCP: «quanto maior for o seu êxito político, menos provável será a sua aproximação aos lugares do poder político. É, em suma, um êxito paradoxal, na medida em que todos os outros partidos se referenciam às ações dos comunistas, mas sempre para as negar e combater» (Aguiar 1983: 294).

É este papel de “referente antagonista” dos restantes partidos parlamentares na conjuntura de “normalização” do regime que permite olhar o PCP como a principal força antiliberal ao longo da história da democracia portuguesa, funcionando como um *outro* nesse campo do conflito político, num duplo sentido. Por um lado, com a institucionalização do regime, o conflito central da identidade do regime deixa progressivamente de se fazer em referência à oposição ao Estado Novo e passa progressivamente a ser um conflito auto-referente: ou seja, o confronto político passa a desenhar-se em torno das diferenças ideológicas entre os atores partidários no pós-25 de abril. Neste debate sobre o que “é” e o que “deve ser” a democracia portuguesa, a demarcação de fronteiras políticas é desenhada pela contraposição da Guerra Fria, e onde o PCP é o principal opositor ao modelo de liberalização do regime advogado pelos outros partidos parlamentares para o futuro da democracia portuguesa. Por outro lado, o PCP coloca-se também como o “outro” do regime, no sentido em que os comunistas portugueses organizam um discurso político que sistematicamente sinaliza o incumprimento das promessas e das expectativas de melhoria de

condições de vida das camadas populares no quadro da democracia: o que Aguiar (1983) apelidou como uma função de «revelador de insuficiências», dando assim representação política a largos segmentos sociais que vão experienciando o incumprimento dessas promessas, em particular no contexto da crise social e económica que marca o final dos anos 70 e o início da década de 80.

Neste capítulo, analisamos o discurso dos comunistas portugueses sobre a questão urbana na primeira década de implantação do poder local democrático. Argumentamos que o PCP olhou a questão urbana como um dos principais espaços de incumprimento dos direitos sociais e da agenda redistributiva da Constituição de 1976, em particular nas políticas de solos e de habitação e, nesse sentido, como um “espaço” onde se tornam claras as orientações liberalizantes dos sucessivos governos constitucionais deste período. Assim, a “cidade” é lida e descrita pelos comunistas como um território de privação e de desigualdade, e politizada enquanto espaço de conflito entre as necessidades sociais das populações e o regresso das lógicas especulativas dos interesses privados, que o PCP diz serem protegidos pelos novos governos da democracia. Em torno dessa *politização da desigualdade*, o PCP batalha por uma intervenção firme dos poderes públicos nos territórios urbanos. Lei a lei, decreto a decreto, os comunistas apontam as ausências, os incumprimentos e as perversões das políticas de habitação, a fraqueza das políticas de ordenamento urbano, e a ineficácia de instrumentos de consolidação e autonomia do poder local.

Mas, simultaneamente, é importante sublinhar a forma fortemente institucional como é travada essa batalha política pelos comunistas portugueses. Certamente que houve processos políticos liderados pelos comunistas que envolveram formas mais participativas das populações na gestão autárquica, mas, em geral, tendem a não ter grande continuidade ou sistematização: nem mesmo nas autarquias em que o PCP contava com uma forte implantação social, e uma maioria eleitoral confortável, haverá a promoção de formas alternativas ou complementares de resposta participativa às carências urbanas. Pelo contrário: como veremos, apesar dos elogios às organizações populares, o PCP *despolitiza o “urbano” como espaço de conflito* a favor da centralidade do conflito de classes – e, para os comunistas, essa leitura da luta de classes reflete, no essencial, as relações sociais que nascem nos espaços de produção. Como consequência, o conflito sobre a questão urbana é travado no quadro das instituições, e não pela promoção de movimentos sociais urbanos; a mobilização e participação populares sobre a questão urbana são canalizadas para as instituições, para aí reforçar a representação

política daquela que é a organização que alia os interesses da classe trabalhadora e dos “setores populares”: o partido.

Contudo, foi exatamente por produzir um discurso sobre o que *deveria* ser o regime democrático em contraponto à crise e às políticas de cariz liberalizante que vão sendo avançadas nos anos 70/80; por centrar essa proposta política na desigualdade, na importância da dimensão redistributiva da promessa democrática, e no controlo público do processo urbano; e por dar representação política institucional a essas demandas, que o PCP – quase contra-intuitivamente – parece ter sido decisivo na integração de largos segmentos populares no quadro das instituições do regime democrático. Argumentamos que essa integração foi desenhada em torno de uma formulação de *cidadania de oposição* – isto é, um modelo de cidadania assente numa forte contestação às principais políticas implementadas, mas levada à prática, no fundamental, no palco das instituições do regime. Nesse sentido, este *modelo de cidadania de oposição*, ainda que anti-liberal, é fortemente institucional e, por isso, longe da cidadania insurgente conceptualizada por Holston (2008).

Assim, começamos por olhar algumas análises sobre a governação local de outros partidos comunistas do “Ocidente” a partir da historiografia que tem vindo a analisar o enraizamento social e a estruturação política dos comunistas – em particular em França e em Itália, onde essa presença organizativa e partidária foi marcante na segunda metade do século XX. Num segundo momento, a partir dos estudos que se dedicaram à “cultura comunista” em Portugal, damos conta do lugar da “cidade” no pensamento dos intelectuais comunistas ou próximos do universo político-cultural dos comunistas, e das questões que essas análises suscitam. Em terceiro lugar, analisamos o discurso do PCP sobre a questão urbana durante a primeira década da democracia portuguesa: a forma como os comunistas portugueses *simultaneamente politizaram e despolitizaram o urbano*, desenhando o que aqui designamos como uma formulação de cidadania de oposição. Em quarto lugar, damos conta do combate político que o PCP trava no campo das políticas de habitação e ordenamento urbano, assinalando os traços que nos parecem fundamentais: por um lado, o pendor fortemente anti-liberal deste combate e, por outro, o modelo fortemente institucional como esse confronto é desempenhado. Por fim, analisamos as consequências desta proposta de cidadania de oposição na configuração do campo de conflito político na democracia portuguesa.

5.1 Os partidos comunistas e as “cidades vermelhas” da Europa Ocidental no século XX

Após a queda do Muro de Berlim, em 1989, e em particular a partir do início do novo século, várias perspectivas históricas começaram a revisitar o chamado “século dos comunismos” (Dreyfus *et al.*, 2000), rediscutindo uma longa tradição de debate marxista sobre a implantação do movimento comunista no contexto europeu ao longo do século XX. Estas perspectivas não só sublinharam a centralidade dos grandes partidos comunistas e da tensão geopolítica da Guerra Fria na configuração do conflito nas democracias do Ocidente, como procuraram ir além de uma análise estritamente centrada quer na relação de forças em termos de sistemas políticos nacionais, quer em leituras que privilegiam a luta de classes em sentido estrito. Daqui nasceram análises e perspectivas assumidamente socioculturais para ler a implantação social comunista.

Esse olhar mais “culturalista” revisitou o movimento comunista internacional e os vários partidos comunistas abrindo novas perspectivas sobre os projetos de sociedade desenhados pelos (vários) comunismos enquanto movimentos de massas em escala internacional, revisitando as suas culturas, controvérsias e reflexões (Dreyfus *et al.*, 2000; Vigreux e Wolikow, 2003). Simultaneamente, surgiram novos olhares sobre a cultura popular comunista, mais centradas nas formas organizacionais – associações culturais, recreativas e temáticas – que permitiram, em particular no Sul da Europa, que a subjetividade comunista se organizasse ancorada numa larga rede social de organizações, que desenhavam um espaço de pertença e sociabilidade que pode ser quase olhado como uma contra-sociedade no seio das democracias do ocidente (Lazar, 1992; Gundle, 2000; Guiat, 2005). Essas investigações deram conta de como, na segunda metade do século XX, em particular no contexto da forte implantação do PCI e do PCF, a participação nos vários espaços organizativos tutelados pelos partidos comunistas – no partido, no sindicato, nas organizações de mulheres, desporto, solidariedade, arte ou cultura – desenhou uma vida social quotidiana estruturada por essa pertença ao universo político comunista.

Contudo, é significativo que parte importante das obras que procuraram ler o “século dos comunismos” nas suas várias dimensões sejam muitas vezes marcadas pela ausência de uma análise mais atenta ao papel dos comunistas nos espaços e instituições onde *exerceram o poder* nas democracias ocidentais: a governação local urbana nas regiões industrializadas dos países do Sul da Europa. Não só esta dimensão de governação local tende a ser ignorada, como há também uma quase ausência de análises sobre o discurso comunista em relação à

questão urbana, num duplo sentido. Ou seja, são pouco profundas as análises sobre a importância do espaço urbano na vivência das classes trabalhadoras, como também não abundam reflexões sobre o papel dos movimentos urbanos na luta política travada pelos partidos comunistas. Esta ausência é pouco compreensível se tivermos em conta um contexto histórico em que a transformação de largos segmentos populares, anteriormente rurais e camponeses, em operariado industrial e urbano foi central na mudança sociocultural da segunda metade do século XX na Europa Continental. Em certa medida, o “urbano” tende a ser colocado como pano de fundo (o palco onde se desenrola a luta de classes), ou como mero resultado da lógica do capitalismo (a privação urbana como resultando da exploração capitalista, no sentido de contradição secundária atribuído por Engels), sem que haja necessidade de interrogar a relação da “*produção*” da classe operária enquanto ator político com uma determinada forma de “*produção*” da condição urbana, nos termos discutidos por Lefebvre desde os anos 60 (Lefebvre, 2012 [1968]; 2003 [1970]). Nesse sentido, há nestas abordagens uma ausência sobre a relação entre “tornar-se operário” com o “tornar-se urbano”, e a sua importância na configuração e implantação territorial dos partidos comunistas do Ocidente.

Apesar destas ausências nas abordagens que se debruçam sobre o quadro geral do movimento comunista internacional, houve alguns autores que se debruçaram de forma mais atenta sobre a implantação social e territorial dos partidos comunistas do Ocidente, dando particular atenção a esta dimensão de enraizamento urbano dos partidos comunistas. Marc Lazar (1992), por exemplo, olhou o PCI e o PCF, e deu conta desse modelo de implantação no contexto local e do papel dos comunistas na politização das crises habitacionais vividas pelos segmentos populares dos bairros precários nas periferias das cidades industriais: os *banlieu rouge* no contexto francês, e os *borgate/correa* nas regiões industriais centro-norte da Itália. No contexto francês, o crescimento e a implantação do PCF acompanha a polarização urbana e demográfica da industrialização em torno de Paris desde o período de entre guerras, onde, diz Lazar, a partir de uma situação de «caos informe, os comunistas vão inventar um espaço coerente e identificável» (Lazar, 1992: 206). Nestes territórios, a politização e a cultura comunistas estruturam-se a partir de uma rede associativa que vai ritmando e organizando a vida social,

«O PCF dispõe de toda uma panóplia de organizações que suportam a totalidade da vida social: os sindicatos, desde logo e sobretudo, mas também os comités de desempregados (...), as comissões de interesses gerais nos bairros, as associações múltiplas e variadas -

que agrupam os antigos combatentes (ARAC), os amigos da URSS, os inquilinos, as jovens mulheres – os comités de defesa de *L'Humanité* (CDH), os movimentos da paz, as cooperativas, as casas do povo, os clubes de recreio, desporto ou cultura, o Seguro Vermelho Internacional no entre guerras, depois o Seguro Popular, etc. (...) *A todos o comunismo municipal fornece proteção, sociabilidade e, sobretudo, uma identidade*» (Lazar, 1992: 207, tradução e ênfase da autora).

Também o PCI acompanha esta forma de estruturação organizativa, ancorado na proposta do seu líder histórico no pós-guerra, Togliatti, de construção de uma via italiana para o comunismo, e com um discurso fortemente centrado sobre a modernização industrial da Itália. Mas exatamente porque em Itália essa industrialização apresenta traços de uma maior descentralização, o discurso dos comunistas italianos pode ser olhado como “mais popular” e menos estritamente “operário”, organizando segmentos provindos de pequenas empresas familiares, comerciantes e classes médias no seu campo político (Lazar, 1992: Ginsburg, 1990). A hegemonia eleitoral do PCI na Emilia-Romagna serve-lhe de montra de uma governação local capaz de responder às desigualdades e aos dramas do êxodo popular interno do pós-guerra a caminho do norte industrializado, e Bolonha “Vermelha” surge como a cidade exemplar da governação urbana dos comunistas italianos (Jagger *et al.*, 1977; Ginsburg, 1990). Aqui, o PCI leva a cabo uma política de provisão habitacional assente numa forte dinamização da participação popular. Noutros contextos do país, participa em alguns dos processos mais radicais de resposta às demandas urbanas – a ocupações de terras para construção de pequenas infraestruturas urbanas por largos grupos populares, no que era apelidado de *sciopero al contrario* ou *sciopero-a-rovescio* (greve ao contrário) (Ginsburg, 1990).

Sobre estas experiências de governação local dos comunistas no contexto da Europa Ocidental, vamos encontrando algumas análises de diferente enfoque: relatos abertamente militantes dessa governação no seu apogeu (Jagger *et al.*, 1977) ou análises históricas já no pós-1989 (Anderlini, 1990); algumas abordagens provindas da ciência política que discutem as escolhas políticas e orçamentais do comunismo municipal em França (Schain, 1985); ou comparações entre as estruturas locais dos partidos comunistas italiano e francês (Blackmer and Tarrow, 1977). Mais recentemente, um conjunto de investigadores franceses revisitou os *territories du communisme* em França, olhando alguns momentos e conflitos no seio do PCF em torno da governação municipal (Bellanger and Mish, 2013). Contudo, talvez à exceção da visão militante de Jaggi e dos seus coautores (1977) a maioria destas abordagens não se

dedica a analisar o discurso comunista sobre a questão urbana. De algum modo, a análise tende a seguir o caminho inverso: toma a governação urbana dos comunistas como instrumento de análise da estruturação social e política dos partidos comunistas. Ou seja, o governo local serve de ferramenta analítica para dar conta da excecionalidade dos comunistas, quer em termos de forma organizativa partidária quer em relação ao seu enraizamento social e cultural no contexto das democracias europeias. Nesse sentido, tendem a ser menos atentas ao discurso comunista relativo à questão urbana.

Contudo, há dois autores que, a partir do contexto francês, levaram mais longe a discussão sobre o papel da questão urbana na implantação social e política dos partidos comunistas na Europa Ocidental. Fourcaut (1986), numa extraordinária abordagem, deu conta do processo de enraizamento da subjetividade comunista nos subúrbios carenciados de Paris no período entre guerras, analisando quer o impacto local das sucessivas batalhas ideológicas que atravessam o movimento internacional comunista nesses tempos, quer o discurso comunista no contexto dos debates políticos na sociedade francesa sobre os segmentos populares do operariado urbano e suburbano – *les classes dangereuses*. Mais tarde Stovall (1990) regressou a Bobigny, município “vermelho” ao longo de 70 anos e que havia sido estudado por Annie Fourcaut, mostrando como a governação urbana dos comunistas se enraizou através da produção de um discurso político dirigido aos novos segmentos populares e suburbanos dos *mal-lotis* – os mal-alojados – a par das mudanças sociodemográficas que se processam na primeira metade do século XX na região de Paris. Ambos os autores mostram como a politização desse novo duplo estatuto de trabalhador e residente suburbano pelos dirigentes comunistas se tornou central no processo de politização do novo operariado urbano, permitindo forjar laços políticos duradouros no quadro da subjetividade política comunista e do seu partido de classe.

Estas análises sobre a implantação sócio-territorial dos partidos comunistas da Europa Ocidental e a sua resposta política à questão urbana no pós-guerra sinalizam a importância dos contextos políticos, económicos, e até da conjuntura histórica, deste enraizamento da cultura/subjetividade comunista na Europa do Sul – o êxodo rural, os processos de industrialização e proletarização acelerada e as formas de enquadramento cultural e de sociabilidade que permitem a construção de subjetividades políticas anti-liberais nesses países. Mas mostram também que não basta apontar um conflito de classe primordial ou o contexto geopolítico da Guerra Fria para dar conta do papel dos comunistas nos regimes da Europa Ocidental do pós-guerra. Para a nossa discussão, mostram também que há um tempo

de estruturação social e de enraizamento popular no pós-guerra que torna difícil a comparação entre os partidos comunistas francês e italiano e o caso do Partido Comunista Português. Ilegalizado até ao golpe de 1974, acossado durante meio século pela repressão violenta do Estado Novo, e num contexto político e social muito diverso, o PCP não viveu esse tempo de forte implantação territorial e social da cultura popular comunista que marcou as democracias do Sul da Europa na segunda metade do que Hobsbawm apelidava de “curto século XX” – o tempo histórico que permeia entre a Revolução de Outubro em 1917 e a queda do Muro de Berlim em 1989 (Hobsbawm, 1996).

Tanto Castells (1983), na sua análise sobre o movimento social urbano que emerge em Madrid durante a ditadura franquista nos anos 70, como Cathy Schneider (1995), no seu trabalho sobre a resistência popular ao regime de Pinochet no Chile, apontam algumas pistas interessantes sobre a relação dos partidos comunistas ilegalizados com a questão urbana e as lutas sociais que daí emergem. Castells dá conta da viragem dos partidos anti-franquistas, e também do PCE, para as questões “propriamente” urbanas a partir da onda de repressão que desaba sobre a oposição política em Espanha em meados dos anos 60 (Castells, 1983). Nesse contexto de violenta perseguição, a questão urbana serviu de “espaço” de trabalho político e de mobilização/politização popular que se dedica a reivindicações menos passíveis de silenciamento político pelo regime franquista. Ou seja, a questão urbana pode ser colocada no espaço público de uma ditadura quando formulada enquanto problema social – denúncia das condições miseráveis de vida das populações urbanas –, num discurso que se apresenta como “mais legítimo” do que as reivindicações ligadas a problemas “propriamente” políticos, como a liberdade de expressão e de organização política ou a reivindicação sindical. Simultaneamente, a ligação do combate político às necessidades concretas das populações permite politizar esses segmentos populacionais, organizá-los e enquadrá-los politicamente. Schneider, no Chile de Pinochet, mostra também como a organização comunista se mescla com as reivindicações populares do que restava do movimento dos *pobladores*, e como essa “mistura” permite sustentar a resistência chilena perante uma violentíssima repressão. O urbano coloca-se para os partidos comunistas perseguidos como o espaço possível de ligação a largos setores populares num contexto de repressão, e as reivindicações “propriamente” urbanas surgem como agenda de politização e mobilização popular. O caso português é, contudo, diferente.

5.2 A imaginação ruralista da nação no pensamento político dos comunistas portugueses

A historiografia que se tem dedicado a analisar o movimento comunista em Portugal e a história do Partido Comunista Português tendeu, em geral, a centrar-se no período de oposição dos comunistas ao Estado Novo, embora, mais recentemente, tenham surgido algumas análises à atuação do PCP durante a transição democrática e no período do PREC (Lisi, 2007). Do conjunto dessas análises é possível, contudo, retirar alguns elementos que contextualizam o discurso e a atuação do PCP sobre a “cidade” e os processos de metropolização que se colocaram em marcha na sociedade portuguesa a partir da década de 60.

Na sua história sobre a relação entre nacionalismo e comunismo no PCP, Neves (2008) dá-nos conta de duas visões políticas opostas que convivem no quadro do pensamento político dos intelectuais comunistas sobre a dicotomia campo-cidade, tomados enquanto espaços possíveis de constituição de um sujeito político transformador. Ou seja, como é que os discursos dos intelectuais na esfera política dos comunistas organizam a imaginação da nação de um povo-classe para derrubar o fascismo português. De um lado, Neves aponta a figura de Fernando Lopes Graça que define a cultura popular “autêntica” como fortemente ancorada no universo cultural do campo e da ruralidade, e condenando a cultura urbana como não sendo capaz de sustentar a verdadeira subjetividade popular. Já as reflexões de Maria Lamas a propósito das mulheres portuguesas caminham para a argumentação contrária – o rural é descrito como espaço de conservadorismo, de relações hierarquizadas e quase feudais, e de controlo social das subjetividades. Para Lamas, é a cidade que se coloca como lugar de organização da luta popular contra o fascismo, porque potencia a libertação do sujeito do jugo da opressão do conservadorismo rural – e, em especial, é o espaço que possibilita a emancipação das mulheres (Neves, 2008).

Mas o que perpassa na análise de Neves é o modo como, no confronto com o Estado Novo, o pensamento político e cultural dos comunistas organiza uma proposta de “imaginação da nação” fortemente ancorada em dois espaços político-culturais: a fábrica e o campo. As possibilidades semânticas da palavra *campo* são, neste contexto, importantes. Notemos: o binómio fábrica-campo procura desenhar um encontro, ou uma aliança, entre uma luta/identidade de classe com uma cultura/identidade popular – ou seja, uma classe operária formada no conflito direto das relações de produção (a fábrica), e uma identidade popular (o campo) nascida na vivência das condições laborais e sociais nos espaços rurais. Assim, a

formulação de uma nação liberta do fascismo assenta nesta conceptualização de uma classe-que-se-constitui-como-povo (e o seu inverso), a partir de um território nacional que *não* é definido pela tradicional dicotomia rural-urbano, nem pelo binómio da atividade produtiva indústria-agricultura. É antes o encontro das relações de produção capitalistas com uma identidade popular – a *classe* formada nos espaços de produção industriais; e o *povo* formado no espaço da ruralidade. A classe-povo transformador nasce assim nas fábricas e no campo – a “cidade”, a vivência da condição urbana, e até o seu apelo modernizante nos modos de vida e de sociabilidade, está em grande medida ausente nesta imaginação da nação comunista. Não por acaso que, a meio do século XX, Álvaro Cunhal desenhava a sua estratégia de modernização da economia nacional em torno da questão agrária (Cunhal, 1968).

Esta ausência da cidade pode ainda ser aferida pela dificuldade de encontrar uma abordagem facilmente identificável como “comunista” nos debates sobre arquitetura; bem como o seu inverso – isto é, encontrar um modelo urbano ou de cidade na proposta cultural do neorrealismo comunista. A este propósito, Eduardo Lourenço sublinha a pulsão política da ambição cultural do neorrealismo e da sua relação com a cultura do PCP,

«[Cunhal] conferiu ao Partido comunista a particular configuração que é a sua: a de um partido em que os “intelectuais” directa ou indirectamente desempenharam sempre um papel importante, mas simbolicamente alinhados por um comportamento e uma mitologia “populares”. E se possível mais povo que o povo, como paradigma de um “povo” futuro (...) tentaram sinceramente “tomar o lugar do povo”, ser a voz de um povo que não a tinha nem política nem culturalmente (...) A modalidade que tomou em Portugal – e que podemos designar classicamente como cultura neo-realista – é só a mais espetacular e, no fundo, ainda burguesa no seu conceito, dessa cultura comunista (...) *Nenhuma actividade sociologicamente interessante foi desprezada*. Do desporto ao teatro, ao cinema, à literatura, uma só música discreta encena por conta de um futuro ou um presente imaginário os ritos de uma convivência consensual ao serviço de um projecto de sociedade» (Lourenço, 1992, ênfase nosso).

Não deixa de ser relevante que no campo da tradição neorrealista, onde «nenhuma atividade sociologicamente interessante foi desprezada», seja difícil nomear uma reflexão sobre a questão urbana ou uma tradição neorrealista na arquitetura portuguesa. Não faltam referências relevantes de arquitetos assumidamente comunistas na prática portuguesa; o difícil é ancorar a sua obra ou seu discurso sobre a produção da cidade nesse projeto de «paradigma de um povo futuro», e nas propostas de imaginação do espaço produzidas pelos intelectuais

comunistas portugueses. Pelo contrário, para a arquitetura portuguesa que se politiza no confronto com o Estado Novo, esse encontro da teoria arquitetónica com a cultura popular – e o debate sobre a produção da cidade que daí decorre – faz-se em certa medida *ao lado* do espaço do neorealismo. Ou seja, com figuras como Nuno Portas ou Nuno Teotónio Pereira, e o universo dos chamados católicos progressistas, que trazem consigo outros debates, e que caminham depois para a experiência referencial do SAAL.

Tudo parece apontar para que esta ausência do universo político e cultural da “cidade” teve consequências na leitura política produzida pelo PCP na questão urbana no pós-25 de abril. Essa imaginação da nação quase sem cidade é relevante para perceber o discurso dos comunistas portugueses sobre as classes populares urbanas, e teve consequências nos modos como o PCP olhou o urbano como espaço de privação, mas não como espaço de mobilização política.

5.3 Um discurso comunista para a questão urbana portuguesa no novo regime democrático

Como referimos, durante esta primeira década de institucionalização do regime democrático – sensivelmente entre 1976 e 1985 – o PCP alcança resultados assinaláveis nas eleições autárquicas nos concelhos em torno da cidade de Lisboa. Em 1979, e depois também em 1982, os comunistas portugueses governam dois terços das 18 autarquias da AML. A par destes resultados, o PCP vai produzindo um discurso interpretativo e simultaneamente propositivo sobre estes espaços urbanos, e uma crítica sistemática das políticas de pendor liberalizante que vão sendo desenhadas pelos governos. Esta construção de uma visão sobre o urbano vai sendo vertida em documentos, intervenções e artigos, com destaque para a revista *Poder Local*, dirigida desde a sua fundação em 1977 por Luís Sá, onde os problemas e as propostas políticas sobre o poder local vão sendo discutidas pela mão de dirigentes, militantes, autarcas e *compagnons de route* do PCP. Interessa analisar esta produção de uma visão política sobre a cidade e o urbano: pelo que é dito; e pelo que está ausente.

5.3.1 O urbano como espaço de privação

«Sou vereador da Câmara de Oeiras e conheço os problemas da minha terra. É o caso da rede de esgotos, que começa a estar saturada, e dos rios que servem de escoamento dos esgotos que necessitam de ser desassoreados, para deixarem de ser focos de mosquitos e de maus cheiros. São mais de trinta bairros degradados, sem esgotos, sem água corrente,

e onde, portanto, o chafariz continua a ser, como há cem anos, o único meio de abastecimento de água para dezenas de milhares de pessoas que diariamente correm grandes percursos de bilha às costas (...) a lixeira existente, a céu aberto e da altura de um prédio de seis andares, por saturação, não pode continuar a ser utilizada. É o problema da habitação neste concelho, que é um caso típico da especulação imobiliária que proliferou durante o fascismo e que começa de novo a levantar a cabeça. São trezentas mil pessoas a viverem em bairros degradados, são dezenas de milhares de famílias, de quatro, cinco e seis pessoas, a viver em quartos, são quarenta mil pessoas a viver no bairro clandestino da Brandoa.»

Ao longo desta década, o discurso comunista sobre a questão urbana tende a desenhá-la como um espaço de privação, quase como um eco das reivindicações seculares dos movimentos de trabalhadores sobre a miséria vivida nas cidades industriais. Em 1978, a propósito «do mais grave caso de construção clandestina do País», na Brandoa-Falagueira, o vereador comunista Melo de Carvalho faz a leitura política da dissonância entre as expectativas e a realidade do êxodo rural em direção à cidade,

«dezenas de milhar de pessoas vieram à procura de trabalho, ofuscadas pela luminosidade da “Grande Lisboa”, se veem compelidas a uma vida, em muitos casos, de características infra-humanas. A cidade que os atraiu, repele-os, e, se socialmente constituem um produto do modo de produção capitalista e da sociedade classista, constituem também do ponto de vista urbano, um produto da cidade burguesa» (Carvalho, 1978b: 50).

A carência de habitação condigna, a ausência de transportes, de infraestruturas e de serviços urbanos vai pontuando a imagem construída pelos comunistas da cidade feita de uma multiplicidade de problemas sociais. Por outro lado, é o próprio modelo de assimetrias entre centro e periferias da metrópole que é questionado, com os concelhos em torno de Lisboa a serem em nomeados como cidades-dormitório e, repetindo a expressão de Alberto Alarcão na Assembleia Nacional, como “florestas de cimento” (“Mira Sintra...”, 1979). Como refere Silva Dias, arquiteto e comunista, a cidade surge como lugar de quotidianos angustiados,

«a “realidade presente” que a cidade oferece aos seus habitantes é quotidianamente sentida de forma real pelos mais amplos estratos da população – um dia-a-dia cadenciado por longas esperas, transportes públicos incómodos e lentos, cansaço,

alojamentos escassos, caros, sobreocupados, sujidade, escolas e hospitais distantes e envelhecidos» (Dias, 1977: 8)

Esta imagem dos territórios urbanos como espaços de privação é interpretada como a herança deixada pelo regime anterior: «O fascismo não foi só a eliminação das liberdades (...) A situação de verdadeira miséria e de marginalidade em que viveu e ainda vive grande parte do povo em milhares de povoações é inseparável da dominação fascista (...) em 25 de Abril de 1974 faltavam 700 mil casas; 57% das habitações não tinham água corrente, 68% não tinha casa de banho, 50% não possuía qualquer sistema de drenagem de esgotos, 36% não tinha energia eléctrica (...) eram necessários infantários para mais de 420 000 crianças; só cerca de 12 mil idosos usufruíam dos precários equipamentos existentes» (Costa, 1981: 38).

O papel da democracia é, segundo os comunistas, responder a esta situação. Leopoldo de Almeida – arquiteto e militante do PCP que, como veremos mais à frente, esteve envolvido no primeiro estudo de ordenamento de Loures encomendado pela Comissão Democrática Administrativa à Hidrotécnica Portuguesa – argumenta que a resposta seria o projeto político dos comunistas: «Como encontrar uma *saída para o problema urbano?*... *É evidente que a transformação do país numa sociedade socialista é condição necessária e suficiente para resolução do problema*» (Almeida 1977: 39, ênfase meu). Contudo, como era perceptível no final dos anos 70, a sociedade portuguesa não se encaminhava para uma transição para socialismo. Assim, continuava Leopoldo de Almeida, «tendo em conta a situação do país quer no que se refere à sua atual configuração sócio-urbanística, quer no que diz respeito ao cenário político que vivemos, apontam-se duas linhas principais de intervenção sobre os terrenos urbanos: expropriação; associação da Administração com os particulares» (*Idem*).

Para os comunistas portugueses, o “problema urbano” deveria então ser abordado dentro do quadro estabelecido do regime democrático com políticas setoriais levadas a cabo pelo Estado Central e pelas autarquias, e que haviam sido consagradas na Constituição de 1976 – ou seja, um conjunto de *políticas redistributivas*, nomeadamente políticas públicas de habitação, porque apesar da “gradual” nacionalização dos solos urbanos não ter sido fixada constitucionalmente, existiam mecanismos de intervenção pública sobre o processo urbano que permitiriam a efetivação dos direitos sociais do regime democrático. Ora, é o incumprimento desta agenda ao longo desta década que conduz o PCP a usar o “urbano” como espaço de “revelação das insuficiências” e das tendências liberais dos governos da democracia (Aguiar, 1983: 300); ou, melhor dizendo, como um dos espaços que mais

claramente demonstra a contradição entre a prática política pró-liberal da democracia portuguesa e o compromisso redistributivo da agenda de direitos sociais, que havia sido consagrado no processo constituinte.

Neste discurso dos comunistas portugueses sobre a questão urbana, talvez um dos aspectos mais significativos seja a ausência de elogio da cidade, e o facto de não ser discernível no discurso do PCP um potencial político no espaço urbano: os comunistas portugueses não parecem acreditar que um movimento político com potencial transformador possa, eventualmente, surgir na arena urbana. Há uma formulação genérica, repetida nos documentos do PCP, que apela à mobilização da “classe dos trabalhadores e do movimento popular” (Partido Comunista Português, 1979; ênfase da autora) – que aponta para a primazia das categorias políticas construídas no espaço de produção e que não correspondem necessariamente às populações urbanas carenciadas e pobres. A proposta da “cidade socialista” parece ser, assim, a consequência da aplicação ao nível do Estado Central de políticas setoriais que permitam alterações fundamentais ao nível da propriedade dos solos urbanos e no controlo público do processo urbanístico. Contudo, o ator político que pode despoletar essas políticas urbanas socialistas não nasce em referência ao conflito político na cidade. À semelhança da discordância que se estabelece entre Lefebvre e o PCF no final dos anos 60, a ideia de que a transformação do operariado urbano em ator se processa *também* pela vivência quotidiana e pelas formas como se insere no urbano, parece ausente das leituras políticas dos comunistas portugueses. Para o PCP, parece não haver ação política com sentido histórico que se referencie às relações, conflitos e antagonismos construídos no urbano. E, simultaneamente, tende a ser escasso o apelo às imagens e ao imaginário do que seria uma cidade socialista: na Revista *Poder Local*, por exemplo, há quase uma total ausência de apelos a um qualquer modelo eventualmente modernista, e são muito escassas as referências às políticas urbanas implementadas por outros partidos comunistas na Europa Ocidental - os casos do Nordeste de Itália com as experiências do PCI não são referidas, e encontramos poucas referências à governação comunista da cintura vermelha de Paris em centenas de artigos publicados no nosso período de análise.

Assim, *o PCP politiza o urbano como espaço de desigualdade e privação*, defendendo o controlo público dos processos de urbanização e políticas redistributivas. Mas, simultaneamente, *despolitiza o urbano por nunca apontar as lutas urbanas como parte de um processo formador de um sujeito/conflito histórico*, ou como um espaço que permite a articulação de uma subjetividade política de vocação transformadora.

5.3.2 Politizar o urbano: Solos urbanos, habitação e classe

Como referimos anteriormente, o projeto trazido pelo PCP para a Assembleia Constituinte avançava uma proposta algo indefinida de reforma urbana: «O Estado definirá e realizará uma reforma urbana, abrangendo uma política de construção, urbanização, habitação, transportes coletivos e defesa do ambiente, planificando a utilização do solo urbano» (DAC 1975: 681). Não há neste projeto, e ao contrário das propostas do MDP/CDE e do próprio PS, qualquer menção à nacionalização dos solos urbanos que, como vimos anteriormente, será um dos cavalos de batalha dos deputados do PCP durante os debates da Constituinte. Num artigo de enfoque analítico publicado na *Revista Crítica de Ciências Sociais* em meados dos anos 80, Louçã argumentava que, no contexto turbulento do ano de 1975, o PCP enveredou por uma estratégia de apaziguamento e evitou a radicalização do processo revolucionário, com receio de provocar uma reação contra-revolucionária – «a luta pelo compromisso ... é a linha de continuidade da atuação do PCP neste período» (Louçã, 1985: 161) – o que pode servir de justificação à abordagem ambígua e generalista do PCP sobre a questão da política de solos urbanos nas suas propostas à Constituinte.

Contudo, a questão do controlo sobre os solos urbanos ganha uma centralidade inquestionável no discurso dos comunistas portugueses na primeira década do poder local democrático. Nestes anos, o controlo público sobre os solos urbanos foi sucessivamente apresentado pelo PCP e pelos seus militantes e simpatizantes, segundo diferentes fórmulas políticas: nacionalização, municipalização, exercício do direito de preferência pelas autoridades públicas. Todos estes instrumentos permitiriam o planeamento urbano e a implementação de uma política pública de habitação que desse uma resposta efetiva às carências habitacionais:

«Nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto a gravidade e complexidade dos problemas existentes e a dimensão que atingiu a actividade especulativa sobre terrenos e construções recomenda a adopção de medidas enérgicas, devendo todas as expansões urbanas ser realizadas em terrenos apropriados pela Administração e caminhar-se, progressivamente, para a nacionalização do solo (...) O direito de preferência deveria... ser aplicado imediatamente em toda a área metropolitana» (Carvalho 1978a: 36).

A nacionalização ou municipalização dos solos urbanos é apresentado pelos comunistas portugueses como o único instrumento eficaz no controlo das pressões do

mercado e da especulação imobiliária e, portanto, o meio mais eficaz para providenciar oferta habitacional acessível: «[para] o planeamento de áreas predominantemente urbanas (...) permitir aos órgãos autárquicos o controlo do uso dos solos a fim de tornar possível a orientação e o condicionamento das iniciativas privadas, a coordenação e compatibilização das utilizações previstas numa mesma área, e o planeamento e programação das acções do Poder Local» (VV, 1978: 69). Assim, como resposta ao défice habitacional, «é preciso construir muito para anular as faltas existentes (...) O baixo nível de rendimentos da população obriga ao lançamento de vastas operações de habitação de tipo social e de renda limitada, o que pressupõe uma política de nacionalização ou municipalização do solo urbano e uma limitação razoável das margens de lucro nas empresas intervindo no sector da construção» (Sá, 1977: 34). E, embora o PCP tenda a olhar a efetivação do direito à habitação como uma obrigação do Estado central, autores e dirigentes Partido Comunista admitem que a competência de prover habitação acessível seja atribuída ao poder local, desde que fossem dados aos municípios o controlo sobre os solos urbanos e o financiamento necessário (Gomes 1982: 55-56; Costa, 1981).

Contudo, a questão da propriedade dos solos urbanos nem sempre era fácil de abordar. A resposta “individual” das famílias na promoção habitacional nas áreas metropolitanas que se expandiu ao longo destes anos, assim como o aumento a olhos vistos da construção “ilegal”, que tinha uma importante incidência nos concelhos governados por executivos comunistas, criava um problema difícil de resolver. A “leitura de classe” do processo de acesso à propriedade e construção dos chamados “clandestinos” não era linear,

«Os loteamentos, as urbanizações e a construção clandestina são um problema que tem assumido uma gravíssima dimensão em muitos municípios (...) há que prosseguir o esforço de recuperação de urbanizações clandestinas existentes que são recuperáveis (...) É necessário ter em conta... que *neste fenómeno intervêm diferentes classes e camadas*, desde famílias de trabalhadores que lutam pelo direito a um tecto, até loteadores especulativos (...) passando por camadas da pequena, média e alta burguesia (...) Em cada caso é necessário, *a partir de uma clara política de classe*, um tratamento que aprecie não apenas a legitimidade dos interesses em jogo, mas também em que medida tais interesses são ou não lesivos dos valores colectivos essenciais» (Costa, 1981: 37, ênfase da autora).

Os comunistas tinham a clara percepção do efeito político da construção “clandestina” em dispersar as contradições e as desigualdades do processo urbano na sociedade portuguesa. Melo de Carvalho, vereador em Oeiras durante a primeira década do poder local democrático, dava conta do efeito “despolitizador” que a auto-provisão habitacional informal tinha no debate sobre a questão urbana: «com um mercado perfeitamente demarcado, os “clandestinos” constituíram um forte factor de redução de tensões sociais, pelo que sempre foi tolerado e implicitamente encorajado pelo regime anterior» (Carvalho, 1978b: 5; ênfase meu). Por outro lado, e no seguimento das Jornadas Nacionais sobre Loteamentos Clandestinos, que a Câmara Municipal do Seixal organizou em 1981, a leitura sobre o processo de construção informal nas periferias de Lisboa é feita em torno dos custos que são assumidos pelas famílias e pelas autarquias – as famílias que «gastaram o que tinham e o que não tinham» para aceder à habitação, e as autarquias que assumem os custos da infraestruturação, equipamentos e recuperação – isto é, famílias e municípios subsidiavam um direito consagrado da cidadania democrática que devia ser assegurado pelo Estado central. É também discutido pelos comunistas o modo de enfrentar um processo que é descrito como irracional por partir da iniciativa especulativa dos “loteadores” e do esforço individual das famílias,

«milhares e milhares de famílias, num esforço individual, descoordenado, desordenado, constroem em condições adversas as suas casas. Que potencialidades desperdiçadas, que economias não se podiam conseguir se essas famílias organizassem os seus esforços, em comum com as Autarquias (...) já não é possível reduzir o processo clandestino a uma mera problemática técnica, resolúvel com planos urbanísticos convencionais» (Silva, 1981: 12-13, ênfase da autora)

Ao longo destes anos, os autarcas comunistas são chamados a tomar decisões difíceis sobre a habitação “clandestina”: permitir o seu acesso à rede de energia eléctrica; suspender o pagamento de rendas em habitações ilegais alvo de expropriação ao mesmo tempo que mantêm o pagamento de rendas a proprietários mais empobrecidos, enquanto a indemnização não se efetivava; e em muitos casos decidir sobre a demolição de casas de famílias construídas ilegalmente. José Gouveia, eleito pela lista da FEPU na Câmara Municipal de Loures, e um feroz opositor dos loteamentos clandestinos, conta numa reunião do executivo a sua experiência com uma equipa municipal que faz a demolição de casas “clandestinas”,

“Já lá estava uma construção, com vestígios de estar habitada (...) Não tinha tecto, nem telhado, tinha apenas umas paredes em baixo (...) Lá dentro havia uns tarecos velhos, umas camas etc. Nós, homens que desejamos, enfim, que no nosso concelho as coisas não se degradem, somos sensíveis aos problemas humanos. Não estava ali ninguém, não sabíamos se tudo aquilo que lá estava dentro seria um disfarce, ou, efetivamente, o abrigo de alguém que não tem casa. E, nestas condições, hesitámos. Deitámos apenas abaixo a escada que conduzia ao primeiro andar.»³⁰

No fundamental, são os *usos* dos solos urbanos que distinguem politicamente os atores que participam no processo de construção clandestina: «não é mais possível confundir aquele que constrói a sua casa porque dela necessita para viver com o que, apropriando-se das mais-valias, especula com terrenos clandestinos ou mesmo legais» (Silva, 1981: 13). Como veremos, os executivos municipais comunistas procuram lançar nestes anos operações de recuperação urbanística das áreas de construção clandestina, negociando com famílias que muitas vezes se apresentam explicitamente como *associações de proprietários* – e não como comissões de moradores como acontecia durante o período revolucionário –, e estes processos demoraram décadas a ser resolvidos.

Assim, o PCP aponta para a questão dos solos urbanos como o centro do conflito em espaço urbano: quem controla os solos, controla o processo de urbanização. E só o controlo do processo de urbanização permite lançar políticas públicas capazes de fazer redistribuição de riqueza, a efetivação do direito à habitação e combater a lógica especulativa na produção habitacional. O urbano é, portanto, politizado como espaço de interesses antagónicos: as necessidades populares de habitação condigna *versus* os interesses privados e especulativos.

5.3.3 Despolitizar o urbano como espaço de emergência do político: instituições “próprias” para resolver problemas “concretos”

Aquando dos processos de ocupação de casas no imediato pós-25 de abril, o PCP havia mantido uma enorme prudência em relação a estas ações populares. Na sequência da onda de ocupações despoletada pela radicalização após o 11 de março de 1975, o PCP vem condenar estas ações em nome da “ordem democrática”,

«analisando a situação portuguesa em que nasce o movimento das ocupações não respeitando a lei, a ordem democrática, o que constitui o agravamento da instabilidade.

³⁰ Atas da Câmara Municipal de Loures, 8 novembro de 1983, Arquivo Municipal de Loures.

Pensa que se deve encontrar meio de fazer os senhorios comunicar as casas devolutas que, no caso de não fazerem, deve a Câmara Municipal encarregar-se de a encontrar em colaboração com a população e tratar dos contratos de arrendamento. Paralelamente a isto, deve também ser feito um levantamento de famílias desprotegidas para alojar, e depois a Câmara encarregar-se-á de fazer os alojamentos» (citado em Russinho e Ferreira, 1979: 60)

A condenação das ocupações é, assim, acompanhada de uma proposta que coloca nas mãos das instituições políticas, e não das organizações populares, a resposta às carências habitacionais. Esta posição será mais tarde comentada pelos estudantes de serviço social que acompanharam os movimentos populares, que referem: «este partido [o PCP] proíbe as ocupações aos seus militantes, proibição que alguns deles não têm em conta» (Russinho e Ferreira, 1979: 61). Contudo, apesar de gerir esse processo político com cautela e condenar as ocupações, em 1978 o PCP irá propor na Assembleia da República a amnistia e a regularização das ocupações ocorridas após a publicação da chamada lei anti-ocupações, que referimos anteriormente (PJL 98/I/2^a).

Mas talvez um dos sinais mais claros da desvalorização do potencial político do espaço urbano pelos comunistas portugueses é a ausência de qualquer referência de vulto por parte de Álvaro Cunhal no seu livro *O partido com paredes de vidro*, publicado em 1985. Nesta publicação, o líder histórico do PCP não faz qualquer referência ao movimento popular urbano que agitou o país no período pós-revolução, ou sequer à experiência comunista de governação local nas periferias de Lisboa. Há uma única referência à relação entre os espaços de organização e as subjetividades políticas:

«A experiência internacional mostra numerosos casos em que as decisões de substituir as células de empresa pelas células de bairro, as células de local de trabalho pelas células de local de residência, atribuindo por vezes a organizações sociais ou políticas unitárias a direcção da actividade nas empresas, correspondeu a um enfraquecimento ideológico e a um abandono de objectivos de classe dos partidos respectivos» (Cunhal 2002 [1985] : 61).

A rejeição das organizações de ancoragem territorial e de bairro como forma de organização do partido ou do operariado urbano acompanha o desconforto do PCP com as ambições políticas exibidas pelas organizações populares nos meses após o golpe de abril de

1974. Helena Medida, que virá a integrar o Comité Central do PCP, escreve sobre as organizações populares em 1977,

«Logo após o 25 de Abril de 1974 e um pouco por todo o país surgiram de uma forma impetuosa milhares de organizações unitárias viradas para a resolução de todo um conjunto de problemas concretos (...) Comissões de Moradores... cuja principal característica é a capacidade de organizar a imensa energia das populações para a resolução dos seus próprios problemas. Construíram-se estradas e arruamentos, ergueram-se habitações, construíram-se fontanários, abriram-se creches, parques infantis e centros de convívio (...). Surgiram, no entanto, ao longo do processo revolucionário, concepções oportunistas que desvirtuaram o sentido e objectivos da actividade. Muitas vezes em resultado da intervenção de certos sectores militares, nomeadamente o COPCON, deu-se uma falsa perspectiva às organizações populares de base. O documento do COPCON ... chegou ao ponto de definir estas organizações como “os verdadeiros órgãos de poder político” (...) ... *apresentando as organizações populares de base territorial como um autêntico «poder popular», pretendendo impedir qualquer colaboração com as autarquias locais, desviando as Comissões de Moradores da luta pela resolução dos problemas concretos e imediatos das populações, contribuiu para semear ilusões que conduziram, em alguns casos, à sua desmobilização e frustração»* (Medina, 1977: 7; 10, ênfase da autora)

Esta suspeição sobre a ambição política das organizações populares urbanas não é uma surpresa num partido de organização marxista e leninista. Castells explicava esta posição: «por definição, o conceito de movimento social como agente transformador é simplesmente impensável na teoria marxista. Há lutas sociais e organizações de massas, mas não podem ser atores coletivos conscientes capazes de se libertar a si mesmos (...) os movimentos teriam de aceitar – assim era o argumento – que não podiam produzir a história por si mesmos» (Castells, 1983: 299, tradução da autora).

Outros fatores contribuía para esta posição. Em primeiro lugar, como Neves reconta, a geração que nos anos 70 liderava o PCP havia ganho esta posição em confronto com a tradição anarco-sindicalista do movimento operário português, na primeira metade do século XX – assim, a ideia de um movimento popular radical como sujeito revolucionário havia sido derrotada pela conceptualização leninista do partido como organização de classe de vanguarda (Neves, 2008). Em segundo lugar, o movimento popular urbano de 1974-76 foi muito participado e, por vezes, até hegemónico, por organizações da esquerda radical de

inspiração maoísta ou trotskista, que tinham uma relação de competição com o PCP (Pinto, 2013). Por fim, e devemos enfatizá-lo, o PCP esteve sempre sob ataque político dos partidos pró-liberais e pró-ocidente, correndo eventualmente o risco de ser ilegalizado nos confrontos em torno do 25 de novembro. Neste sentido, os comunistas portugueses empregaram sempre uma estratégia de defesa vigorosa do regime democrático tal como existia, não só para acautelar golpes contra-revolucionários nos primeiros anos pós-abril, como também para estabelecer a sua própria legitimidade no quadro político existente.

Assim, nas publicações comunistas, as comissões de moradores são sempre louvadas pelo seu voluntarismo e origem popular, mas é sempre sublinhado que o seu papel é responder a “problemas concretos” das populações, e dependentes na sua legitimidade das instituições próprias de governação local. Essa subordinação institucional é sempre vincada – não há um conflito de legitimidades, antes uma colaboração proveitosa se for no sentido de resolver necessidades “concretas” das populações. Há inúmeros exemplos desta narrativa,

«Partindo das necessidades concretas das populações, a Comissão de Moradores Arraiolos-Vila meteu mãos à obra para construir o primeiro Parque infantil do concelho (...) Foi um extraordinário esforço colectivo, demonstrando bem o interesse que as populações têm em resolver os seus problemas (...) *Depois de inaugurado, a conservação do parque passou a estar a cargo da Câmara Municipal*» (“Um exemplo do que pode ...”, 1977: 55, ênfase da autora)

«Com a Revolução do 25 de Abril de 1974, o movimento popular começou a tomar em mãos os seus destinos, registando-se brilhantes sucessos onde os órgãos de administração local, saneados os elementos fascistas que os manejavam, passaram a ter à sua frente Comissões Administrativas democráticas (...) e sobretudo onde esses órgãos souberam apoiar e apoiar-se numa forte organização popular. Onde esses laços se criaram e reforçaram, alcançaram-se importantes vitórias em direção a uma vida melhor e mais feliz» (“O concelho de Vila Franca de Xira...”, 1977: 54)

Esta leitura sobre o lugar subordinado das organizações populares nos processos de decisão ao nível local é também patente na relação do PCP com o SAAL. Quando o Governo transfere as operações SAAL para as autarquias, e se multiplicam os atrasos nos processos de expropriação e na aprovação dos planos e financiamento, torna-se clara a oposição política do PS à continuidade do programa da SAAL. A partir de 1977, inicia-se também um ataque *ad hominem* às equipas técnicas do SAAL – na maioria compostas por jovens arquitetos,

engenheiros e assistentes sociais de esquerda, ou mesmo esquerda radical – em que são questionadas as intenções políticas das equipas e são feitas acusações de sobrefaturação no pagamento dos técnicos. À época, no parlamento, a defesa mais vigorosa da experiência do SAAL e das suas equipas foi feita por Mário Tomé, deputado pela UDP, e pelo MDP/CDE. O PCP questiona diversos governos sobre o andamento e o financiamento do programa SAAL ao longo dos anos 70. Mas é difícil afirmar que o PCP tenha ocorrido a defender o SAAL. Em Loures, onde as iniciativas SAAL se arrastaram anos a fio e a maioria das operações não foram concluídas, é também o vereador José Gouveia da FEPU que expressa as suas dúvidas,

«O lançamento do programa S.A.A.L. ... nunca foi por nós entendido como solução para os graves problemas de habitação e urbanismo que afectam o país, e muito gravemente as populações do nosso concelho... que, embora filhos da mesma política, têm que ser resolvidos por processos diferentes. (...) Não nos escusamos a reconhecer que as operações S.A.A.L. enfermam de alguns erros, e até afirmamos que tivemos algumas divergências com os órgãos que as lançaram pelo facto de, em muitos dos seus aspectos, passarem à margem das Câmaras, mas daí até aceitarmos a oposição que lhes é movida vai uma grande diferença.»³¹

A posição do PCP é, portanto, clara: as comissões de moradores são formas de organização popular louváveis que aproveitam a “energia popular” para construir (no sentido literal) respostas aos problemas sociais das populações, mas terão sempre um lugar subordinado e claramente dependente das legítimas instituições políticas. Embora possam resolver “problemas concretos” das populações, não adquirem legitimidade para o conflito político em sentido pleno. Assim, para o PCP, o “lugar” onde se desenha uma resposta à sua leitura do “urbano como espaço de privação” não se encontra nos processos de auto-organização de iniciativas populares que buscam uma legitimidade a partir da participação popular direta, mas antes na representação política da aliança entre trabalhadores e massas populares no quadro das instituições políticas do regime. Por outras palavras: no partido.

5.3.4 O que significa a democracia: participação através das instituições para resolver os “problemas concretos” das pessoas

Para os comunistas portugueses, a democracia no espaço urbano tem o seu centro nas instituições políticas locais e a participação popular é canalizada para elas. O poder local

³¹ Atas da Câmara Municipal de Loures, 21 de novembro de 1977, Arquivo Municipal, de Loures.

democrático surge, aliás, como elemento central numa estratégia de prevenção de tentações contra-revolucionárias que pudessem eventualmente emergir no pós-25 de abril.

Em primeiro lugar, o poder local democrático era um fator importante na legitimação do novo regime, no exato sentido em que “resolvia os problemas concretos” das populações,

«impõe-se que os órgãos de Poder Local procurem, através de realizações concretas que correspondam às aspirações das populações, reforçar a confiança daqueles que representam, nos ideais libertadores do 25 de Abril, na democracia e no progresso social (...) Cada fontanário construído, cada escola estrada ou caminho reparado, cada creche, jardim de infância ou parque infantil abert ... será mais um elemento a comprovar com actos a superioridade do regime democrático” (Sá , 1978: 3).

Em segundo lugar, os comunistas argumentavam que o arranjo colegial dos executivos municipais, ao permitir a partilha de poder entre diferentes forças políticas, criava espaços de colaboração entre diferentes posições políticas que fortalecia uma visão plural, onde, supunha-se, os “interesses das populações” não teriam cor partidária: «em muitos órgãos autárquicos, homens e mulheres eleitos pelas listas de diferentes partidos, souberam encontrar-se na defesa comum dos interesses das populações (...) ultrapassar diferenças políticas e ideológicas para se unirem em torno da resolução dos problemas» (Soares e Sá,1979: 7). Em terceiro lugar, o poder local era olhado como uma porta de entrada dos setores populares no aparelho de Estado, forçando a democratização de uma estrutura administrativa largamente intocada pelo processo revolucionário: «É ao nível do município e da freguesia que se torna mais efetivo o controlo das populações sobre os processos de resolução dos problemas que as afetam, levando-as a intervirem e a atuarem junto do aparelho da administração» (Oliveira 1978:19). Em quarto lugar, as instituições do poder autárquico eram elas próprias espaço de construção de alianças entre os interesses das classes trabalhadoras e os segmentos populares – ou seja, a articulação de uma política de classe, avançada pelo partido da classe operária (PCP), e apoiado pela “energia colaborativa” dos setores populares, nomeadamente as comissões de moradores e as organizações populares. Por fim, a própria participação no quadro das instituições promovia uma politização de classe,

«Pelas características concretas que assumiu em Portugal, o Poder Local tende a corresponder, cada vez mais, a uma gigantesca escola cívico-política (...) Nessa escola, cada vez mais homens e mulheres, num processo lento, por vezes quase imperceptível e

tantas vezes contraditório, vão compreendendo, assumindo e exercendo o poder democrático de decidirem sobre aspectos importantes da sua vida. Vão adquirindo, assim, uma progressiva consciência de que para decidir bem é preciso saber e estar com o povo. E, *estar com o povo, tem necessariamente um conteúdo de classe anti-grande capital* que vive da exploração do Povo. É elucidativo a tal respeito o que foi dito por um camarada de Valença “Esta coisa do Poder Local vai tirando fascismo da cabeça das pessoas”» (Costa 1981: 37; ênfase da autora).

Nas suas linhas de atuação, o PCP advoga que a participação das populações na governação local – ou melhor, das «camadas trabalhadoras e da população em geral» - deve ser “organizada”. E não deixa de ser significativa a crença que os dirigentes comunistas expressam nos processos neutrais e científicos de planeamento e ordenamento urbano, em que essa intervenção organizada dos trabalhadores e das populações se deve apoiar,

«Ao longo do processo de planeamento os órgãos autárquicos progressistas deverão fomentar, facilitar e apoiar a organização das classes e camadas trabalhadoras e da população em geral e deverão *incentivar a sua intervenção organizada em todo o processo (...)* por intermédio das suas organizações sociais (sindicatos, ligas, comissões de moradores, colectividades, etc.) e económicas (...) Por outro lado, *o processo de planeamento deverá ser baseado na análise científica das realidades*, e deverá recorrer a *métodos e técnicas de cálculo e previsão que permitam fundamentar e apoiar cientificamente as decisões tomadas*» (VV, 1978: 69-70, ênfase da autora).

A par dessa batalha institucional, o PCP dispõe ainda de um conjunto de instrumentos de divulgação das suas propostas e de “politização” dos seus quadros autárquicos. Aqui, a revista *Poder Local – Revista de Administração Democrática* tem um importante papel, permitindo fazer chegar aos autarcas comunistas em todo o país um conjunto de propostas de gestão política. Surgida logo em 1977, a *Poder Local* divulga as principais propostas do PCP, providencia análises sobre as políticas e os diplomas aprovados pelos sucessivos governos, apresenta os exemplos felizes da gestão autárquica comunista em vários concelhos, e fornece um conjunto de leituras mais técnicas, elaboradas por especialistas sobre a gestão administrativa local. Como tinham aprendido com o próprio Lenine, os comunistas sabiam que as publicações periódicas permitem aos partidos organizar redes e estruturas mais enraizadas.

5.4 O PCP nas instituições do regime: a questão urbana como denúncia da política liberalizante

A partir do funcionamento regular do regime democrático, o debate dos comunistas sobre a crise urbana e o papel do poder local centra-se, no fundamental, em trazer as suas propostas para o confronto no quadro das instituições. Será em grande medida no palco da Assembleia da República (AR) que os comunistas portugueses politizam a desigualdade e as carências habitacionais dos segmentos populares urbanos e apontam o dedo ao incumprimento das promessas redistributivas dos direitos sociais constitucionalizados.

Nesse espaço, o PCP vai confrontando sucessivos governos em torno de dois temas centrais: os instrumentos políticos atribuídos ao poder local democrático (competências e financiamento das autarquias) e o debate mais “urbano” sobre a política de habitação. Em certa medida, eles entrelaçam-se: as incapacidades da resposta pública em matéria de habitação são lidas pelos comunistas como resultando do centralismo da estrutura administrativa do Estado e da deliberada sonegação de recursos financeiros às autarquias para responderem às “necessidades concretas” das populações. Ao longo dos anos, o PCP propõe mais competências para as autarquias em áreas como a construção e manutenção de equipamento escolares, no planeamento territorial e urbanístico e, principalmente, mais recursos financeiros que permitam cumprir as suas atribuições na habitação social.

O PCP trava sucessivos combates em torno das obrigações constitucionais do Estado Central: garantir o direito à habitação. Em 1980, nos debates acesos da AR, o deputado João Amaral dava conta daquele que era o programa dos comunistas para solucionar a questão do “urbano-como-espaço de privação”,

«em primeiro lugar, a resolução acelerada das principais carências habitacionais, através do lançamento de programas de recuperação de habitação degradada e construção de habitação social pelos municípios, e beneficiando de linhas e facilidades de créditos especiais; em segundo lugar, incentivo às cooperativas de habitação económica e à autoconstrução, através do apoio na obtenção dos terrenos, projectos e financiamento (...); em terceiro lugar, o reforço de estabilidade e das garantias do direito dos inquilinos à habitação (...); em quarto lugar, a concessão de crédito em boas condições e com juro bonificado para aquisição de habitação própria; em quinto lugar, a contenção

do aumento especulativo e generalizado das rendas de casa, o combate efectivo à especulação de terrenos e o controle das rendas.»³²

Será em torno desta agenda que a questão urbana é abordada pelo PCP. A relação entre “cidade” e democracia resolve-se, portanto, com uma resposta redistributiva à crise habitacional deixada pelo Estado Novo, e pela regulação dos mercados de venda e de arrendamento habitacional.

É importante sublinhar os aspetos claramente ideológicos que o PCP avança. Por um lado, a ideia de que a habitação é um direito constitucional, e não uma forma particular de consumo – por isso, o acesso à habitação deve caminhar, tanto quanto possível, para a sua desmercadorização. Em torno desta conceção, os comunistas avançam duas estratégias políticas. Uma primeira estratégia passa pela promoção do arrendamento e pela proteção dos inquilinos. Logo em 1976, e ainda antes das primeiras eleições autárquicas democráticas, os comunistas defendem a suspensão dos despejos, usando significativamente uma analogia com a filosofia que subjaz às conceções de esquerda sobre a contratação laboral: a casa, tal como o trabalho, não é relação ou um contrato estabelecido livremente entre iguais. Senhorio e inquilino têm posições estruturalmente desiguais e, portanto, tal como na legislação do trabalho, cabe ao Estado zelar pela proteção da parte mais fraca nestes contratos,

«Sob esta forma de aparente equilíbrio entre as duas “partes” contratuais esconde-se, porém, a desigualdade crua do “direito igual”. Na falsa aparência dos princípios, senhorio e inquilino acordam “livremente” o arrendamento de um prédio, escolhem e discutem as cláusulas do contrato, têm idênticas possibilidades de concluir, ou não, a celebração do negócio. Mas, na realidade, as “partes” não estão colocadas nessa pretensa situação de igualdade. De um lado, há a necessidade colectiva de habitação, sentida pela esmagadora maioria do povo; do outro, a regulação estritamente privatística do regime de arrendamento, segundo os ditames clássicos da apropriação individual dos meios de produção»³³

Em torno desta ideia, o PCP apresentará várias propostas na AR para proteger os inquilinos, ao mesmo tempo que contesta os decretos que vão promovendo o aumento das rendas habitacionais – em particular o “odioso decreto-lei Mota Pinto” de 1979, que procurava liberalizar os novos arrendamentos (Decreto-lei 387/79, de 19 de setembro).

³² Deputado João Amaral, 27 de Fevereiro de 1980, Diário da Assembleia da República, I Série, nº 20, p. 769.

³³ Projecto de lei nº. 9/I/76, Diário da Assembleia da República, 13 de outubro de 1976, p. 730.

A segunda estratégia retoma em parte o debate tido durante a Constituinte sobre o acesso à propriedade – diz o PCP que a resposta à crise habitacional não é uma cidade de proprietários, pelo que a política pública não deve dar prioridade à aquisição de casa própria, mas antes à habitação digna e adequada. Esta segunda estratégia de provisão habitacional não mercantil passaria necessariamente pela produção pública e pelo apoio às cooperativas de habitação económica – e entre finais dos anos 70 e os anos 80, repetidamente, os comunistas apontam essa ausência de provisão pública. E argumentam, vale a pena sublinhar, que a timidez das políticas públicas de habitação não resulta das dificuldades orçamentais em tempos de crise económica. Pelo contrário: a fraqueza da produção habitacional pública é lida como uma das principais estratégias de liberalização económica do regime, de relançamento de lógicas capitalistas e, como várias vezes é repetido, de recuperação dos grandes grupos económicos monopolistas e dos interesses fundiários que haviam vivido sobre a proteção do Estado Novo. A habitação é, na leitura dos comunistas, a face mais visível da recomposição capitalista na economia do país,

«a ausência de respostas concretas abandona o sector à actuação dos grandes especuladores imobiliários, autênticos parasitas económicos e sociais, que verão o terreno livre para conseguir do Governo as garantias suficientes que concretizem a tese de que para atrair os investimentos privados é precisa a revisão da lei sobre fixação de rendas e o agravamento da situação jurídica dos moradores (...) Com o Plano e o Orçamento que são propostos à Assembleia da República uma conclusão se tira de forma inequívoca: a habitação é uma das necessidades sociais cuja satisfação este Governo vai deliberadamente protelar, contrariando frontalmente os imperativos constitucionais.»³⁴

Será em particular no confronto com os governos da Aliança Democrática (AD), a partir de 1980, que o PCP denuncia a “recuperação capitalista do sector” da habitação para uma estratégia geral de relançamento do processo de acumulação capitalista, pelo apoio e recuperação dos grandes grupos monopolistas do anterior regime, bem como o seu propósito de cooptar para essa estratégia diferentes segmentos de classe, «pelo envolvimento da pequena e média burguesia através do estímulo à aplicação de poupanças no investimento para habitações de rendimento» (DAR, 27 fevereiro de 1980). Em tom quase irónico, o

³⁴ Deputado Carreira Marques, 22 de março de 1979, Diário da Assembleia da República, I Série, nº. 41, p. 1421.

deputado comunista Octávio Teixeira questiona a “resposta privada” ao défice habitacional a partir da história da atuação dos privados no mercado de habitação antes de 1974,

«grande parte desta Assembleia tenciona resolver o problema habitacional com a iniciativa privada (...) sabendo-se, como é conhecido de todos, que no 25 de Abril o deficit habitacional no nosso país era da ordem dos 600 000 fogos; sabendo-se que até essa altura os responsáveis pela construção de habitação eram quase que exclusivamente do sector privado; sabendo-se que esse sector privado era constituído pelos grandes grupos monopolistas, hoje ex-monopolistas – eram esses senhores que tinham as grandes empresas de construção civil e, por conseguinte, deixaram chegar as coisas à situação que eu referi... (...) teremos de admitir que a iniciativa privada que virá dinamizar agora a construção da habitação serão os antigos, os ex-monopolistas. Acredita o Sr. Deputado Mário Tomé que esses ex-monopolistas, que já tiveram a prática, virão resolver o problema do deficit habitacional?»³⁵

Como era claro à época, um dos nós górdios da estratégia de promoção pública de habitação era o acesso aos solos urbanos. Será sobre a questão da propriedade fundiária que o discurso e as propostas dos comunistas irão mais longe no confronto com os governos constitucionais, a partir de 1976. A questão do acesso aos solos urbanos como elemento central de qualquer política pública de provisão habitacional é colocada pelo PCP como o incumprimento da agenda política consagrada na Constituição democrática.

Assim, por um lado, os comunistas denunciam que a incapacidade do Estado em encontrar instrumentos para a promoção pública habitacional não se devia apenas à ineficiência da administração estatal; ela era antes uma estratégia deliberada de auxílio ao mercado que, argumentavam, mostrava os poderes que eram ainda preponderantes no quadro da nova democracia; por outro lado, a gestão centralista e burocratizada do ordenamento do território era indicada como um processo deliberado de ocultação dessa mesma estratégia dos governos constitucionais – isto é, uma forma de apoio a esses mesmos poderes fáticos da propriedade fundiária e do setor da construção. Não deixa de ser relevante notar que esta leitura sobre a relação entre a resposta à questão habitacional e o ordenamento do território não se afasta muito de algumas leituras analíticas avançadas pelas ciências sociais portuguesas (Silva e Pereira, 1986; Gonçalves, 1997 [1989]).

³⁵ Deputado Octávio Teixeira, 27 de fevereiro de 1980, Diário da Assembleia da República, I Série, nº 20, p. 788-789.

Nos anos 80, com chegada ao poder da Aliança Democrática, este confronto sobre a política de solos, ordenamento e habitação torna-se mais conflitual. Como analisaremos mais à frente, entre 1980 e 1982, os governos da AD lançam um conjunto assinalável de diplomas de ordenamento territorial e dinamização do mercado habitacional. O PCP irá contestar cada um destes diplomas, fazendo uso da figura procedimental da ratificação parlamentar – o que permitia trazer o conflito para o quadro das instituições em que o PCP estava representado.

Em outubro de 1981, o PCP organiza em Almada um Encontro Nacional sobre Poder Local, sob o lema «Resolver os problemas do povo, defender a democracia». Com 1097 delegados vindos de todo país, os comunistas dedicam três dias a discutir a sua experiência nas autarquias e os problemas políticos que enfrentam. Na publicação que reúne intervenções feitas nesse encontro, alinham-se dezenas de histórias das lutas e dos feitos dos autarcas comunistas por todo o país: os atropelos aos direitos e às regras da democracia que os eleitos comunistas enfrentam nas autarquias de direita do Norte; as batalhas políticas e as benfeitorias realizadas nos municípios administrados pelos comunistas na AML e no Sul alentejano; argumenta-se que nas 13 autarquias comunistas do distrito de Setúbal cerca de 97% das deliberações foram tomadas por unanimidade por todos os partidos representados; contabilizam-se apoios, iniciativas, fogos construídos e recuperados, parques infantis, programas lançados pelos autarcas comunistas, e até as «22 964 árvores plantadas no distrito de Setúbal depois do 25 de Abril» são motivo de referência (Costa, 1981: 63). A participação popular é elogiada como forma de consciencialização política, mas também, curiosamente, como uma mais valia financeira nas autarquias comunistas na resolução dos problemas “concretos”: «quanto à política de *permanente participação popular*, não apenas nas decisões, mas também na sua própria execução (...) o valor do trabalho voluntário realizado, por exemplo, em Odemira, foi avaliado no último mandato em 40 000 contos» (Costa, 1981: 55).

Nunca deixando de olhar a política habitacional como uma competência e obrigação constitucional do Estado central, a participação das autarquias na resposta à crise habitacional é enunciada de forma cautelosa por Carlos Costa, um dos principais dirigentes do Comité Central que acompanha o trabalho autárquico do partido: «No domínio da habitação, as autarquias poderiam dar um decisivo contributo para atenuar a gravidade do problema. O governo, porém, não só não dá às autarquias os necessários meios (...) como está neste momento a proceder ao desmantelamento do Fundo de Fomento da Habitação, cuja atividade previamente boicotou, degradou e inviabilizou» (Costa, 1981: 61). Contudo, neste Encontro Nacional de 1981, e não por acaso, depois dos elogios aos autarcas comunistas, a intervenção

de encerramento de Álvaro Cunhal retoma o foco do partido – a batalha pela democracia é em escala nacional e deve ser feita em nome do projeto comunista e dos valores da Constituição de 1976, preparando forças para a primeira revisão constitucional que se inicia nesses anos, e que se anuncia para o PCP como um retrocesso político.

No ano seguinte, em 1982, o PCP apresenta na AR um extenso pacote legislativo sobre políticas de habitação. Além de novas medidas de proteção dos inquilinos, os comunistas lançam a proposta de um Plano Nacional de Habitação (PNH). Nesse âmbito, o Estado Central surge como elemento central da produção habitacional: assim, e «assegurando a participação dos interessados», o setor público deveria contribuir com «pelo menos 60% das novas habitações no quadro do PNH»; e, destes, pelo menos 50% deveriam destinar-se ao arrendamento. Na mesma lógica de disponibilizar habitação em massa, retomam uma proposta, que havia sido legislada durante o PREC, de obrigatoriedade do arrendamento dos fogos devolutos. Mas a principal agenda política que é apresentada neste “pacote habitação” dos comunistas é o conjunto de instrumentos de gestão de solos urbanizáveis que coloca nas mãos do poder local democrático – as instituições «naturalmente vocacionadas» para definir uma «política local de solos» (PJL 301/II). Aos municípios eram atribuídos poderes de deliberação para posse administrativa e expropriação de terrenos, de modo a permitir que os processos de urbanização fossem conduzidos pelos poderes públicos. Para combater os “clandestinos”, o PCP propõe que os notários ficassem impedidos de registar transmissões de propriedade fundiária que não fossem acompanhadas de declaração camarária que indicasse não haver riscos de alteração indevida de uso, sob pena de nulidade dos contratos. Por outro lado, os terrenos urbanizáveis expectantes iriam obrigatoriamente a hasta pública após ultrapassados os prazos da legislação. E, por fim, os municípios ficariam com as mais-valias dos negócios fundiários, de modo a adquirir recursos financeiros para uma política local de solos interventiva. Não há memória de uma proposta legislativa tão interventiva sobre os direitos de propriedade fundiária. Contudo, com a queda do governo da AD, este pacote nunca chegou a ser votado na AR.

5.5 O PCP e a questão urbana: redistribuição, instituições e cidadania de oposição

No processo de institucionalização do regime democrático, o PCP tornou-se a mais relevante força política de representação nas periferias urbanas e populares em torno da cidade de Lisboa. Neste papel, o PCP articulou um discurso essencialmente centrado na contradição entre a promessa de emancipação da pobreza e privação enunciada na

Constituição de 1976, e os seus incumprimentos nas políticas de cidade/habitação durante a década que se lhe seguiu. Esse discurso articulou dois processos – um que politizava o urbano como espaço de privação, de desigualdade e de relançamento dos grandes setores monopolistas e da lógica especulativa; e outro que, pelo contrário, tendia a despolitizar o urbano, ao recusar em nome de uma política de classe o potencial político aos movimentos sociais “propriamente” urbanos que aí viessem a emergir. E, porque, na sua leitura, a classe trabalhadora era indiscutivelmente representada pelo Partido, a participação política na “cidade” foi sempre tendencialmente canalizada para os espaços onde o partido estava representado e atuava: as instituições políticas locais.

Com esta dupla abordagem, os comunistas portugueses desenharam uma formulação de cidadania no novo regime democrático – forneceram não só uma representação política institucional aos setores populares urbanos, como uma agenda política centrada sobre o controlo público da urbanização e a desmercadorização do acesso à habitação. Na verdade, essa articulação entre instituições e direitos traduzia em grande medida o compromisso da Constituição de 1976: um sistema político de representação/participação de matriz democrático-liberal, a par de uma agenda socioeconómica e um modelo de intervenção sobre a propriedade fundiária inspirada na tradição socialista.

Contudo, em certa medida, este modelo implicou a limitação do espaço político de construção de lutas urbanas mais confrontacionais ou de movimentos de apropriação coletiva. É neste sentido que argumentamos que o PCP foi central na institucionalização do conflito político na sociedade portuguesa, ao articular um *modelo de cidadania de oposição* – uma contestação fortemente institucionalizada das políticas pró-liberais, mas com pouco espaço para movimentos sociais urbanos. Como consequência, o PCP foi também um dos artesãos da “normalização” da participação política no quadro da democracia liberal do pós-25 de abril: a principal força política que representava na sociedade portuguesa uma orientação contrária à liberalização das políticas urbanas não procurou dinamizar organizações políticas ou formas de conflito popular “propriamente” urbanos. No quadro político nacional, bem como ao nível do poder local, isso significou uma restrição ao campo de possibilidades dos movimentos e das reivindicações dos segmentos populares urbanos, que tardaram em encontrar organizações ou a construir uma cultura de participação local. Os efeitos dessa ausência, provavelmente, perduram até hoje.

Capítulo 6 / Os especialistas-reformistas: questão urbana, socialismo democrático e planejamento

«O que se tem chamado “socialismo democrático”, que rejeita, designadamente, formas institucionais de ditadura do proletariado, tem, ou deve ter, como pilar distintivo (entre outros) o papel que atribui ao poder local, à descentralização, na construção de condições sociais que permitam a edificação do socialismo pela via do alargamento da consciência política das massas (...) as *razões socialistas para apoiar a descentralização são, fundamentalmente, duas: aproximar a instância de decisão, de governo, da massa de governados (...)* e decidir localmente as prioridades em domínios suficientemente importantes para que possa *motivar e responder à base social capaz de apoiar políticas ousadas de justiça social*» (Portas, 1979c: 14, ênfase meu)

À medida que a década de 70 se encaminha para o final, começam a tornar-se patentes as dificuldades do novo regime democrático em pôr em marcha uma resposta política aos múltiplos problemas urbanos que haviam sido tema de conflito no imediato pós-abril. Em particular, a política dirigida à crise de alojamento revelava-se incapaz de cumprir o direito à habitação como parte integrante da nova cidadania democrática.

A partir de 1979, as iniciativas públicas de provisão habitacional pareciam bloqueadas. Por um lado, o que Fonseca Ferreira (1984) chamou de promoção pública “pesada”, feita através do apoio aos construtores privados pela celebração dos Contratos de Desenvolvimento Habitação estancou, e não foram estabelecidos novos compromissos; muitas das operações SAAL estagnavam em processo burocráticos intermináveis ou eram simplesmente abandonadas; o programa CAR de habitações pré-fabricadas para os que regressavam das ex-colónias mostrava dificuldades na sua efetivação; e a própria iniciativa privada destinada à venda não retomava os níveis de produção habitacional anteriores ao 25 de Abril (Cardoso, 1983; Ferreira, 1987a). Por outro lado, os instrumentos de planeamento e ordenamento urbano em vigor provinham ainda da vaga legislativa do marcelismo, em finais da década de 60, e “sentia-se” a expansão dos aglomerados clandestinos nas grandes áreas metropolitanas. Da discussão tida na Assembleia Constituinte em torno de modelos de gestão para as áreas metropolitanas não resultara nenhuma medida legislativa clara, e o novo regime tardava em criar os seus modelos de gestão urbanística e de ordenamento do território. A capacidade da democracia em responder à questão urbana parecia encaminhar-se para um falhanço.

Simultaneamente, a situação política geral anunciava a crise social e económica que se viria abater sobre o país nos anos 80. O ano de 1979 ficava marcado pelo fim da política orçamental mais expansionista seguida entre 1976 e 1978, viviam-se as consequências sociais da subida da inflação e do desemprego, e a década terminava com o risco de rutura de pagamentos do país no horizonte e com a celebração do primeiro acordo com o Fundo Monetário Internacional (Amaral, 2010). Além da austeridade orçamental, no próprio quadro político grassava a instabilidade governativa, com cinco governos constitucionais a tomar posse entre as primeiras eleições legislativas de 1976 e o final de 1979.

É nestes anos que surge a revista *Cadernos Municipais*, uma publicação da área política do Partido Socialista, que – tal como o PCP havia feito com a revista *Poder Local* – passa a editar em 1979 esta publicação dirigida às questões autárquicas. Vai ser neste espaço editorial que se começa a desenhar um campo de reflexão política que se centra na crítica do desempenho do Estado democrático na resposta à questão urbana e que aponta como problema central a longa tradição centralista do Estado português. Este debate vai-se estruturando no final dos 70 e ao longo dos anos 80 com duas características relevantes. Em primeiro lugar, foi um debate em grande medida dinamizado por um conjunto de “especialistas” – urbanistas, *lato sensu* – que haviam estado envolvidos no conflito urbano e combates políticos do pós-25 de abril. Em segundo lugar, este debate partiu da questão urbana para inquirir a construção da democracia portuguesa, argumentando que a democratização do Estado e da sociedade seriam impossíveis, ou incompletas, se o aparelho estatal não fosse objeto de uma descentralização profunda dos seus modelos de tomada de decisão e de atuação.

É certo que os debates sobre descentralização em Portugal atravessam quase ubiquamente as reflexões políticas sobre o Estado ao longo do século XX, com destaque para as correntes municipalistas do período republicano, no início desse século (Alves, 2010). Como Ruivo e Veneza viriam a argumentar, «o ressurgimento ou apelo ao municipalismo constitui um fenómeno cíclico na sociedade portuguesa, coincidente com processos de rutura do tecido social, crises de identidade e profundas alterações do sistema político» (1988: 11). De facto, também após o 25 de Abril de 1974, as várias forças partidárias emergentes haviam apontado a regionalização e a descentralização como projetos centrais do novo regime democrático – embora, como sabemos, esse desígnio tenha permanecido largas décadas por cumprir no território continental. Contudo, neste capítulo analisamos uma crítica política apontada ao centralismo estatal que apresenta traços distintivos em relação ao discurso mais

generalista que as forças partidárias do período democrático tantas vezes fizeram sobre este tema.

Assim, nas páginas seguintes procuramos dar conta da forma como, entre os finais dos anos 70 e a primeira metade dos anos 80, a reflexão em torno da relação entre a questão urbana e o Estado democrático foi um dos eixos centrais de uma proposta política e, mais tarde, de um projeto académico pela mão de um conjunto de protagonistas que aqui apelidamos de *especialistas-reformistas*. Com esta designação procuramos apontar uma dupla caracterização destes atores. Por um lado, chamamos-lhes especialistas, porque este debate foi animado por um conjunto de urbanistas que apontaram a questão urbana como nó górdio da construção de um regime/uma sociedade democrática. Por outro lado, apelidamo-los de reformistas, não só porque a sua proposta política se bateu por uma profunda reforma do Estado como assentou num discurso que se dirigiu no essencial às elites governativas e não procurou gizar um movimento social ou uma força política própria.

Esta geração de especialistas-reformistas construiu um dos mais relevantes modelos de politização da questão urbana no nosso período de análise. Não por acaso, fê-lo indicando a *metrópole como um problema determinante para a construção da democracia* e para o desenvolvimento do país. As áreas metropolitanas foram repetidamente lidas por estes especialistas como a mais pesada herança do Estado Novo – enquanto produto do autoritarismo do anterior regime e como cristalização do seu modelo de controlo político e de manutenção das desigualdades – e, nessa exata medida, como o mais difícil desafio político do novo regime democrático: pelas suas múltiplas carências; pelo desequilíbrio demográfico e a desigualdade territorial que corporizavam; e também pelo seu “peso” nas políticas públicas.

Esta politização da questão urbana é articulada em estreita relação com a área política do Partido Socialista e parece dirigir-se, no fundamental, às suas elites governativas. Contudo, será sucessivamente ignorada nas escolhas dos responsáveis governamentais do PS deste período. Essa derrota política no campo da governação é em si mesma relevante. Por um lado, sinaliza o fim de um tempo em que uma geração de “urbanistas” e “especialistas”, que se haviam politizado na oposição ao Estado Novo em estreita relação com os processos de urbanização/metropolização na sociedade portuguesa, esteve diretamente envolvida na governação e implementação de políticas no pós-25 de Abril. O tempo da responsabilidade política direta dos principais pensadores do urbano/cidade na sociedade portuguesa terminava aqui. Esse fim de percurso sinaliza também que a governação do regime, desenhada para ser fundamentalmente um espaço de atuação dos partidos, vai, portanto, dar agora lugar a

modelos governamentais mais partidarizados. Por outro lado, esta saída da “política ativa” dos especialistas nas políticas urbanas não deixa também sugerir a perda de centralidade da questão urbana no período da normalização democrática – a desagregação dos movimentos sociais urbanos e das organizações populares que os compunham retirava à questão urbana o sentido de urgência e a capacidade de pressão política que haviam exercido durante o PREC.

Esta derrota na política conduziu, contudo, esta geração de urbanistas a um outro papel. Serão estes protagonistas que, a partir de meados dos anos 80, virão a construir um campo de debate teórico que trabalhava, de novo, em torno do cruzamento entre território e regime político, mas agora a partir de abordagem de investigação sociológica. Assim, nos anos 80, quando se inicia e se vai acentuando a liberalização económica do regime, esta geração transita de um projeto político de democratização assente na reforma do Estado para um outro *projeto de produção de conhecimento sobre a relação do regime democrático com os territórios da sociedade portuguesa*. Tendo começado o período democrático como responsáveis governamentais e intervenientes ativos no combate político e nos conflitos urbanos do PREC, este conjunto de especialistas termina a década de 80 já com o estatuto de principais académicos no debate sobre as políticas urbanas na democracia portuguesa.

Esta mudança de estatuto e na forma de intervenção dos especialistas foi acompanhada também por uma mudança nos termos em que passaram a fazer os debates sobre questão urbana e democracia. Talvez um dos aspetos mais relevante seja que o percurso político e teórico desta geração mostra como, depois da derrota e do desaparecimento dos movimentos sociais urbanos nascidos no PREC, ocorre uma transformação nos conceitos usados para ler o desafio urbano que o regime enfrenta. Essa evolução vai ser explicitamente assumida pelos especialistas como nascendo de uma crise paradigmática – uma crise, quer dos quadros teóricos de feição estruturalista para “ler” o processo urbano quer dos modelos mais clássicos de “fazer” a cidade. A análise das várias intervenções e reflexões aos longo deste período mostra uma mudança gradual: de um debate que nos anos 70 se centra na questão da *participação para combater a desigualdade* herdada do fascismo – desigualdades no acesso ao poder político e desigualdades sociais das camadas populares – assistimos a uma crescente centralidade das temáticas da *participação para combater o desordenamento*. Este novo enfoque na questão do desordenamento nasce em grande medida em torno da legislação que entre 1982/84 avançou com os principais instrumentos de planeamento e ordenamento do território do novo regime democrático – o Plano Diretor Municipal (PDM), as áreas de construção prioritária (ACP) e as áreas de desenvolvimento urbano prioritárias (ADUP). Mas

ela assinala igualmente uma viragem nos termos dos discursos políticos e especializados em torno da questão urbana, que se encaminham para reorientar o debate sobre democracia e território a caminho do tropo do “país desordenado,” como se lhe referiu Baptista (2012).

Neste capítulo, procuramos retrazar as principais linhas de intervenção política e o percurso intelectual dos “especialistas nas questões urbanas”. Assim, começamos por dar conta dos traços gerais que caracterizam o campo de reflexão construído por estes protagonistas – quem são, e como podemos interpretar o papel destes especialistas-reformistas na politização da questão urbana. Em seguida, analisamos o modelo de politização do urbano – a conceptualização da metrópole como herança problemática para a democracia – dando conta da evolução nas formas de conceptualizar o problema que a questão urbana coloca à democracia. Isto é, a passagem entre um momento inicial de apologia do “socialismo democrático” para, num segundo momento, assistirmos ao crescendo das temáticas do desordenamento urbano e dos meios de o combater. Por fim, damos conta da passagem desta geração de especialistas para o campo académico e a investigação, que tende a olhar o problema metropolitano numa perspetiva mais culturalista e mais territorializada, com os trabalhos sobre as identidades sociais dos “clandestinos” e os estudos sobre processos de planeamento municipal e reconversão urbanística que arrancam por esta altura. É também nestes anos que grande parte destes especialistas participa na criação da revista *Sociedade e Território*, fundada em 1984, a qual virá a tornar-se talvez o mais relevante espaço académico de análise das relações entre regime democrático, sociedade e território nestas décadas.

Ora, este percurso da política para a academia e do socialismo democrático para o planeamento como pacto (e depois, “estratégico”) não deixa de reforçar a definição da questão urbana como colocando, no fundamental, um problema de desordenamento – e contribuir, portanto, para a acomodação despolitizada da desigualdade urbana e na habitação. Embora na reflexão feita por estes protagonistas ao longo destes anos seja patente a sua perceção de que o desordenamento resultava de uma estrutura de poder assente na desigualdade, o novo foco no combate ao desordenamento não deixou de contribuir para secundarizar o combate sobre a desigualdade, que exigiria outro tipo de políticas. Esta viragem é ainda mais relevante porque aconteceu no exato momento em que o regime se preparava para uma nova ronda de liberalização económica, com o início da política de privatizações e a entrada na então CEE, na segunda metade dos anos 80.

6.1 Os especialistas- reformistas: geração, política e socialismo

No final dos anos 70 e ao longo da primeira metade dos anos 80, emerge um campo de reflexão e intervenção política que problematiza o que “é” a construção de um regime democrático a partir da politização da relação entre Estado e território(s), que terá na revista *Cadernos Municipais* o seu elemento central. No fundamental, referimo-nos a um campo de debate enquanto uma temática partilhada, um conjunto de projetos políticos expressos e, na verdade, o percurso de uma “geração” de urbanistas. Em conjunto, estas intervenções desenharam um modelo de politização da questão urbana que se distingue, quer pelas suas características próprias quer ainda pelos resultados dessa reflexão política.

No fundamental, podem ser apontados quatro traços distintivos a este espaço de intervenção/reflexão: em primeiro lugar, os seus protagonistas são, maioritariamente, *especialistas* nas questões da cidade e do território; em segundo lugar, a sua proposta politiza a relação entre Estado e território e, portanto, desenha um modelo de *territorialização da democracia*; em terceiro lugar, esta intervenção dos especialistas-reformistas articulou-se inicialmente na *área política do Partido Socialista*, construindo uma proposta política dirigida às suas elites governativas, e não como base de uma subjetividade popular urbana ou de uma força política própria; e por fim, em quarto lugar, serão estes protagonistas que, já nos anos 80, *vão lançar as principais formulações da teoria social portuguesa sobre democracia, território e questão urbana*. Vejamos brevemente cada um destes traços.

Em primeiro lugar, apelidamos estes intervenientes no debate sobre descentralização/territorialização da democracia como especialistas. Tomamos aqui o conceito de especialistas para dar conta das características de um conjunto de autores e intervenientes que, ao longo dos anos, vinha a problematizar a relação entre Estado, território e cidade em Portugal, alguns desde a década de 60, e que provinham de experiências profissionais e formações académicas diretamente ligadas às questões do ordenamento e das políticas urbanas. Quase todos estiveram profundamente envolvidos no processo político antes e/ou logo após a queda do antigo regime, e alguns chegaram mesmo a assumir cargos governativos ou dirigentes no pós-25 de Abril em serviços “respondentes” à questão urbana e às políticas de habitação. Governantes e ex-governantes, responsáveis de organismos estatais, académicos, técnicos de planeamento e arquitetos – numa palavra, especialistas – vão colocar-se no debate sobre a construção da democracia como aqueles que conseguem cruzar o conhecimento dos territórios, o conhecimento disciplinar de que são portadores e o

conhecimento das políticas públicas. É a partir dessa posição estabelecem os termos de uma reflexão e do combate ao centralismo estatal.

Contudo, são “especialistas” num sentido algo diverso daquele que foi proposto por autores como Topalov (1990) ou Rabinow (1989), que, partindo dos quadros teóricos e das estratégias epistemológicas desenhadas por Michel Foucault nos seus trabalhos sobre modernidade e biopolítica, deram conta do novo sistema de saber-poder que se estrutura no final do século XIX, e da profunda ligação que se estabelece entre a estruturação dos campos disciplinares das ciências sociais e os modelos de governação da sociedade pelo Estado moderno liberal. Num desses trabalhos, Topalov discutia a emergência das ciências da “sociedade” como uma alteração substantiva nas relações entre produção de conhecimento e os modelos de governação. Argumentava Topalov que, na passagem entre os séculos XIX e XX, assistimos ao ocaso da nebulosa dos reformadores sociais que haviam guiado planos de intervenção “melhoristas” nas grandes cidades europeias e nos espaços coloniais ao longo da segunda metade do século XIX, por vezes inspirados pelas propostas do socialismo utópico. Surgia agora uma nova identidade: os especialistas, «homens novos», diz Topalov, montados na afirmação de um saber próprio e específico, e em que «cada nova profissão elabora uma tecnologia que lhe é própria, reivindica uma legitimidade científica específica» (Topalov, 1990: 56, tradução da autora). Olhando a questão urbana como problema político de integração das classes populares, Topalov argumenta que foi pela mão destes novos especialistas que a demanda política de redistribuição e participação, protagonizada pelos movimentos de trabalhadores e dos segmentos populares urbanos, é reformulada e fragmentada em “problemas urbanos” – passíveis de ser respondidos a partir das técnicas de intervenção próprias de cada disciplina, estas legitimadas pelo saber neutro e racional das ciências da sociedade. Ora, diz o autor, essa retórica cienticista da intervenção na cidade, essa autonomização disciplinar dos saberes sobre a sociedade é concomitante e cúmplice de uma estratégia política de dispersão e desagregação da interpelação política sobre cidadania e justiça social. A afirmação das ciências da cidade/sociedade funcionou, portanto, ao serviço de um processo de despolitização da exclusão política e das desigualdades sociais, e trabalhou para alcançar a integração subordinada das *classes (urbaines) dangereuses* (Topalov, 1990).

No nosso debate, contudo, o estatuto de *expertise* coloca-se num contexto histórico muito diferente. Nos anos 70 e 80, a autoridade dos especialistas das disciplinas do “espaço” e da “forma” da cidade surge já erodida pelos múltiplos combates, fracassos e críticas aos saberes/projetos modernizadores e cienticistas que marcaram a história do século XX. No

contexto português, os próprios *experts* parecem conscientes das limitações da sua autoridade disciplinar e, em particular, da crise dos quadros, conceitos e modelos do planeamento urbano clássico e modernizador. Filha do seu tempo, esta geração, que se havia formado na oposição ao regime de Salazar, partilhava aliás da crítica que havia surgido nos anos 60 ao paradigma positivista de planeamento urbano e conhecia o falhanço dos grandes projetos racionalizadores e universalistas das democracias europeias ao longo do século XX. Se o campo disciplinar do urbanismo se instituiu no início do século XX por se autointitular como produtor de um saber dito neutro e competente para racionalizar a cidade (Choay, 2005 [1965]), no final dos anos 70 essa crença parece vacilar entre os próprios especialistas dos saberes sobre o urbano.

Ora, essa descrença, nos tempos em que François Lyotard anunciava o novo sentido epocal da pós-modernidade, implicava assim uma alteração nas relações entre saber e poder. Nas experiências da modernização do final do século XIX e início do século XX partia-se de uma representação universalista do *saber* para legitimar uma aplicação designada como “técnica” na *política*. Ora, no tempo histórico da nossa investigação, o trânsito entre produção de saber e implementação da política é menos linear: neste caso temos uma geração que se profissionaliza, que adquire estatuto e prática nas disciplinas do “urbano” – planeamento, arquitetura, políticas de habitação – durante o Estado Novo, e que é, aliás, no contexto dessa profissionalização/prática que se politiza. Estes especialistas vivem depois a transição democrática como participantes ativos na luta política e assumindo responsabilidades políticas. Chegados ao tempo da “normalização” do regime, entre o final dos anos 70 e início da década de 80, já fora dos lugares governamentais, enunciam um projeto político de reforma democrática do Estado. Contudo, como veremos, sem conseguir fazer vingar as suas ideias nas escolhas governativas, parte destes protagonistas transporta a sua reflexão para um novo projecto de produzir um “saber” sobre a sociedade portuguesa e a questão urbana. Quando chegamos a meados dos anos 80 e na década de 90, o estatuto destes mesmos especialistas no debate da teoria social portuguesa sobre urbano e democracia será quase hegemónico.

O segundo traço distintivo que vale a pena sublinhar é que a proposta de descentralização deste conjunto de especialistas-reformistas é bem mais ambiciosa em termos políticos, ou até conceptuais, do que uma mera reforma do aparelho administrativo do Estado. Os debates destes especialistas desenhavam um caminho para a *territorialização da democracia*. O combate político destes protagonistas parte da afirmação de que o território não é um mapa sobre o qual se derramam políticas pensadas nos organismos do Estado

Central, mesmo quando estas surgem animadas por ideais progressistas. O território é antes conceptualizado como a base e a ancoragem constitutiva do projeto democrático – definido como constituído historicamente pelas sucessivas dinâmicas políticas, sociais e económicas que marcaram a história do país e que, quando inscritas, colocam em marcha novas dinâmicas e desafios. Assim, *o território é a sociedade* enquanto diversidade e configuração histórica materializada dos resultados das relações de força entre grupos sociais. Daqui que fosse argumentado que o projeto democrático teria necessariamente que partir do território – da sua história, da cristalização dessas configurações, dos limites e possibilidades que elas colocavam, e dos atores sociais e políticos nele situados. Descentralização e territorialização da democracia são descritas como nada menos do que a própria consumação do projeto democrático.

O terceiro traço distintivo deste debate sobre urbano, território e democracia é que, no fundamental, ele decorre num espaço editorial da área política do Partido Socialista. Várias reflexões setoriais, propostas e até trabalhos de orientação académica virão a ser publicados ou referenciados nos *Cadernos Municipais* – uma publicação que se dedica às questões autárquicas e que é editada a partir de 1979 pela Fundação Antero de Quental, ligada ao PS. Quer nos órgãos editoriais quer entre os colaboradores permanentes, é nos *Cadernos Municipais* que vamos encontrar alguns dos mais relevantes protagonistas do debate político sobre território, planeamento e democracia em Portugal destas décadas: Nuno Portas é neste período o diretor executivo da publicação; Maria do Céu Esteves, que havia participado na revisão do Plano Diretor de Lisboa, a partir de 1972; Murteira Nabo, economista, que várias vezes integrou elencos governativos do PS e que, à época, era vereador na Câmara Municipal de Lisboa; o arquiteto e urbanista Vassalo Rosa, que trabalhou em múltiplos projetos desde do plano de Chelas nos anos 60, até à Expo de 1998; Eduardo Pereira, Secretário de Estado da Habitação ainda durante o tempo dos governos provisórios e Ministro da Habitação, Urbanismo e Obras Públicas nos primeiros governos constitucionais; Manuel Ferreira Lima, que havia sido Ministro dos Transportes no II Governo constitucional; o arquiteto Gomes Fernandes, deputado do PS, que havia sido o principal protagonista do ataque parlamentar do PS ao SAAL; e ainda um conjunto de presidentes de importantes câmaras municipais presididas pelo Partido Socialista: Mesquita Machado, Presidente da Câmara Municipal de Braga; Aquilino Ribeiro, que presidiu à Câmara de Lisboa; e Riço Calado, da Câmara de Loures.

No primeiro número, provavelmente pela mão do seu diretor Sousa Gomes, que havia sido também ministro nos primeiros governos do PS, os objetivos políticos dos *Cadernos Municipais* são traçados:

«O projeto municipal que defendemos quer ser um projeto participado, recusando a massificação burocrática de soluções de socialização mecanicista das intuições públicas. Queremos uma sociedade em que o cidadão possa ocupar-se, directamente, das questões de interesse geral, que não podem ser monopólio da administração pública, nem central, nem local (...) as questões que se ligam com o quadro de vida, que o cidadão suporta quotidianamente: as escolas e as creches para os pequeninos, os apoios à família e aos idosos, a animação sócio-cultural e os interesses ecológicos, a habitação que nos falta, os transportes que não temos» (“Editorial”, 1979: 2)

Esta declaração é relevante pela clareza com que procura demarcar-se das posições assumidas pelo PCP em relação ao poder local e às políticas do território. As propostas do grupo que aqui apelidamos de “reformadores”, à falta de melhor expressão, traduz uma abordagem que se procura apresentar como sendo menos estatista. Ou seja, não advoga apenas uma orientação política socialista para o Estado; na verdade, diz desconfiar das grandes políticas públicas lançadas a partir do Estado Central, e argumenta que é preciso retirar algum poder a essas estruturas centrais e devolvê-las à sociedade e aos cidadãos auto-organizados. Assim, e ao contrário do PCP e seus aliados, a descentralização não é encarada apenas como uma redistribuição das funções e competências entre Estado central e Estado local, mas também como uma devolução de poder à sociedade civil, ao mesmo tempo que recusa a orientação liberalizante das políticas urbanas e de habitação que arranca no início dos anos 80, com a chegada da Aliança Democrática (AD) ao governo. A própria linguagem dos textos tende a refletir esse universo político e essa diferenciação em relação ao PCP – na revista ligada ao Partido Socialista são mais as referências aos “cidadãos” do que aos “trabalhadores” como estatuto/identidade política das populações; e mais as referências às “populações” ou à “sociedade civil” do que às “classes” no processo urbano. Em alguns textos, os autores assumem até a bandeira da democracia autogestionária, seguindo a orientação que havia sido difundida pela a chamada “segunda esquerda” francesa, protagonizada nos anos 70 pelo Partido Socialista Unificado (PSU), que tinha tentado criar em França um espaço político entre o PCF e a Secção Francesa da Internacional Operária (esta última, a SFIO, esteve na origem da formação do Partido Socialista Francês).

Contudo, parece ser com Nuno Portas, que surge como diretor executivo da revista *Cadernos Municipais* no início de 1980, que se estrutura uma linha editorial que alia as intervenções de especialistas e as propostas de socialismo democrático, a partir da qual se torna mais explícita essa relação entre o saber dos especialistas e o projeto político reformista. São os editoriais bimensais de Nuno Portas que vão configurando distintivamente a proposta política da revista: *reinventar/democratizar o Estado Português a partir do território e do poder local*. Dizia Portas em meados de 1979,

«Na perspectiva socialista, a descentralização de competências visa... a democratização do Estado através, não apenas de ganhos conjunturais em eleições para os órgãos de soberania, mas pela possibilidade de maior apropriação do poder em certas áreas pelas populações interessadas nos seus resultados, reduzindo assim o perigoso fosso que continua a separar, no dia-a-dia, a administração pública ... da sociedade civil que quer e pode apoiar as transformações sociais. (...) A pedra de toque da descentralização política estará na capacidade de desenvolvimento da *democracia de base e da organização cooperativa* ao mesmo tempo que os municípios recebem do Estado as novas competências e os recursos correspondentes. Se assim não for apenas se transferirão poderes de uma burocracia para a outra.... o projecto de descentralização não é fundamentalmente movido por razões de técnica administrativa, mas porque pode criar, em muitos lugares, uma mudança qualitativa na orientação política e na práxis social face ao Estado, com reflexos irreversíveis no futuro do país.» (Portas, 1979c: 17; ênfase meu)

Nas páginas dos *Cadernos Municipais* começam a escrever alguns dos mais relevantes intervenientes no debate político e académico sobre a relação entre território, democracia e a questão urbana portuguesa. Aqui publicam Fonseca Ferreira, que havia sido dirigente no Fundo de Fomento Habitação durante a transição democrática e que mais tarde se tornaria militante do PS, e que conta com uma extensa obra académica sobre políticas de habitação. Também o arquiteto Luís Jorge Bruno Soares intervém no espaço dos *Cadernos* depois de uma importante experiência profissional e política: no início dos anos 70, Bruno Soares havia integrado a equipa do plano da Brandoa pelo GPA (ver Castela, 2011), participando depois em 1974/75 numa brigada do SAAL em Lisboa (ver Bandeirinha, 2007), e em 1982 elabora com o arquiteto Manuel Salgado um dos primeiros PDM a serem realizados em Portugal, na Moita. Como veremos, Bruno Soares fará um dos mais marcantes estudos sobre os “clandestinos” na Região de Lisboa, publicado em 1985, cujas ideias e o próprio projeto de

investigação foram discutidos pela primeira vez nos *Cadernos Municipais*. Também o arquiteto Fernando Gonçalves irá contribuir para os *Cadernos Municipais* – Gonçalves, a par de uma relevante obra de análise dos modelos de ordenamento e urbanística em Portugal, havia integrado o projeto editorial da revista *Cidade-Campo*, e virá a dirigir o *Jornal dos Arquitectos* a partir de 1988.

Será, portanto, em torno do mote da descentralização que os *Cadernos Municipais* se tornam, entre 1979 e 1985, num dos principais espaços de discussão das políticas urbanas e do território, povoado de intervenções de especialistas, e onde se argumenta que a democracia portuguesa só pode verdadeiramente cumprir-se se for territorializada.

6.2 *Cadernos Municipais*: do combate entre blocos sociais ao plano como pacto político

Desde os seus primeiros números que a revista *Cadernos Municipais* olha com particular atenção para a questão urbana. Será em torno da metrópole conceptualizada como problema político que diferentes autores vão construindo uma proposta de organização e enraizamento do projeto democrático.

Na leitura deste espaço editorial é possível notar uma evolução nos modos como a questão urbana é conceptualizada e politizada. À medida que nos distanciamos do 25 de abril e, em particular a partir da crise social que marca o início dos anos 80, é possível notar uma mudança nas problemáticas e nos conceitos que vão sendo utilizados: dos debates inicialmente centrados sobre a herança da *desigualdade* caminhamos para os desafios do *desordenamento*; e do debate sobre o socialismo democrático como mobilização de um bloco social progressista que confrontasse o bloco social retrógrado, encaminhamo-nos para análises mais centradas sobre os instrumentos de planeamento, que apontam os processos de planeamento como um pacto político entre “agentes” locais.

Assim, num primeiro tempo, entre finais dos anos 70 e o início dos anos 80, as aglomerações metropolitanas estão no centro do debate destes especialistas e são conceptualizadas quase a três tempos – como passado, presente e futuro do país. A metrópole é lida simultaneamente como a cristalização de um desequilíbrio territorial e político herdado do fascismo; como um problema de desigualdade central na legitimação da democracia; e como um obstáculo ao desenvolvimento futuro do país. A solução política preconizada bate-se pela descentralização do poder para as autarquias e para as organizações da sociedade civil,

e os textos surgem animados pela defesa entusiasta do socialismo democrático e da autogestão.

Contudo, acompanhando a liberalização económica que arranca em Portugal nesta passagem entre as décadas, e a partir da vaga legislativa que em 1982/84, que avançou um conjunto de instrumentos de planeamento urbano e territorial (PDMs, ADUPs, ACPs, e loteamentos urbanos), as intervenções parecem focar-se crescentemente nos debates sobre planeamento/ordenamento. Para esta nova centralidade do desordenamento concorrem vários fatores: por um lado, nestes anos, a expansão da construção clandestina nas periferias de Lisboa agigantava-se, colocando a questão do (des)ordenamento urbano como politicamente “visível”; por outro lado, ao abrigo destes novos instrumentos de intervenção, os próprios especialistas envolvem-se profissionalmente em projetos de planeamento, reconversão e ordenamento nas periferias urbanas que são lançados pelos municípios, o que, obviamente, suscita a sua reflexão sobre o “desordenamento” nas áreas metropolitanas; e, por fim, a própria crise económica e orçamental dos anos 80 colocava em causa a credibilidade de soluções políticas mais dependentes do investimento direto do Estado.

6.2.1 *Cadernos Municipais* 1979-1982: a metrópole como problema, descentralização e cooperativismo

Neste primeiro período, as intervenções de diferentes participantes nos *Cadernos Municipais* organizam-se, no fundamental, em torno de quatro ideias. Em primeiro lugar, a *concentração metropolitana tende a ser conceptualizada como um problema fulcral para a fabricação da democracia portuguesa* – a metrópole é um desequilíbrio que resultou do centralismo autoritário do Estado Novo e o papel da democracia é estancar o seu crescimento e desenhar uma estratégia de desenvolvimento tendo em conta todo o território nacional. Em segundo lugar, a sua proposta de reforma do Estado aponta o *poder local democrático como a chave da democratização e do desenvolvimento do país*, enquanto espaço primeiro de participação e de implementação de políticas públicas. Em terceiro lugar, refletindo sobre os modelos fracassados de ordenamento territorial e urbanístico em Portugal ao longo do século XX, conceptualiza-se o *planeamento urbano/territorial como um processo ancorado no território e desenhado de “baixo” para “cima”*. E em quarto lugar, a democratização da sociedade exige modelos de participação das populações, em particular na resposta habitacional das grandes áreas urbanas – o elogio do cooperativismo nasce desta visão da *autogestão como forma exemplar de organização das populações* na produção de bem-estar.

A metrópole como problema

Em 1979, num dos textos mais estruturantes da linha política seguida nos primeiros anos nos *Cadernos Municipais*, Nuno Portas traça uma leitura política sobre o modelo centralista do Estado Novo: o fascismo gerou e geriu um aparelho administrativo controlado centralmente para responder a «uma necessidade do sistema económico dominante para manter ao nível mais baixo a parte da receita pública destinadas às necessidades elementares das populações, ou seja, o mais baixo custo da reprodução da força de trabalho». Daqui, afirma, resultou num modelo de investimento público desajustado das necessidades do país, apostado em «realizar palácios de justiça em vez de liceus, avenidas em vez de alojamento social» (Portas, 1979c: 10).

Nesta leitura, os processos de metropolização em torno de Lisboa e Porto são olhados como produtos dessa necessidade de controlo político que nasceu do alinhamento do anterior regime com os interesses dominantes da economia portuguesa – a metrópole nasceu de um regime ancorado nas estratégias de classe dos grandes interesses económicos. O problema político que o fascismo colocava não era apenas a questão de autoritarismo político, mas também o facto de desenhar um modelo económico e territorial que era um obstáculo ao desenvolvimento do país, e que assentava na manutenção de desigualdades e carências de largos estratos da população. O centralismo é lido, portanto, como instrumento de manutenção da desigualdade, e a metrópole é, social e territorialmente, o seu fruto.

«por alguma razão se não fez nada ao longo do último quarto de século para conter o crescimento dessas duas aglomerações [Lisboa e Porto]; por alguma razão se fizeram aí os maiores investimentos em infra-estruturas, por parte do Estado; por alguma razão Lisboa e Porto chegaram a 74 sem planos regionais metropolitanos (...) O capital financeiro beneficiaria largamente dessa situação ao que os jornais chamaram “caótica” (...) associado ao capital industrial, nacional e multinacional, aproveitou-se ao máximo da concentração de actividades (...) e, como suporte que é do sector da propriedade prediária e da construção, fomentou a chamada especulação imobiliária, que se tornou tão atractiva que a massa de lucros se investia cada vez mais na expansão urbana e cada vez menos na modernização do nosso aparelho produtivo» (Portas, 1982a: 19)

Este *problema metropolitano* não se traduzia apenas nos enormes custos sociais que impunha aos largos segmentos populares das grandes cidades, cujas carências criavam uma

enorme pressão sobre o jovem regime democrático. Na conceção de Portas, a metrópole como problema deformava a estruturação da organização económica e financeira do país. Por um lado, o Estado Novo havia colocado o erário público a financiar grandes infraestruturas que beneficiavam os grupos económicos dominantes em detrimento de outras necessidades infraestruturais das populações urbanas; e, simultaneamente, os grandes interesses privados haviam-se organizado para beneficiar desse investimento, numa lógica que Portas apelida de “capitalização parasita” do investimento público (Portas, 1982a: 21). Por outro lado, com o afluxo populacional à metrópole, os espaços urbanos tornavam-se eles próprios lugares de rentabilidades fáceis e apetecíveis – a especulação imobiliária, com a sua capacidade de gerar grandes receitas rapidamente, implicava que o investimento necessário em setores económicos fundamentais para o desenvolvimento do país era desviado para a produção habitacional especulativa.

Essa lógica especulativa, que Portas já denunciara em 1974 nos seus tempos de Secretário de Estado da Habitação, lançava a ameaça da «terceiromundização» dos territórios metropolitanos por não responder às necessidades das populações urbanas (Portas, 1982a: 20). Sem resposta ao êxodo rural, os espaços urbanos albergavam urbanização ilegal, economia subterrânea e de subsistência, e informalidade. Para o futuro da democracia era necessário quebrar este ciclo vicioso: o investimento público canalizado para a grande concentração populacional e capitalizado pelos investimentos privados, os quais, por sua vez, criavam novas estruturas produtivas e atraíam novos migrantes rurais à metrópole pela ausência de alternativas no “resto” do país. As populações acorriam à “cidade” sem que esta estivesse preparada para os receber e integrar, o que exigia novos investimentos públicos. Era urgente, argumentava Portas, contrariar este modelo de desenvolvimento, «para não ter que se ir atrás do crescimento metropolitano como única saída para centenas de milhares de portugueses» (Portas, 1982a: 20).

Repetindo implicitamente a máxima de Corbusier, de que «se queremos urbanizar as cidades, temos de desenvolver os campos», Portas argumentava que, para resolver o problema metropolitano, era necessário olhar para o “resto” do país: os territórios que ficam fora dos centros metropolitanos e da sua área de influência e aí criar emprego e capacidade de iniciativa local. A solução contra a “terceiramundização” era combater (o avolumar da) metrópole. Numa palavra: descentralizar.

Descentralizar e regionalizar: o poder local como reinvenção democrática do Estado

Até por ser uma revista dirigida às questões autárquicas, nos *Cadernos Municipais* o poder local democrático surge como lugar central de reestruturação do poder político e como mecanismo de democratização da relação do Estado com os territórios e as populações. Mais ou menos explicitamente, critica-se o modelo de institucionalização democrática na forma como definiu a sua relação com as autarquias, ao manter praticamente intocada a tutela disciplinar dos organismos centrais do Estado sobre os instrumentos de planeamento e urbanização das autarquias, e por perpetuar modelos centralistas de desenho e implementação das políticas públicas. Contra a perpetuação do centralismo estadonovista, tratava-se, como lhe chamava Nuno Portas nos finais dos anos 70, de construir um socialismo democrático.

Entre 1979 e 1982/83, é em torno deste projeto político que se vão multiplicando intervenções e debates. A descentralização de competências e o projeto de socialismo democrático é sustentado por três argumentos. O primeiro aponta para a consumação da participação democrática – a participação que é possível ao nível local deveria poder traduzir-se na definição de escolhas para programas de «alojamento social e sua atribuição», na organização da rede de equipamentos, planeamento de espaços públicos e transportes, através da relação entre eleitos e as organizações de base (Portas, 1979c: 14). O segundo argumento é a eficácia das políticas – o conhecimento próximo dos contextos é o que permitiria eficácia na implementação das políticas públicas: «evitar o que para os serviços centrais parece “anarquia” e, muitas vezes, não é mais do que diversidade» (p.15). E o terceiro argumento é estratégico, e sobre a relação entre forças políticas,

«as autarquias locais (...) representam o povo e governam esse mesmo povo, na dupla qualidade de cidadãos e trabalhadores e vão procurar adaptar, concelho a concelho, região a região, o governo local à sua base social de apoio, através da escolha concreta das prioridades, das políticas, para as satisfazer e da *mobilização dessa base para as suportar e defender contra o “bloco” dos interesses retrógrados*» (Portas, 1979c: 14, ênfase meu)

Conjugados, estes argumentos pretendiam redesenhar uma política de desenvolvimento contra os interesses dominantes e, em certa medida, contra o “peso” político das áreas metropolitanas, que estancasse a sangria populacional e económica do “resto” do país para as grandes aglomerações urbanas: «a lógica dominante no aparelho produtivo e no

sistema bancário (...) só poderá entrar em crise quando a relação de forças se alterar, através de um maior peso dos interesses das populações não metropolitanas» (Portas, 1979c: 15).

Não deixa de ser interessante notar como esta proposta de socialismo democrático ancorado no poder local retoma em parte o discurso municipalista que marcou o ideário republicano no início do século XX em Portugal (Alves, 2010). Regressa aqui a denúncia do pendor autoritário de atuação do Estado central e a indicação de que a legitimação dos regimes políticos se faz pelo enraizamento da participação e pela autonomia local – esse ideário, dito progressista nas primeiras décadas do século XX, é, em certa medida, retomado.

Em 1980, com o Partido Socialista na oposição, António Sousa Gomes, secretário nacional do PS para as Autarquias, apresenta um relatório no Encontro Nacional de Autarcas Socialistas. Sousa Gomes sistematiza as duas traves mestras da orientação política do PS para o poder local democrático: descentralização e participação. Em primeiro lugar, é defendido o alargamento de competências das autarquias a várias áreas: cultura, educação, intervenção social e cuidados básicos de saúde. Mas será em particular sobre urbanismo, ordenamento e habitação que o texto se foca com mais detalhe, em particular na política de solos: «é incompatível com a existência da autonomia autárquica não se devolver aos municípios o poder sobre o solo urbanizável». O texto previa, assim, que os municípios tivessem poder de decisão sobre as declarações de utilidade pública e as expropriações necessárias à execução dos seus planos de «desenvolvimento urbanístico» (Gomes, 1980: 3-4). O segundo aspeto é o elogio da participação cidadã: «Os socialistas consideram como traço fundamental de uma política democrática da gestão municipal a participação». Contudo, não é avançado nenhum modelo de organização da gestão local que dê mais poder às formas de participação das populações. Pelo contrário, é assegurado que a arquitetura institucional desenhada na Constituição de 1976 deve manter-se: «não se trata de contrapor ao esquema de gestão democrática um novo esquema teórico de participação. Trata-se antes de utilizar com eficácia a participação dos cidadãos para encontrar as soluções necessárias aos objetivos que a comunidade quer ver resolvidos» (Gomes, 1980: 1). Apesar de ser aparentemente menos crente no poder do Estado Central, esta conceptualização da “utilização com eficácia” da participação cidadã para as “soluções necessárias” não parece muito distante da enunciação do PCP sobre o papel das organizações populares na “resolução de problemas concretos”, de que atrás demos conta. Mas talvez o mais relevante seja notar que a temática da “metrópole como problema”, repetidamente argumentada por Nuno Portas e que marca o tom editorial dos *Cadernos Municipais*, está ausente neste relatório dirigido aos quadros políticos locais do

Partido Socialista. O PS abraça politicamente a bandeira da descentralização, mas nas iniciativas públicas não aponta a questão metropolitana como um obstáculo ao desenvolvimento do país. E, apesar do elogio da descentralização ganhar palco neste Encontro de autarcas, será difícil ver a transposição desta bandeira nas propostas políticas do PS quando o partido regressa ao governo, a partir de 1983, como parte do Bloco Central.

Apesar disso, a defesa da descentralização e até da autogestão mantém-se como mote organizador da reflexão dos *Cadernos Municipais* no período entre 1979 e 1982. Procuram-se, aliás, modelos e experiências internacionais. Assim, Nuno Portas parte para França em 1981 para reportar a reforma política colocada em marcha pelo novo Presidente Mitterrand, que ia no sentido de descentralizar competências para as regiões e os departamentos franceses, e que era encabeçada por Michel Rocard enquanto ministro do Plano e Ordenação do Território. Ora Rocard, que virá mais tarde a ser primeiro-ministro, tinha chegado ao Partido Socialista Francês depois de ter sido dirigente do Partido Socialista Unificado, cuja principal formulação política assentava exatamente na proposta do socialismo autogestionário. E, curiosamente, é nas páginas dos *Cadernos Municipais*, e não na revista *Poder Local* da área política comunista, que Campos-Venutti, vereador do PCI em Bolonha e autor de importantes obras de administração urbanística, é entrevistado e dá conta da experiência política dos comunistas italianos na organização da participação das populações no governo da cidade. Prosseguindo essa apologia da participação cidadã na implementação das políticas públicas, é exatamente na política de habitação que a autogestão é apontada como caminho determinante para resolver a crise de alojamento nas áreas metropolitanas.

Habitação: municípios, autogestão e cooperativismo

Em 1979, Fonseca Ferreira, que havia dirigido no FFH o apoio ao setor cooperativo e o programa de empréstimos às autarquias, escreve uma breve monografia sobre o papel das cooperativas na produção habitacional. O texto dá conta da capacidade do setor em criar novas estruturas e da multiplicação do número de cooperantes em poucos anos – passando de 10 mil sócios, em 1975, para cerca de 46 500, em 1978 (Ferreira, 1979: 6). Nesse texto, Fonseca Ferreira apontava a organização cooperativa como uma solução com particular importância para as áreas metropolitanas, exatamente por ser capaz de enfrentar a expansão dos clandestinos que marcava os espaços metropolitanos nestes anos. Para Fonseca Ferreira, as cooperativas de habitação económica estavam particularmente vocacionadas para captar e

integrar «potenciais “promotores” ou “clientes”» da construção clandestina – isto é, proprietários de terrenos nas áreas periféricas das grandes aglomerações, e famílias de recursos escassos que necessitavam de habitação. Nesse sentido, as cooperativas são apontadas por Fonseca Ferreira como um dos principais mecanismos para «travar a anarquia urbanística que avassala o território» porque, argumenta, desenham programas assentes num diálogo «permanente» entre câmaras e cooperantes para a escolha dos terrenos, a consideração dos condicionalismos e, nesse sentido, contribuíam para a «racionalização e ordenamento do espaço construído, economia de infra-estruturas» (Ferreira, 1979: 13). A auto-gestão cooperativa é assim colocada como importante instrumento de combate aos dois “problemas” colocados pela questão urbana na sociedade portuguesa: respondia simultaneamente à crise habitacional e ao desordenamento urbano.

Mas também, argumentava Fonseca Ferreira, porque a organização cooperativa tem um valor político em si mesmo – é um «meio pedagógico adequado à formação política (...) preparando as condições ideais e os quadros para o aparecimento de uma sociedade auto-gerida» (Ferreira, 1979: 17) e à potenciação da cidadania democrática. O cooperativismo é, assim, uma proposta de política de habitação que congrega a resposta a todos os desafios da questão urbana: *participação, redistribuição e ordenamento*.

Ao longo dos anos, o papel do cooperativismo vai ser apontado repetidamente como um modelo fundamental de organização das populações no processo de descentralização do Estado e territorialização da democracia (“Que política habitacional”, 1979; “As cooperativas...”, 1980; Ferreira *et al.*, 1980; Ferreira, 1982).

Mas é difícil não notar a dissonância entre as políticas do Partido Socialista no governo e as intervenções críticas que vão sendo publicadas nas páginas dos *Cadernos Municipais*. Em textos não assinados surgem avaliações negativas às políticas implementadas desde final de 1977, ou seja, durante o tempo de governo do PS: é criticada a retração dos instrumentos públicos de estímulo à produção habitacional e o desinvestimento do Fundo Fomento de Habitação na promoção habitacional acessível; e assinala-se a falta de apoio de sucessivos governos às cooperativas de habitação económica. Tudo parece indicar, portanto, uma relativa autonomização da linha editorial dos *Cadernos Municipais* em relação às políticas do PS – e, quer essa autonomização quer essa crítica, é protagonizada no essencial pelos especialistas, enquanto os dirigentes partidários tendem a publicar textos mais anódinos. Assim, cada vez mais, os *Cadernos* tornam-se o espaço que se destacava pelo debate travado entre especialistas, e menos pelos responsáveis políticos do PS. Em certos momentos, são

todos os “políticos” que se tornam objeto de análise quando os *Cadernos Municipais* divulgam as posições dos vários partidos sobre algumas matérias, e não exclusivamente a posição oficial do PS. Nesses momentos, os *Cadernos* parecem mais uma revista da especialidade, e menos um veículo de divulgação e debate de uma força partidária.

Alguns anos depois, será exatamente nas páginas dos *Cadernos Municipais* que Fonseca Ferreira retoma a discussão sobre política de habitação. O mote é, de novo, descentralizar competências e o programa de Empréstimos às Câmaras Municipais que Fonseca Ferreira havia dirigido no FFH, a partir de 1975, e que tinha sido abandonado é indicado como «sem dúvida a medida de política habitacional com melhores resultados, desde 1974», e «exemplo paradigmático das vantagens da descentralização» (Ferreira, 1982: 1). Significativamente, a experiência do SAAL tende a estar ausente dos debates dos *Cadernos Municipais* – o que pode parecer surpreendente dada a paternidade de Nuno Portas em relação ao programa, mas talvez compreensível se tivermos em conta o papel desempenhado pelo PS no Governo para colocar um ponto final nesta experiência. As poucas referências que surgem são sempre feitas de passagem, não se alongam em grandes elogios e, quase inexplicavelmente quando João Farinha, engenheiro do LNEC, discorre nos *Cadernos Municipais*, em 1983, sobre os méritos da autoconstrução tecnicamente assistida, não chega sequer a referir a experiência do SAAL (Farinha, 1983).

Será durante a vigência dos governos da AD que o Partido Socialista “oficial” apresenta projetos-lei importantes sobre a relação entre Estado e territórios. Primeiro, em 1980, com uma proposta centrada sobre ordenamento do território e regulação urbanística, e uma outra sobre a descentralização de competências para as autarquias, que parece ganhar mais destaque na agenda partidária – sem incluir, contudo, qualquer proposta de autogestão dos cidadãos na implantação das políticas públicas semelhante às que são feitas pelos especialistas. Já em 1982, no final do governo da AD, o PS apresenta uma das suas mais importantes propostas na política de habitação: a iniciativa de uma Lei-Quadro da Habitação. A proposta desenha uma estrutura descentralizada que permitisse acelerar, quer a produção quer o acesso a habitação condigna: «a política de habitação será concebida e realizada de forma descentralizada, cabendo às autarquias locais o estabelecimento dos programas habitacionais e a sua promoção» (Gomes, 1982a: 3). No fundamental, os socialistas propunham o estabelecimento de um plano quinquenal, construído a partir das propostas dos municípios, com base nas quais se estabeleceriam regimes de apoio, pela bonificação do

crédito para aquisição, incentivos e benefícios fiscais; e, por outro lado, estabelecia uma política de rendas condicionadas e de subsídios ao arrendamento para estratos carenciados. Mas a proposta, ao contrário do que vimos no caso do PCP, era explícita ao excluir o Estado Central da promoção ou produção direta de habitação, propondo-se antes um regime de apoios majorados para as cooperativas de habitação e os institutos imobiliários municipais. É importante notar que nesta proposta de Lei-Quadro da Habitação não é discutida a questão do acesso aos solos urbanos por parte dos municípios. Contudo, a proposta de Sousa Gomes não chegará a ser discutida na Assembleia da República. E, quando o PS chega de novo ao Governo como parte do Bloco Central que governou nos anos da crise, entre 1983 e 1985, de todas as linhas programáticas da política de habitação defendida pelo PS na oposição, só os apoios à aquisição de casa própria serão implementados.

6.2.2 *Cadernos Municipais* 1982-1985: desordenamento e produção do saber

À entrada dos anos mais duros da crise social dos anos 80, as temáticas e a linguagem dos *Cadernos Municipais* vão-se reestruturando. De uma linguagem que, entre 1979 e 1981, tendia ser mais enfática nas propostas do socialismo democrático e na denúncia do centralismo como instrumento de manutenção das desigualdades, assistimos, a partir de 1982, a uma reorientação do debate para uma leitura do urbano como um problema de desordenamento. A concentração metropolitana colocava ao novo regime o problema dos territórios de «crescimento “incontrolado e anárquico”», com «níveis dramáticos de degradação das condições de vida da maioria das suas populações» (Portas, 1982b: 22).

A partir da vaga legislativa que nestes anos instituiu um conjunto de instrumentos de planeamento (PDM, ADUP e ACP), a linha editorial passa a centrar-se mais claramente no problema do desordenamento e na sua eventual solução – o planeamento. Assim, neste período, vemos emergir a problemática dos “clandestinos” como centro de debate e de inquirição – as razões da sua proliferação; quem “são” os “clandestinos”; e como se estruturam os aglomerados de habitações ilegais – é toda uma reflexão sobre quais os modelos e a função política do planeamento perante a desordem dos territórios urbanos. Nuno Portas volta, mais uma vez, a organizar os termos da discussão sobre a questão urbana – diz Portas que o problema da concentração metropolitana, e os seus riscos de desordenamento e desequilíbrio, não deve ser abordado como uma mera desadequação ou ineficácia na aplicação dos modelos legais de ordenamento e/ou planeamento,

«a solução de fundo para o crescimento metropolitano não está no “planeamento”, nem mesmo na gestão “coordenada” da própria aglomeração: está sim no resto do país, que despeja para ela capitais e homens sem capital (...) a grande aglomeração oferece ao “exército de mão-de-obra” uma ilusão e algumas realidades de maiores chances futuras (...) a troco de aceitarem as condições mais penosas no presente – de habitação, de transporte para o trabalho e para as escolas, a falta de equipamentos de desporto e ar livre, etc., etc.» (Portas, 1982a: 21)

O “desordenamento” e a ineficácia das políticas para o urbano nasciam, portanto, do modelo global de relações de poder, e não de uma mera desadequação dos quadros normativos do urbanismo. Assim, conclui, não seriam resolúveis com meras soluções técnicas ou com o apuramento da legislação de planeamento: a resposta política à questão urbana não se resolveria apenas com administração urbanística, mas antes desenhando um modelo político capaz de estancar a drenagem de populações para as áreas metropolitanas que atravessa toda esta década. Dizia Portas: «não são os planos (urbanísticos) que irão conter o crescimento da grande Lisboa ou do grande Porto porque as causas dominantes do seu crescimento nem estão dentro dessas áreas, nem estão dentro dos fatores físicos que podem ser manejados pelo planeamento urbanístico» (1982b: 23). Para governar a metrópole, Portas apontava a necessidade de novas instituições políticas, organizadas como comunidades de municípios, para que estas não se sentissem tentadas a absorver as competências dos municípios. Mas, fundamentalmente, encarar a “metrópole-como-problema” implicaria avançar com políticas públicas capazes de «estancar a migração interna», «reforçar a rede urbana média e pequena no país» e, fundamentalmente, «mudar a esperança na província» (Portas, 1982b: 22).

A partir destas críticas, as intervenções nos *Cadernos Municipais* começam a centrar a sua atenção sobre um conjunto de temas que virão a tornar-se centrais no debate político e académico sobre planeamento/ordenamento durante as décadas seguintes – por um lado, análises das limitações e das potencialidades dos modelos/instrumentos de planeamento que são então lançados; e, por outro, um olhar mais sociológico sobre as características dos aglomerados clandestinos e dos seus habitantes.

O plano como pacto

Quando em 1982 saem os diplomas que deverão regular os processos de planeamento municipal e a gestão das zonas de expansão urbana, a crítica nos *Cadernos Municipais* surge de novo alicerçada na menorização da autonomia e da gestão do poder local democrático que esses diplomas implicam. E, em particular em relação à política de solos, num texto não assinado a opinião é que estas iniciativas legislativas eram uma «oportunidade perdida»,

«a prova mais evidente [da oportunidade perdida] é a separação absoluta que o Governo acabou por fazer entre o Planeamento Municipal e as novas formas de actuação em relação à política de solos que foram objecto do Decreto-lei, aprovando, simultaneamente, de um lado uma visão idealista e tecnicista do planeamento, do outro o realismo dos interesses mais palpáveis que estão em jogo» (“Uma boa ocasião...”, 1982: 1)

Nesse ano, Nuno Portas publica nos *Cadernos Municipais* um texto que procura discutir o papel estratégico do planeamento nesse tempo marcado pelas dificuldades colocadas pela crise social e económica que atravessa a sociedade portuguesa. Talvez não por coincidência, o título – *Para uma Nova Política Urbana* – retoma quase *ipsis verbis* o mote que em 1975 encabeçava a sua intervenção enquanto Secretário de Estado da Habitação na primeira reunião preparatória da Conferência das Nações Unidas sobre Habitat (Portas, 1975), onde a discussão se centrava então mais sobre a capacidade auto-organizativa das populações na produção das respostas políticas e na mobilização de recursos num país que vivia uma transição democrática, evocando implicitamente o SAAL.

Nesta (segunda) *Nova Política Urbana*, Portas desenha um outro projeto de resposta às carências populares em tempos de austeridade. A crise dos anos 80, escrevia, colocava em causa as soluções tradicionais do desenvolvimento urbano dos anos 60 – as grandes iniciativas habitacionais, os parques para a indústria, as grandes renovações urbanas ou as intervenções no património. Essa lógica expansiva não tinha agora espaço de implementação, o próprio conceito de “recursos” tinha que ser reconceptualizado, e o glossário desenvolvimentista, que, tradicionalmente, acompanhava esses grandes projetos de modernização, vacilava. Esta visão implicava, portanto, uma relativização dos modelos universalistas de modernização e de planeamento urbano e territorial, que tinham perdido a credibilidade e a adequação no novo contexto.

Em seu lugar, Portas argumentava que a resposta à crise residia agora nos próprios territórios lidos como sociedade local, e com os municípios democráticos a assumirem o papel de liderança. Assim, a política urbana não se circunscrevia à resposta de produção habitacional ou ao urbanismo – era antes o «conjunto de atuações públicas» perante as necessidades e os desejos dos cidadãos. O planeamento, nesse sentido, era conceptualizado não como a aplicação de um saber disciplinar ou uma resposta “técnica” por um corpo profissional especializado, mas antes como processo político de articulação entre os diferentes atores e agentes no território – o plano como pacto (Portas, 1982c: 4).

Esta conceção indica uma mudança importante: a estratégia anterior, que olhava o planeamento como processo descentralizado e participado a caminho da mobilização política de um «bloco social progressista» que se contrapusesse ao «bloco social retrógrado», é agora muito menos explícita. Apesar das críticas que surgiam nos textos dos *Cadernos Municipais*, o PDM poderia tornar-se, afinal, a metodologia de um pacto entre diversos níveis do Estado, populações e «agentes», e constituir-se, na prática, como a «tradução de um programa político» que se dedicasse a organizar a vida quotidiana nos territórios (Portas, 1982c: 5).

A mesma linha de argumentação é igualmente assumida por Fernando Gonçalves na sua crítica dos modelos de planeamento e ordenamento territorial. Já em 1979, Gonçalves havia notado o silêncio ruidoso do regime democrático, que tardava em criar instrumentos próprios de planeamento – e a incoerência da previsão dos PDM na lei de atribuições das autarquias sem nunca os regulamentar, num país que crescia de forma “desordenada”, e onde nas periferias urbanas se delapidavam recursos e se pulverizavam os loteamentos dando corpo à «feição caótica do processo de urbanização verificado em Portugal» (Gonçalves, 1979: i). Assim, a maioria das decisões sobre o arranjo urbanístico permanecia nas mãos dos organismos centrais do Estado; ora, sem plano, argumentava Gonçalves, estas decisões seriam sempre casuísticas.

Em 1984, dois anos após a legislação dedicada ao PDM, Fernando Gonçalves publica nos *Cadernos Municipais* uma leitura do novo modelo de planeamento português, secundando a crítica de que este instrumento mantinha os municípios num papel menor. Nesse texto, Gonçalves argumentava que a batalha política devia dirigir-se para desarticular a tecnocracia centralizada do sistema de planeamento. Em primeiro lugar, para reintroduzir uma dimensão propriamente política, constituinte do novo paradigma democrático: «num Estado democrático a viabilidade do planeamento depende da sua legitimação política, ou seja, sem concurso dos eleitos locais, dotados da referida capacidade de negociação, os planos

transformam-se em meros diktats da tecnocracia» (Gonçalves, 1984, n28: 21). Em segundo lugar, pela inoperância e, na verdade, pela impossibilidade do voluntarismo da tecnocracia central – que, ignorante dos contextos de implementação de políticas, tomava os territórios e os seus agentes como objeto de intervenção, e não como sujeitos pensantes,

«este sistema privilegiou artificialmente os grandes vectores de mudança, apressadamente identificados com os interesses que controlavam os grandes projectos supostamente estruturantes do território, e desprezou a estabilidade da paisagem humanizada (...) Se não pôs termo à cavalgada dos tecnoburocratas, a recessão veio pelo menos refrear a sua fuga em frente – e isso foi quanto bastou para se desfazerem as ilusões de um planeamento dito progressista e que se julgava capaz de substituir... a um já longo e longínquo diálogo entre populações e os seus territórios. Tornou-se evidente que planear à distância equivalia a transformar o território num espaço abstracto, perfeitamente ordenável no branco do papel mas completamente estranho ao espaço vivido (...) Que a nível local é possível ultrapassar esta visão amputada, isso decorre da natureza específica do município, consubstanciada na sua definição de pessoa colectiva territorial.» (Gonçalves, 1984, 28:25)

A tónica na centralidade do poder local no enraizamento da democracia e no desenvolvimento do país mantém-se presente. Mas o debate é cada vez mais centrado nos instrumentos de planeamento, mais como uma metodologia passível de potenciar a racionalidade política contextual e menos como uma estratégia de mobilização para o combate político. A par destes debates sobre planeamento, há outro tema que secunda esta demanda por racionalidades específicas e situadas que fazem os territórios urbanos – os clandestinos.

“Clandestinos”: a inoperância do planeamento “tradicional” nas periferias da metrópole

Por estes anos, as periferias de Lisboa viviam os efeitos da expansão dos aglomerados clandestinos nos concelhos em torno da capital, que se havia acelerado a partir de finais dos anos 70 e cujos impactos se faziam sentir nos primeiros anos da década de 80. Como vimos anteriormente, no imediato pós-abril, com a famosa classificação do então Secretário de Estado da Habitação de aglomerados “selvagens” (citado em Castela, 2011: 25), esses bairros clandestinos haviam ficado fora da intervenção do SAAL. Como veremos mais à frente, a partir de 1976 a legislação começa a procurar deliberadamente travar e punir a sua expansão e

a reordenar a sua forma nos territórios – com exíguos resultados nestes anos nas periferias de Lisboa, como também analisaremos mais detalhadamente nos capítulos seguintes.

Nos debates dos especialistas que intervêm nos *Cadernos Municipais*, a evocação dos clandestinos como crescimento «anárquico», «caótico» e «desordenado» perpassa ao longo destes anos em múltiplas intervenções sobre a questão urbana. Mas será fundamentalmente pela mão de Luís Jorge Bruno Soares que a habitação clandestina ganha maior densidade na conceptualização da metrópole como problema.

Em 1978, Bruno Soares havia publicado na *Poder Local*, a revista autárquica da área política do PCP, dois artigos sobre o desenvolvimento urbano na região de Lisboa (Soares, 1978a; 1978b). Nesses textos, olhava o processo de metropolização na região de Lisboa, desde o Estado Novo aos primeiros anos do novo regime, à luz de uma análise “clássica” das estratégias de classes/segmentos de classe na produção do urbano. Com este enfoque analítico, Bruno Soares indicava explicitamente a deformação do mercado legal de habitação em torno da capital, e a sua desadequação face aos estratos sociais que tinham vindo dos campos para habitar as periferias de Lisboa, para dar conta da emergência e expansão dos “clandestinos”.

Três anos depois, em 1982, Bruno Soares publica nos *Cadernos Municipais* algumas reflexões que retomam parte dessa argumentação, mas que se detêm com mais atenção sobre a questão dos clandestinos. Partindo das reflexões das 1^{as} Jornadas Nacionais sobre Loteamentos Clandestinos, promovidas pela Câmara do Seixal, em maio de 1981, Bruno Soares sublinha a transformação profunda da estrutura fundiária na região em torno da capital operada pelos loteamentos clandestinos, desde os anos 60. A análise das classes sociais na produção do urbano é retomada, mas enfatizando um processo novo na sociedade portuguesa: o acesso do operariado e da pequena burguesia à propriedade fundiária e à propriedade da sua habitação na AML. Diz Bruno Soares com enorme clareza: estava em curso uma transformação profunda, nunca antes experienciada, na estrutura fundiária nas periferias dos grandes centros urbanos. Mas, sublinha, esta mudança não vinha alterar as relações de poder entre as diferentes classes sociais na cidade – «o “clandestino” é resultado da estrutura do mercado fundiário e das condições institucionais do espaço urbano e não constitui qualquer alternativa à cidade capitalista e à especulação, antes tende a reproduzi-los» (Soares, 1982:33). Por isso, continua, a construção clandestina, exatamente por ser uma estratégia de habitação de classes/segmentos de classe excluídos do mercado formal, vinha colocar

enormes desafios à cidade democrática se se mantivessem em vigência os quadros políticos do Estado Novo,

«Argumenta-se, frequentemente, sobre a impossibilidade de aceitar o processo “clandestino” por razões técnicas de planeamento e ordenamento urbanísticos. Mas qual tem sido, afinal, o papel do planeamento urbanístico na melhoria da qualidade do espaço urbano e do quadro de vida das populações? (...) Se se mantiver o quadro urbanístico herdado do fascismo, será difícil ultrapassar as funções essencialmente policiais dos municípios sobre o território e os conflitos daí resultantes, *sobretudo para os municípios de esquerda, identificados com classes sociais e interesses desprotegidos e marginalizados pelo quadro institucional existente*. Se o “clandestino” for entendido como a parte do crescimento urbano que tem estado mais diretamente relacionada com o operariado, a pequena burguesia, os emigrantes, é indispensável repensar a actuação dos municípios em relação ao fenómeno». (Soares, 1982: 36, ênfase nosso)

Seguindo a linha municipalista dos *Cadernos Municipais*, Luís Jorge Bruno Soares chama agora o poder local «de esquerda» ao debate sobre o processo urbano, lembrando-lhes as classes sociais que representa politicamente na sociedade portuguesa. Os municípios de esquerda das áreas metropolitanas viam-se coagidos pela legislação centralista de ordenamento do território a vigiar e punir a estratégia informal de acesso à habitação dos segmentos de operariado e pequena burguesia. Assim, era necessário colocar os «municípios de esquerda» a repensar os modelos de planeamento e ordenamento dos espaços urbanos, que não assentes em lógicas meramente punitivas na relação com a habitação ilegal.

Esta reflexão de Bruno Soares não pode ser desligada da sua experiência de coordenação conjunta com Manuel Salgado do PDM da Moita, que é concluído neste ano de 1982, e onde participaram nomes centrais dos debates sobre a questão urbana nas últimas décadas: António Fonseca Ferreira, Francisco Bruno Soares, Margarida Pereira e Fernando Nunes da Silva. Quando este PDM é distinguido com um Prémio de Planeamento Municipal pelos *Cadernos Municipais*, o texto de apresentação do projeto alega que a orientação central do PDM da Moita foi integrar – ordenar – essas formas de expansão urbana das periferias: «o objectivo fundamental do Plano pode sintetizar-se na ideia: “ATAR E CERZIR O TECIDO URBANÍSTICO DO CONCELHO E ENQUADRAR E GERIR A TRANSFORMAÇÃO DAS ZONAS RURAIS”» (“Prémio Plano Director da Moita”, 1984: 57).

Já em 1983, é igualmente nos *Cadernos Municipais* que é tornado público o *blueprint* que guiaria o estudo sobre os Conjuntos Habitacionais Clandestinos na Região de Lisboa, da Habitat – Grupo de Estudos, sob a direção de Eugen Bruno e financiado pela Associação Alemã de Investigação (Bruno *et al.*, 1983). É importante notar que as questões que orientavam o projeto se dirigiam à produção de mercados legais e paralelos de habitação, na investigação das características dos aglomerados, das suas causas políticas e dos efeitos urbanísticos do processo, com uma brevíssima referência às «aspirações sociais» e «parâmetros culturais» que virão a marcar a abordagem assumidamente mais cultural ou identitária dos “clandestinos” nos estudos científicos que serão publicados mais tarde (Castela, 2011). Este projeto, explicitamente científico e não de intervenção política, é publicado na revista autárquica do PS, mas anuncia a passagem para uma nova etapa de envolvimento dos especialistas-reformistas com a questão urbana: produzir conhecimento sobre os territórios-sociedade portuguesa contemporâneos.

6.3 Da política para a investigação: dos *Cadernos Municipais* para a *Sociedade e Território*

Em março de 1984 Fonseca Ferreira funda com outros colaboradores a revista *Sociedade e Território*, uma publicação que pretende propor uma «reflexão crítica em torno da problemática urbana (...), divulgar testemunhos de diferentes experiências profissionais, integrar perspectivas disciplinares diversas e conjugar análises empíricas com a reflexão teórica» (Editorial, 1984:3). Fonseca Ferreira lecionava Sociologia Urbana no Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa desde 1975, havia sido diretor de serviços no FFH até 1980, e havia integrado as equipas dos primeiros PDMs em Portugal, com Luís Jorge Bruno Soares.

A revista pretendia colocar-se como um espaço privilegiado para discutir as questões do território, com destaque para os processos de urbanização das últimas décadas – e será, durante longos anos, a mais importante publicação de reflexão teórica e discussão disciplinar dedicada aos estudos urbanos. É até relevante notar que, nas principais revistas de ciências sociais portuguesas deste período – ao longo da década de 80 –, a questão urbana tende a permanecer algo ignorada, ao contrário, curiosamente, das análises sobre espaços rurais e a questão camponesa/setor agrícola, que dão origem a múltiplos artigos. Por exemplo, nas páginas da *Análise Social*, a questão urbana tende muitas vezes a ser subsumida na questão operária – e, aliás, com a maioria dos estudos a centrarem-se sobre períodos anteriores ao 25

de Abril – à exceção dos números que reúnem os trabalhos da evocação dos 10 anos da transição democrática, onde pontuam as análises de António Firmino da Costa e João Ferrão sobre território e mudança social. Na *Revista Crítica de Ciências Sociais (RCCS)*, Boaventura Sousa Santos traz em 1982 e 1983 os debates teóricos sobre capitalismo e os movimentos sociais urbanos em diálogo com a literatura internacional da época, a partir da sua investigação no Brasil; e, em 1984, Firmino da Costa dá conta de alguns resultados e debates no seu estudo etnográfico sobre Alfama. Mas também na *RCCS* só com a celebração da primeira década da democracia é que a cidade e o urbano serão mais especificamente abordados por Álvaro Siza Vieira, Nuno Portas e Vítor Matias Ferreira. Mesmo na *Finisterra*, a revista de geografia da Universidade de Lisboa, a questão urbana parece relativamente ausente – apesar de Clara Mendes ir fazendo resenhas sobre as mais importantes publicações internacionais sobre teoria social urbana e conflito.

A contraciclo das restantes publicações, a revista *Sociedade e Território* coloca a questão urbana no centro da leitura sobre o país. Em certo sentido, o cruzamento entre o título da publicação e o seu enfoque sobre as áreas metropolitanas expressam uma posição teoricamente relevante: as transformações operadas na sociedade portuguesa nas últimas décadas apontavam para que já não houvesse sociedade ou território sem o urbano – o processo de urbanização era uma principais dinâmicas da sociedade portuguesa, e sem o analisar pouco ou nada se compreenderia do país.

Uma das especificidades mais visíveis desta nova publicação é que ela é marcada por uma continuidade nos debates e nos autores-especialistas que até aqui pertenciam aos órgãos dos *Cadernos Municipais*, ou que aí intervinham várias vezes. Os nomes que vão surgir como parte integrante da nova publicação *Sociedade e Território (ST)* haviam sido igualmente participantes nos debates dos *Cadernos* – desde logo o próprio Fonseca Ferreira, mas também Nuno Portas, Luís Jorge Bruno Soares e Fernando Gonçalves, que integram a redação da *Sociedade e Território*; e vários colaboradores da *ST* haviam participado anteriormente nos *Cadernos Municipais*: Leonor Coutinho, José Manuel Henriques, Manuel Salgado, Martins Barata, etc. No entanto, desde o seu lançamento, a *ST* afirma-se como muito mais do que uma mera continuação dos debates políticos que haviam sido travados nos *Cadernos Municipais* na primeira metade dos anos 80 – ela não só reúne alguns dos mais relevantes nomes da teoria social portuguesa sobre estudos urbanos, como os trabalhos que publicou definiram os caminhos teóricos e as formas de interpretar o processo urbano e os seus efeitos sociais, políticos e económicos na sociedade portuguesa.

A criação de uma revista assumidamente científica marca uma mudança política importante na geração de especialistas-reformistas que temos analisado ao longo deste capítulo. Em certo sentido, o surgimento da *ST* assinala três aspetos importantes sobre o percurso do debate relativo à questão urbana no regime democrático, em meados da década de 80: em primeiro lugar, sublinha a derrota política do projeto de descentralização defendido nos *Cadernos Municipais*. ao longo de meia década, em torno da territorialização da democracia; em segundo lugar, indica uma reorientação das formas de intervenção dos especialistas-reformistas sobre a questão urbana; e, em terceiro lugar, os termos em que a nova publicação coloca o seu debate sobre a questão urbana aponta uma crise dos paradigmas de leitura/intervenção sobre as questões da cidade, que vai ser resolvida procurando novas abordagens assumidamente menos estruturalistas e mais culturalistas.

A primeira questão – a derrota política – é quase autoexplicativa. O PS quando está no Governo não adota a linha política defendida pelos *Cadernos Municipais*: nem na reforma descentralizadora do Estado, nem nos modelos de planeamento, nem nas políticas de habitação. Aliás, o início dos anos 80 anuncia já a liberalização que atravessa as escolhas políticas de sucessivos governos ao longo de toda essa década. Contudo, além da continuidade dos protagonistas entre os *Cadernos* e a *Sociedade e Território*. é possível notar igualmente que há continuidades no estilo de crítica política entre as intervenções feitas numa revista do universo do PS e a nova publicação, que se pretende académica. Quase ao jeito dos *Cadernos Municipais*, Fonseca Ferreira termina o seu primeiro artigo na *ST* com uma crítica direta ao Governo do Bloco Central: «passados os “cem dias do governo”, não foi concretizada uma só das medidas anunciadas para esse prazo, nem do programa aprovado aquando da sua investidura (...) que previa medidas de alcance positivo». No mesmo número, Luís Bruno Soares termina também o seu artigo com a ideia, que já havia defendido nos *Cadernos*, sobre a contradição das «autarquias de esquerda» na gestão da urbanização clandestina na AML, e a apelar para que essa esquerda encontre uma política urbana alternativa (Soares, 1984: 28). A *ST* continua, portanto, o debate político sobre a questão urbana, mas de um outro modo.

O segundo aspeto a destacar é que o surgimento da *ST* aponta para a reorientação dos modelos de intervenção política e profissional dos especialistas-reformistas: com o novo pacote de instrumentos de planeamento/ordenamento, os especialistas assumem profissionalmente a execução de projetos de intervenção e reordenamento e, naturalmente, essa nova prática suscita uma reflexão/investigação mais focada sobre as suas experiências

concretas. Esta nova vertente de «divulgar testemunhos de diferentes experiências profissionais» implicou também que o debate ficasse mais centrado e limitado ao quadro político definido legal e institucionalmente – ou seja, tomar o desordenamento como um problema a ser resolvido pelo planeamento, e menos como uma intervenção nas causas políticas desse desarranjo. A questão urbana debatia-se agora numa dimensão mais pragmática: «planear, “fazer” e gerir a cidade» (Editorial, 1984: 3). As experiências profissionais dos técnicos vão ter destaque na revista – uma prática de planeamento assente nos princípios que Portas havia sistematizado na «Nova Política Urbana» publicada nos *Cadernos*, e que reafirma agora nos textos da *ST*: «organizar os vários agentes públicos ou privados, organizar as prioridades de actuação por forma a obter efeitos favoráveis às acções seguintes, dimensionar as intervenções em função dos recursos e descobrir novos recursos não convencionais» (Portas, 1985: 10).

Por fim, o terceiro aspeto que parece relevante é que aqueles que serão os principais dinamizadores da *ST* expressam com esta nova publicação a crise paradigmática que se vive nos anos 80 – os tais anos de arranque da liberalização económica do regime. Por crise paradigmática referimo-nos à enunciação repetida de que os modelos “tradicionais” estão em crise: quer os modelos de teorizar o processo urbano quer os modelos de planear e “fazer” a cidade. No primeiro texto que Fonseca Ferreira escreve na *ST*, essa descrença é tornada clara,

«consideramos que de análises ordenadas e acabadas está o mundo do nosso desconhecimento cheio... será altura de nos questionarmos sobre as “múltiplas certezas” e os infalíveis paradigmas de ontem. Que, para além de nem sempre se revelarem acertados, pertenciam a outra época social» (Ferreira, 1984: 29)

Esses paradigmas quebrados são, quer o «determinismo das estruturas na explicação das práticas» quer o subjetivismo das teorias dos «modos de vida» (Ferreira, 1984). Mas esse ruir de “receitas” do passado implica também uma fragilidade do saber dos especialistas: já não bastava a longa “prática” ou o conhecimento do setor destes especialistas – é preciso ir investigar, ir ao encontro dos territórios e dos seus agentes e produzir conhecimento, em vez de aplicar quadros de leitura pré-estabelecidos,

«se a nossa experiência profissional nos habilita com um conhecimento privilegiado do sector... é óbvio que tal não basta para estabelecer as proposições e elaborar explicações (...) A inexistência entre nós de estudos empíricos de base impossibilita, de

momento, um trabalho de reflexão que ultrapasse o carácter meramente descritivo ou postulante» (Ferreira, 1984: 29).

É, portanto, um programa de recolocação do debate sobre o urbano em termos teóricos que pretende abandonar as explicações estruturalistas. O veredicto da incapacidade explicativa dos paradigmas estruturalistas “de ontem” tem implicações importantes. Por um lado, aponta que há algo por conhecer – o processo urbano português tem algo que ainda não é conhecido, que não foi estudado e que é preciso ir investigar. Não por acaso, até ao final dos anos 80, a *ST* e os seus protagonistas dedicarão uma larga fatia dos estudos e debates àqueles que sempre foram designados como “ocultos” – os “clandestinos”. Vários destes protagonistas participaram nas Jornadas sobre os Clandestinos, lançadas pela Câmara Municipal do Seixal em 1981, ou estiveram diretamente envolvidos nos anos 80 em projetos de reconversão urbanística de bairros clandestinos (como o próprio Fonseca Ferreira, em Fernão Ferro). Por outro lado, esse “oculto” já não consegue ser apreendido pelas explicações estruturalistas, ou até de inspiração marxista, que deduzem o que “é” o processo urbano a partir do modelo genérico do capitalismo português. Na crise paradigmática dos anos 80, ir “conhecer” os aglomerados clandestinos implica conhecer os residentes “clandestinos”. Assim, diz Fonseca Ferreira, era necessário um programa de estudos «dirigidos às motivações e estratégias familiares e individuais dos clandestinos» e à «análise da evolução histórico-sociográfica dos bairros e da apropriação dos fogos». A crise paradigmática conduzia, assim, a abandonar uma leitura mais estruturalista sobre o processo urbano – a “mera” análise das estratégias de classes, à luz da teorização do processo urbano capitalista, era insuficiente para apreender o fenómeno dos clandestinos. Assim, parte importante dos estudos que virão a ser publicados na *ST* ao longo dos próximos anos constroem uma nova perspectiva culturalista e identitária dos habitantes dos bairros clandestinos que, como Tiago Castela argumenta, se inscreverá nos discursos académicos e profissionais (e até populares) sobre os bairros de génese ilegal para o futuro.

Esses estudos virão a marcar profundamente o olhar das ciências sociais sobre o fenómeno dos clandestinos – o debate sobre a urbanização informal/ilegal nas periferias de Lisboa jamais se livrará da caracterização de um universo cultural e identitário ruralista e familista. Como Castela sublinha, essa abordagem aos traços culturais e valorativos dos clandestinos contribuiu para redefinir os termos da análise do “fenómeno dos clandestinos”,

«A clandestinidade tornou-se explicitamente definida como uma manifestação das supostas tradições rurais que subjaziam às condições de vida características de uma economia capitalista semiperiférica. A viragem dos arquitetos em direção ao “cultural” – embora inspirada no trabalho de sociólogos como Pierre Bourdieu – participou num momento de renovada liberalização económica em Portugal. Este enquadramento foi também uma tentativa de *colocar o clandestino no campo de uma diferença não problematizada*.» (Castela, 2011: 126, tradução e ênfase da autora).

Ora, diz Castela, o “perfil social”, as características ruralizantes e o apontar dos quadros valorativos familistas supostamente materializados nas moradias unifamiliares dos “clandestinos” vão assumir um papel preponderante no debate sociológico sobre a questão urbana: os clandestinos traduzem agora formas *diferentes* de construir a cidade, que é necessário integrar por uma nova metodologia de ordenamento mais atenta à sua especificidade identitária.

Esta leitura mais culturalista e identitária foi um elemento central para codificar a estruturação das áreas metropolitanas como um *problema de desordenamento*. Em certa medida, ela contribuiu para minorar uma leitura política da questão urbana como um problema de desigualdade, que implicaria que o problema urbano não era apenas uma questão de reordenamento, mas seria, na verdade, uma questão de redistribuição. Nesses anos 80, também no campo da arquitetura, os debates travados parecem ser agitados pela questão do “gosto” e da qualidade estética discutível das casas dos emigrantes que iam povoando as suas aldeias de origem. No 2º Congresso da Associação Portuguesa de Arquitetos, em 1981, será apenas a comunicação de João José Tinoco e António Matos Veloso que defende a ideia da Habitação como um «Serviço Nacional, ao alcance de todos», semelhante aos serviços públicos que garantem os outros direitos sociais (Tinoco e Veloso, 1981: 235).

Assim, o campo de intervenção e reflexão política do especialistas-reformistas caminhou de uma leitura inicial sobre a relação entre democracia e território como sendo um combate entre blocos sociais, para avançar, em meados da década de 80, para a discussão do planeamento como um pacto político entre diferentes agentes num contexto de crise. Esta é uma mudança muitíssimo relevante – e por duas razões.

Em primeiro lugar, pela definição de qual é o problema político central que a questão urbana colocava à democracia. Num primeiro tempo, os especialistas olham a questão urbana,

nascida do centralismo do Estado e do autoritarismo do anterior regime, como essencialmente um *espaço de inscrição de desigualdades*. A luta entre “blocos sociais” é a politização dessa desigualdade. Mais tarde, o urbano caminha para a ser discutido como um espaço de inscrição do desordenamento, que também resulta do centralismo. A desigualdade está certamente “lá”, mas a abordagem é agora mais atenta aos instrumentos de ordenamento, enquanto anteriormente parecia mais centrada nos instrumentos de redistribuição. Contudo, curiosamente, apesar dessa alteração no foco analítico sobre o *problema metropolitano*, a proposta política mantém-se idêntica: descentralizar. Da defesa da descentralização para combater as desigualdades e promover o desenvolvimento, passamos para a defesa da descentralização para combater o desordenamento e promover o desenvolvimento.

Em segundo lugar, essa mudança na enunciação do problema da questão urbana pelos especialistas – o enfoque sobre o desordenamento – coloca a hipótese do próprio centralismo ser abordado de forma diferente: não apenas como um modelo de controlo político por parte das elites governativas, mas também como um problema de ignorância. O Estado Central, as elites governantes e até os “técnicos” do planeamento central não conheceriam o que “eram” os territórios e as suas dinâmicas sociais. Ora, para estes especialistas, a estratégia para responder aos modelos de intervenção política “ignorantes” sobre o território e os seus agentes é “ir” conhecer. Será exatamente isso que parte importante dos especialistas-reformistas fará a partir de meados dos anos 80: lançam-se em projetos de investigação, espaços editoriais e estudos sociológicos que vão, na verdade, configurar o campo do debate académico sobre democracia, ordenamento e território a partir da entrada na CEE.

O que resulta deste universo de debates e do trajeto político destes especialistas-reformistas é, portanto, um balanço paradoxal. A traços largos, pode dizer-se que foram derrotados no campo da política, mas que triunfaram na academia.

Assim, este conjunto de propostas organizou-se ao longo de meia década em torno do espaço editorial dos *Cadernos Municipais*, que era uma publicação da área política do Partido Socialista, de que eram militantes ou simpatizantes assumidos vários dos especialistas que ali participaram. As intervenções nos *Cadernos* parecem, aliás, endereçar-se aos dirigentes e autarcas do PS – além da revista ser de uma Fundação ligada aos socialistas, não há nenhuma indicação de uma estratégia própria de mobilização popular ou até de lançamento alguma luta social. As referências a uma subjetividade política própria são vagas – faz-se a defesa dos cidadãos enquanto bloco social progressista disponível para ser mobilizado pelos atores políticos no quadro das instituições. É, portanto, um discurso que parece organizado para

dialogar com quem exerce o papel de representação política institucionalizada e/ou que exerce o poder – uma problematização do urbano e da democracia desenhada para denunciar problemas e apontar soluções a quem governa. Contudo, destas propostas dos especialistas-reformistas resultou muito pouco em termos legislativos, ou nos modelos de organização do Estado e de governação do território. O Partido Socialista, que regressou ao Governo entre 1983 e 1985, não implementou a descentralização preconizada nos *Cadernos Municipais*. Mesmo algumas propostas que surgiram da bancada do PS na AR quando estava na oposição aos governos da AD, e que são divulgadas e apoiadas nos *Cadernos Municipais*, não virão a ser adotadas quando o PS regressa ao Governo em 1983.

No entanto, se falharam na política, estas intervenções revelaram-se centrais para a estruturação do olhar da teoria social portuguesa em torno da questão urbana ao longo dos anos 80 e 90, nos debates sobre estudos de planeamento e ordenamento territorial. Assim, a imagem da questão urbana como sendo essencialmente um problema de desordenamento metropolitano resultante do centralismo do Estado e, em certa medida, da “ignorância” sociológica e territorial dos quadros legais de ordenamento/planeamento urbano, tornou-se central no debate académico até ao final do século XX.

Capítulo 7 / Estado central e crise urbana 1974-1985: da redistribuição ao ordenamento

Ao longo da primeira década da democracia portuguesa, a retórica da “pesada herança” do Estado Novo nos territórios urbanos surge repetidamente no discurso político dos fazedores da nova democracia. Governantes, partidos políticos e organizações populares repetem a denúncia do que significou a ausência de participação, de direitos e de políticas sociais na cidade. Face a essa herança, apontada como causa primeira do mal-viver das populações metropolitanas, a democracia teria de se enraizar nos territórios. *O poder local democrático surge como dimensão central da resposta democrática à questão urbana.*

Contudo, à medida que caminhamos para “normalização” do regime, não é possível deixar de apontar uma profunda dissonância. Por um lado, foi exatamente sobre as periferias da metrópole que recaiu a enorme pressão política, social e urbanística que se avolumou nos anos 70 e 80: «o funcionamento democrático do sistema político local é, desde o começo, confrontado com uma sobrecarga de pressões da parte da sociedade local, que, quanto a nós, marca profundamente a dinâmica da gestão autárquica» (Mozzicafreddo *et al.* 1988: 46). Por outro lado, a escala local da democracia parece ser aquela que menos instrumentos dispõe para responder a essa pressão, dado o modelo fortemente centralista das “políticas para a questão urbana” do novo regime democrático.

Ao novo poder local democrático são dadas poucas competências nas políticas de habitação ou principais infraestruturas; poucos recursos financeiros; e pouca capacidade administrativa – nesse sentido, pouca força política para enfrentar essa pressão. Ora, foi nos concelhos em torno de Lisboa que, ao longo desta primeira década, se multiplicaram as divisões e os loteamentos de antigas quintas e terrenos agrícolas, num monumental processo de expansão da mancha urbana. Foi aqui que se fizeram sentir as pressões da iniciativa privada de construção habitacional, que procurava aumentar volumes do edificado e densidades populacionais nas áreas mais apetecíveis e, muitas vezes, engolir espaço público ou terrenos para equipamentos. Foi nessas periferias que se distendem, por vastos territórios, os loteamentos e os aglomerados de construções “clandestinas”, destituídos de equipamentos, acessos adequados, infraestruturas ou serviços urbanos. E foi também aqui que se mantiveram, ano após ano, os múltiplos bairros de barracas, sem água ou sem luz, ou sem

saneamento básico, que se desfaziam em dramas humanos ao sabor de um qualquer temporal ou com o deflagrar de um incêndio. A imagem que emerge ao longo da primeira década do poder local democrático é a de um conjunto de municípios sitiados no atoleiro da pressão urbana – um modelo de governação das periferias que parece afogado numa dinâmica de crescimento populacional, expansão e densificação urbana que *não consegue controlar*.

A questão do centralismo que se perpetua no quadro da democracia atravessou de forma quase ubíqua as análises sociológicas que, a partir de meados dos anos 80, procuraram refletir sobre esta primeira década do novo regime (Santos, 1990; Barreto, 1984; Medeiros, 1988) Algumas análises apontavam a racionalidade que presidia a este modelo centralista – corresponderia a uma tentativa de controlo por parte (das elites) do novo regime, no contexto da crise social dos anos 70/80, que receava uma eventual crise de legitimação e procurava manter a sua hegemonia num espaço político nacional permeado por uma profunda heterogeneidade de relações sociais e de produção – e que, portanto, não tomava como certa a capacidade de representar e/ou institucionalizar os conflitos que daí pudessem deflagrar (Medeiros 1988).

Interessa-nos aqui analisar, em particular, duas abordagens que procuraram discutir o novo regime em torno da sua relação com as especificidades sócio-territoriais do país: uma primeira que analisou o *poder local democrático*; e uma segunda abordagem que discutiu os modelos políticos do regime de *ordenamento do território*.

Nas abordagens dedicadas ao poder local democrático que surgem entre finais dos anos 70 e a década de 80 é impossível não notar o tom algo lúgubre que atravessa diferentes reflexões. No fundamental, são apontadas três dificuldades que se colocaram ao poder local: em primeiro lugar, foram-lhe negados poderes e meios para efetivar os direitos sociais da democracia; em segundo lugar, os modelos de governação local caracterizaram-se pela ausência de planeamento, quer em termos de ordenamento de território quer na ótica de programação da governação; e, por fim, a institucionalização da democracia local rapidamente apresentou sintomas de fraca dinâmica participativa por parte das sociedades locais.

Uma década depois das primeiras eleições autárquicas, Ana Veneza apontava o centralismo como o *problema* determinante na afirmação de uma democracia local atuante: não só a estrutura administrativa do Estado se mantinha largamente intocada pelos ventos da

democratização, como o próprio modelo de distribuição de competências e recursos se mantinha fortemente centralizado (Veneza, 1986). Num outro texto, é apontada a profunda contradição entre a apologia da descentralização feita pelos partidos políticos e os poucos instrumentos fornecidos aos poderes municipais. Ruivo e Veneza alertavam que «o controlo que o poder central exerce sobre o poder local não se realiza, no entanto, de uma forma imediata e explícita (...) É de forma indirecta, invocando-se razões pragmáticas de oportunidade financeira que os obstáculos se materializam nos orçamentos camarários» (Ruivo e Veneza, 1988: 9). Contudo, não era apenas o centralismo estatal que se mantinha como entrave na democratização do país: à própria gestão local faltava uma orientação estruturante de desenvolvimento local. A leitura crítica é que, ao longo da primeira década do regime democrático, os executivos municipais governaram com uma lógica «imediatista»,

«quer as comissões administrativas... quer os primeiros órgãos eleitos viram-se confrontados, nos grandes centros urbanos e áreas congestionadas do litoral, com problemas como a habitação, creches, escolas, transportes, etc., (...) As preocupações dos executivos camarários centraram-se, assim, na implementação de Obras Públicas locais (...) *Esta perspectiva imediatista* ... deformou as actividades e orgânicas municipais... [os executivos camarários viveram] alheados das questões relacionadas com o controlo e gestão do espaço municipal e a intervenção nos domínios socioeconómicos» (Veneza, 1986: 698-699; ênfase meu)

Na mesma linha de análise, num artigo intitulado «*O grau zero do poder local*», Mozzicafreddo e os seus coautores apontavam para um sistema autárquico que se havia concentrado na construção de infraestruturas e equipamentos sociais, em resposta a «solicitações imediatas» (Mozzicafreddo *et al.*, 1988: 54, 56; 1989). Essa dimensão reativa criava uma gestão política esvaziada de perspectivas de planeamento ou de «inovação»: respondia a «necessidades básicas», e era pouco atenta ao «desenvolvimento económico» (Mozzicafreddo *et al.*, 1989: 65). Ora, segundo os autores, esse imediatismo significava que estaríamos perante «uma descoincidência entre a satisfação das necessidades mais evidentes, a nível municipal, e a criação de bases para o desenvolvimento local, entre a vida social e a vida económica dos concelhos» (*Idem*).

A questão do «planeamento» emergia nestas diferentes análises como o critério central de avaliação do novo regime em escala local. Essa *ausência de planeamento* era empiricamente sustentada pelos autores na inexistência de planos diretores municipais na

esmagadora maioria dos municípios, e essa ausência era interpretada como evidência de que o poder local democrático não sabia para onde ia, nem como levar avante as suas atribuições (Veneza, 1986; Mozzicafreddo *et al.*, 1989). O ordenamento territorial surgia nas diversas análises, portanto, como parâmetro central na avaliação do desempenho da democracia local,

«os trabalhos efectivos de reorganização dos espaços urbanos... [foram realizados] em grande parte independentemente de estratégias definidas a curto ou médio prazos (...) apenas 10% das Câmaras da nossa amostra têm Planos Directores Municipais, o que significa que as principais acções de intervenção camarária naqueles domínios é mero resultado de acções de resposta a solicitações imediatas» (Mozzicafreddo *et al.*, 1989: 57, ênfase meu).

Por fim, a própria dinâmica de participação política é olhada como ficando aquém de um processo de capacitação das populações. Opello, no final dos anos 70, olhava o espaço local como prova de que o modelo de institucionalização seguido pela democracia portuguesa perpetuava a despolitização e desmotivava a participação popular (Opello, 1979). Mais tarde, Ruivo e Veneza olham o desempenho da democracia local com pessimismo, apontando os riscos que comportavam a «postura autoritária, a fulanização do serviço prestado, o clientelismo e a conceção patrimonialista do cargo» (Ruivo e Veneza, 1988: 17). Também os investigadores do “grau zero do poder local” destacavam que «a componente participativa, mesmo nos aspectos mais neutros politicamente, como formas de consulta, informação e conhecimento, está na realidade muito pouco presente» (Mozzicafreddo *et al.*, 1989: 76). Assim, uma década depois da sua institucionalização, o poder local democrático era caracterizado por uma anemia dos poderes e dos meios para as respostas sociais necessárias; por lógicas de governação imediatistas como resposta a “necessidades básicas”; pela ausência de planeamento e de inovação; e pela fraca dinâmica participativa das populações. Daqui nasceu o tom de desilusão que atravessou as análises sobre o poder local democrático.

Já a segunda abordagem que mencionámos procurou ler a questão do centralismo do novo regime em termos dos seus efeitos no ordenamento e planeamento do território. Em grande medida, essa leitura é gizada pelas análises que discutimos anteriormente a propósito dos modelos legislativos de ordenamento; e a pressão populacional e urbanística nos espaços metropolitanos que marcou estes anos esteve no centro das suas preocupações. Nestas perspetivas, a lógica centralista havia-se traduzido no fundamental numa omissão no planeamento e governação do território – ou seja, o novo regime insistiu em manter quadros

legais desadequados à função de ordenamento e de planeamento territorial que, portanto, se revelavam incapazes; e manteve a governação local desprovida, quer do corpo técnico necessário a essa racionalização do território quer da capacidade política para operacionalizar as políticas ditas democráticas (Gonçalves, 1997[1989]; Silva e Pereira, 1986).

De facto, a pressão urbana vivida nas periferias da capital exerceu-se num quadro institucional e político em que a capacidade de intervenção dos novos poderes municipais estava profundamente limitada. Essa limitação pode ser aferida em cinco traços. Em primeiro lugar, os poderes locais estavam limitados pelo tal centralismo do modelo de governação e ordenamento do território. Depois do 25 de abril, mantém-se a tutela dos organismos do Estado Central em matéria de planeamento e iniciativas urbanísticas de grande porte nos territórios metropolitanos. Isso implicou, nesta primeira década, uma negociação constante das autarquias metropolitanas com os organismos centrais do Estado: desde logo com a Direção Geral do Planeamento Urbanístico (DGPU), mas também com o Gabinete do Plano Diretor da Região de Lisboa, com competências de ordenamento regional que tutelavam os poderes locais. Em segundo lugar, limitados nas suas competências de provisão pública de bem-estar – essa repartição havia cativado para o poder central a responsabilidade e os meios de efetivar o direito à habitação que, à época, era tão urgente nas periferias da capital, e conduziu o poder local a longos processos negociais para levar adiante iniciativas habitacionais nos seus concelhos. Em terceiro lugar, os órgãos municipais estavam fortemente limitados nos seus recursos financeiros. Generosa em relação às autarquias, a primeira Lei de Finanças Locais da democracia não só nunca será cumprida durante estes anos, como aliás o contexto orçamental desta “década” foi vivido na contradição entre a necessidade de cumprir os direitos sociais da democracia e responder aos problemas sociais que a crise económica agudizava, e a fraca capacidade orçamental de lhes responder. A lei 1/79 previa que 18% da receita tributária nacional fosse direcionada para o poder local. Nunca tal aconteceu – nem durante os anos em que lei esteve em vigor, até 1984, nem aliás em toda a história da democracia portuguesa. Em quarto lugar, as autarquias metropolitanas surgem limitadas pela fraca capacidade técnica e administrativa dos seus aparelhos de governação para lidar com esta dinâmica de urbanização – ao longo destes anos, os mais importantes estudos, planos de ordenamento e de intervenção territorial vão ser elaborados por empresas privadas. E, por fim, em quinto lugar, os municípios ficaram limitados pela afirmação crescente da orientação liberalizante que emana do Estado Central, que vai permeando as políticas de solos e de

habitação, cerceando a capacidade de intervenção dos poderes locais e colocando progressivamente nas mãos da iniciativa privada a função de provisão habitacional.

Deste desencontro entre a pressão “urbana” e os meios para a enfrentar resultou o que foi lido pela teoria social portuguesa como um território metropolitano *desordenado*. Como discutimos anteriormente, Baptista (2012) analisou este quadro de leitura teórica argumentando que o “país desordenado” é menos uma análise dos processos urbanos a partir das relações situadas entre os atores, o poder político e a intervenção disciplinar das práticas de planeamento; e tende antes a configurar-se como invocação de um comparador de modernidade/modernização assente num modelo euro-americano que, na verdade, nunca existiu. E, de facto, as abordagens, quer sobre o poder local democrático quer sobre as políticas de ordenamento no novo regime, parecem apontar a desejabilidade de um *outro modelo* de atuação e racionalização na gestão dos territórios, centrado em conceitos como “planeamento”, “inovação”, “gestão de espaços municipais” e intervenção nos domínios “económicos” (Veneza e Ruivo, 1988; Mozzicafreddo *et al.*, 1989).

Mas vale a pena questionar o que significa esta caracterização que perpassa nestas análises de uma governação “imediatista”, centrada na resposta às “necessidades básicas”, em detrimento do “planeamento” e da “inovação”: este léxico retoma o debate da ausência de planeamento nos modelos de governação local. Ora, como apontava Baptista (2012), o problema colocado pelo *tropo* do país “não planeado” não é a sua inconsistência com os “resultados” nos territórios metropolitanos durante estes anos; é antes o conjunto de processos políticos e sociais que, por causa da lente teórica e normativa que o sustenta, deixa, em certa medida, por discutir. À luz do comparador “modernizante”, os processos de metropolização na sociedade portuguesa tendem a ser *analisados* pelo que *não foram* ou, na mais benevolente das hipóteses, pelo que *ainda não são* – isto é, como uma modernidade incompleta, uma modernização falhada ou um atraso num processo supostamente linear de desenvolvimento.

Assim, parece-nos importante perguntar pelos critérios convocados pelos próprios “fazedores locais” do novo regime na sua prática de governação, e até pela própria retórica do novo regime democrático. Trata-se, portanto, de buscar como é que a relação entre democracia e a questão urbana é colocada pelos seus autoproclamados praticantes, para usar de novo a expressão de Rabinow (1989: 9). A pressão urbana foi lida como um problema de *desordenamento territorial* ou como questão de *desigualdade social*? *Ou ambos*? Não se trata de fazer a apologia de um parâmetro “certo”; mas antes de apontar que os “parâmetros” são,

na verdade, *o objeto de pesquisa*, e não a lente teórica. *Saber como foi organizada uma resposta que se auto-conceitualizou como democrática – ordenamento; ou redistribuição; ou participação; ou uma conjugação entre estes – é a pergunta que guia a investigação da relação entre construção da democracia e questão urbana na sociedade portuguesa.*

Nesse sentido, nesta última parte da nossa exposição, procuramos dar conta do cruzamento entre a “resposta” do Estado Central e as “respostas” do poder local democrático aos processos sociais e políticos que se colocavam nos territórios. Trata-se, portanto, de “ir ver” o que disseram e fizeram os poderes centrais e locais face à pressão urbana durante a década 1975-1985 nas periferias da capital: “entrar” por esses processos políticos adentro, procurando a sua racionalidade, e não como uma versão falhada de um modelo idealizado de democracia.

Neste capítulo, começamos por historiar brevemente as principais orientações das políticas nacionais de habitação e de ordenamento urbano que marcam o período em análise, dado que esse enquadramento será determinante para a atuação do poder local democrático. Procuramos mostrar como, à medida que nos afastamos do 25 de Abril de 1974, o problema urbano é reconceitualizado: de uma lógica de combate à *desigualdade* passamos para uma lógica de combate ao *desordenamento*. É esta reformulação do “desafio urbano” colocado à legitimação do regime democrático que nos permite ler a evolução política e legislativa ao longo desta primeira década, a três tempos. A legislação em torno da questão urbana começa por desenhar um modelo político fortemente redistributivo em 1974-1975; de seguida, coloca os “combate aos clandestinos” e o “reordenamento” como eixos centrais das políticas públicas ao longo da segunda metade dos anos 70; e, já nos anos 80, a par da liberalização da política habitacional, conduz as instituições democráticas a assumirem o papel de regulador de um processo de urbanização/provisão habitacional a ser desempenhado pelo mercado, regulado pelos instrumentos públicos de planeamento. Caminhamos, assim, da redistribuição para o reordenamento; e deste para a liberalização e para o planeamento.

7. 1 Da redistribuição para o planeamento; e do direito à habitação para a propriedade habitacional

Na análise do período entre abril de 1974 e entrada de Portugal na CEE, Fonseca Ferreira apontava a sucessão de três orientações das políticas de habitação que permitem estabelecer uma periodização desta década de institucionalização do regime democrático: um

primeiro tempo entre 1974 e 1976, que caracteriza de *intervencionismo*; um segundo momento, entre 1977 e 1979, de reversão deste intervencionismo, com os primeiros passos para uma *lógica liberalizante* das políticas de habitação; e, por fim, o período entre 1980 e 1985, onde a *liberalização* é prosseguida de forma absolutamente clara (Ferreira, 1987a).

Esta periodização é-nos bastante útil para sistematizar a torrente de diplomas legais que vai organizar as políticas públicas em torno da questão urbana nestes anos. Mas esta sucessão intervencionismo-reversão-liberalização deve ter em conta a polaridade entre duas categorias políticas que parecem ser centrais neste período: a tensão que atravessa estes anos entre a consagração do *direito à habitação* e os estímulos ao *acesso à propriedade da habitação*. É esta dicotomia entre habitação como *direito* e habitação como *mercado/propriedade* que marca a longa década que vai de 1974 à entrada na CEE, em 1986, e é em torno destes dois modelos de resposta à crise habitacional que é possível ler a redefinição do papel do Estado democrático: a *mudança de uma orientação fortemente redistributiva para uma orientação essencialmente ordenadora e reguladora do mercado fundiário e habitacional*. Assim, o que marca a primeira década da democracia é o processo político em que as políticas de ordenamento/planeamento territorial e urbano *substituem* as políticas redistributivas de provisão habitacional: à medida que retrocedem os instrumentos de redistribuição emergem os instrumentos de planeamento. Em resumo: *o combate ao desordenamento urbano foi um elemento político determinante e participante do processo de liberalização dos solos e da habitação*: a invocação da centralidade do planeamento substituiu politicamente a centralidade do combate à desigualdade, e o “planeamento” assume-se como o instrumento que sustenta, quase por si só, o papel do Estado democrático face à questão urbana.

Esse processo pode ser aferido tendo em conta dois eixos de análise: habitação e ordenamento/planeamento. No primeiro eixo, as políticas dos anos de 1974/76 surgem marcadas por uma orientação de pendor redistributivo. Por redistribuição queremos apontar que a legislação dos governos provisórios tendeu a desafiar os direitos de propriedade privada (quer dos solos, quer da habitação), em nome da redistribuição, e a limitar a atuação do mercado, procurando orientar a sua produção habitacional para as necessidades e capacidades financeiras das populações urbanas. Nesse período da transição democrática, essa atuação assentou, portanto, na conceção da crise urbana como sendo um *problema de desigualdade*, onde o mercado é muitas vezes olhado como um mecanismo que constrói e cristaliza essa

desigualdade, por não responder aos problemas habitacionais da maioria das populações dos grandes aglomerados urbanos. Assim, a primeira década inicia-se com a promoção pública de habitação – desde logo o programa SAAL, os empréstimos às autarquias, o apoio às cooperativas e os programas de produção habitacional massiva: os Contratos Desenvolvimento Habitação e os Planos Integrados, desenhados durante o período marcelista. Contudo, à medida que os anos se sucedem, essa lógica redistributiva é crescentemente substituída por uma outra conceção da questão urbana: o problema dos territórios metropolitanos é afinal o *desordenamento* e, simultaneamente, a necessidade de dinamização do mercado habitacional. Neste sentido, quando nos aproximamos do final da década de 70, as políticas públicas encaminham-se para a desativação da promoção pública, nomeadamente com a extinção do Fundo de Fomento Habitação, nos anos 80, ao mesmo tempo que a política de apoio ao acesso à propriedade da casa passa a ser o centro da política habitacional do Estado democrático.

Num segundo eixo relativo ao planeamento/ordenamento, é importante notar que há toda uma década de (quase) abstinência legislativa entre a legislação marcelista do início da década de 70 (Planos Gerais de Urbanização, Planos Parciais de Urbanização e Planos de Pormenor) e o lote de diplomas que, a partir de 1982 e 1984, retoma essa preocupação: a definição do Plano Diretor Municipal (PDM), das Áreas de Desenvolvimento Urbano Prioritário e as Áreas de Construção Prioritárias (ADUP e ACP), e o regime de loteamento urbano. Contudo, nesses anos que vão entre a revolução de 1974 e o diploma do PDM em 1982, foram criados três regimes especificamente dirigidos aos “clandestinos”: as medidas “repressivas” do DL 275/76; o regime de reconversão das áreas críticas, lançado alguns meses mais tarde (DL 804/76); e o célebre despacho de “extinção” do SAAL que, significativamente, justificava a transferências das operações para o poder local com a necessidade do Estado central se dedicar ao reordenamento das áreas de construção clandestina, lançando os Comissariados para a Zonas Degradadas e Clandestinas. A partir de 1982, os instrumentos de planeamento que são aprovados afirmam-se como o mecanismo central de resposta à questão urbana.

Esta sequência desenha uma evolução e uma relação: à medida que a *redistribuição se esfuma*, o *ordenamento/planeamento se afirmam crescentemente*. Assim, o processo político entre 1974 e 1985 pode ser sistematizado em três tempos distintos: um primeiro tempo centrado na *redistribuição* e no direito à habitação; um segundo tempo marcado pela reversão

do intervencionismo/redistribuição e pelas tentativas de *controlo dos “clandestinos*; e, por fim, o tempo da *liberalização*, do lançamento de instrumentos de ordenamento/planeamento e pelo incentivo ao mercado e ao endividamento das famílias para acesso à propriedade da habitação.

7.2 O tempo da redistribuição: 1974-1976

Os anos seguintes ao golpe de abril de 1974 foram marcados por um esforço significativo de facilitar o acesso à habitação a largas camadas da população, lançando diferentes instrumentos legislativos. Durante o PREC, os novos governantes tinham pressa em sossegar as reivindicações das comissões de moradores – Portas contava que, nos seus tempos de Secretário de Estado da Habitação, «a pergunta que muitas vezes me fazia o primeiro ministro ou o próprio ministro era – mas quantas casa é que já temos?» (Portas, 1986: 636). A habitação era uma prioridade na agenda política dos governos provisórios.

Para responder à pressão popular, e apesar da turbulência nos lugares de decisão ministerial, sucessivos governos provisórios vão reforçando os direitos dos inquilinos, pressionando para a colocação de casas não habitadas no mercado; e multiplicando modelos de produção habitacional. Para o arrendamento é publicado, logo em agosto de 1974, um diploma que penalizava fiscalmente prédios desabitados, fogos devolutos e até terrenos expectantes (DL 375/74, de 20 agosto). Depois, anunciava-se pelo decreto-lei 445/74, de 12 de setembro, o combate à especulação nos arrendamentos: regulando os preços dos novos contratos, congelando aumentos baseados em avaliações fiscais, e proibindo demolições com finalidade de atualização do valor tributário. Pretendia-se, assim, intervir «directa ou indirectamente sobre os valores dos novos arrendamentos e provocando o lançamento imediato dos fogos já construídos no mercado, por forma a reduzir a retenção de habitações por alugar com intuits especulativos» (DL 445/74, de 12 de setembro). Por fim, em 1975, como referimos, legalizavam-se as ocupações dos primeiros meses tumultuosos pós-abril (e proibia-se as posteriores...) e definia-se a obrigatoriedade de arrendamento para fogos que não fossem vendidos no prazo de 6 meses (DL 198-A/75, de 14 de abril). Sucessivos diplomas procuravam disponibilizar o maior número possível de habitações, aproveitando o stock existente.

O outro braço da política de multiplicação de habitação disponível é o lançamento de programas de produção habitacional a custos controlados: desde logo o SAAL e os apoios às

cooperativas de habitação económica. Este último, testemunha Fonseca Ferreira, com o empenho de “jovens técnicos” e do movimento cooperativo, conseguiu, entre 1975 e 1977, dispor de terrenos e projetos para cerca de 10 mil fogos (Ferreira, 1987: 82). E, simultaneamente, os Contratos de Desenvolvimento Habitação procuravam responder à carência habitacional e à crise profunda que atravessava o setor da construção civil (Ferreira, 1985).

Por fim, era explícita a leitura crítica dos novos governantes em relação à atuação da iniciativa privada no setor habitacional: «as empresas acabaram por ser motivadas para a tomada das opções que menos se harmonizavam com o interesse nacional, nomeadamente a construção de imóveis de luxo ou, no extremo oposto, a produção de alojamentos de baixa qualidade ... sem que os preços respectivos não deixassem de situar-se a níveis, de modo geral, incomportáveis» (DL 663/74, de 26 de novembro). A intenção política era “corrigir” a lógica do mercado de produção habitacional e «criar as condições indispensáveis para que a iniciativa privada se sinta interessada na habitação social» (*Idem*). As operações lançadas nestes dois anos darão origem a um número significativo de fogos construídos, que fizeram deste final da década de 70 o período em que o Estado português mais investiu no setor da habitação, só comparável ao esforço financeiro do Programa Especial de Realojamento nos anos 90 (ver Ferreira, 1987a; Rodrigues *et al.*, 2016).

Será em nome do lançamento desses processos de produção habitacional que se coloca em marcha uma política de solos mais interventiva, procurando agilizar os processos de expropriação para a construção dessas novas áreas habitacionais (DL 56/75, de 13 de fevereiro). Pela mão do Ministro Veiga de Oliveira, é publicada legislação que passa a declarar a expropriação de terrenos como processo urgente, de modo a acelerar os trâmites legais, estabelecendo uma maior latitude na atuação das instituições públicas, ao permitir a expropriação mesmo quando a razão da declaração de utilidade pública não esteja «concretamente prevista na lei», e eliminando a possibilidade de reversão dos solos expropriados ou a eventual devolução aos proprietários expropriados. A orientação política não podia ser mais clara: «Importa rever toda a legislação sobre expropriações, no sentido de a adaptar à realidade histórica que vivemos» (DL 71/76, de 27 de janeiro).

Contudo, este período destaca-se igualmente pelo silêncio legislativo dos sucessivos governos provisórios nos domínios do planeamento e do ordenamento urbano. Gonçalves refere os trabalhos de uma comissão nomeada por Nuno Portas, enquanto Secretário de

Estado, que procurou reestruturar a legislação urbanística (Gonçalves, 1997[1989]). Diz Gonçalves que essa comissão teria procurando articular as diferentes escalas de planeamento, designadamente o nível regional com a importância das áreas metropolitanas (Gonçalves, 1997[1989]: 56-57). No entanto, na gestão política tumultuosa desses tempos, entre 1974 e 1975, nenhum quadro legislativo de instrumentos de planeamento foi aprovado com base neste trabalho.

Apesar dessa omissão legislativa em matéria de ordenamento/planeamento, há um diploma que sobressai pela sua excecionalidade no panorama da política urbanística: o decreto-lei que permitiu a suspensão de licenças de loteamento já atribuídas em nome da tentativa de prevenir a «consolidação de situações prejudiciais»,

«A inexistência de planeamento quer a nível nacional, quer a nível regional, de um adequado ordenamento do território (...) e a circunstância de os promotores terem tido, praticamente, a possibilidade de comandarem, em larga medida, a gestão urbanística, orientando a expansão da urbanização para as áreas que lhes proporcionavam maiores lucros, permitiram a concessão de licenças de loteamentos em localizações e condições manifestamente prejudiciais para o desenvolvimento equilibrado das zonas em que se integram (...) Daí, a manifesta conveniência de dotar a Administração de instrumentos legais que permitam evitar a consolidação e o desenvolvimento de situações tão prejudiciais ... obstando à execução dos loteamentos que se mostrem nocivos, embora já licenciados» (DL511/75, de 20 de setembro)

Esta medida é, portanto, a negação dos chamados direitos adquiridos pelas licenças de loteamento já aprovadas, e justifica-se politicamente pela «inexistência de planeamento» na vigência do Estado Novo. Nos concelhos que estudámos, a aplicação prática desta disposição foi importante e foi usada. Contudo, como analisaremos mais à frente, estas mesmas urbanizações regressaram alguns anos depois à decisão dos executivos municipais.

Assim, este período entre abril de 1974 e os primeiros meses de 1976 é marcado por um forte sentido *interventivo* e *redistributivo*. Como nunca antes, e antecipando até a consagração do direito à habitação no texto constitucional, os governos provisórios lançam-se na promoção de habitação acessível. Fazem-no pela criação de instrumentos legais que interferem, limitam e regulam os direitos de propriedade em matéria relativas à habitação: dando uma nova latitude e celeridade aos processos de expropriação de solos para promoção

habitacional pública ou das populações organizadas (SAAL e cooperativas); estabelecendo a obrigatoriedade de arrendamento/venda a habitações desocupadas; regulando e congelando os preços do arrendamento; e cancelando/suspendendo os direitos adquiridos dos urbanizadores com loteamento aprovados. Esse sentido interventivo aponta, assim, para uma conceptualização da questão urbana como *um problema de desigualdade no acesso à habitação*. É em nome do combate à desigualdade que o Estado intervém: limita, regula e, em certo sentido, coloca em causa a propriedade privada dos solos e da habitação no “urbano”.

7.3 O tempo do ordenamento e do combate aos “clandestinos”: 1977-1979

Fonseca Ferreira caracteriza o período que medeia entre 1976 e finais de 1979 como um tempo político em que se reverte o que aqui apelidámos de estratégia redistributiva nas políticas de habitação e em que se lançam os primeiros passos de uma orientação liberalizante que virá a triunfar já nos anos 80. Em geral, é indicado como marco inicial desse retrocesso o despacho conjunto que, no final de 1976, determinava que o SAAL passava a ser responsabilidade das câmaras municipais (Despacho Conjunto, de 28 de outubro de 1976). O texto dessa decisão, que deve ser interpretado como a “extinção” do SAAL, alegava que as equipas de apoio local «se desviaram» do «espírito do despacho» de Nuno Portas. Fonseca Ferreira apontava o fim do SAAL como «o marco entre duas fases bem distintas», e «peça fundamental na estratégia de inflexão» do intervencionismo do Estado em matéria de habitação (Ferreira, 1987: 85; 93).

Contudo, a medida central em matéria de política habitacional na história da democracia portuguesa havia sido lançada alguns meses antes. Em fevereiro de 1976, pela mão do IV Governo Provisório, liderado por Pinheiro de Azevedo, é colocado em marcha o apoio público aos empréstimos bancários para aquisição de casa própria. A centralidade desta política de estímulo à aquisição de habitação na democracia portuguesa não suscita grandes dúvidas, mas vale a pena revisitar os seus argumentos originais,

«Tem constituído uma das prioritárias preocupações e acções do VI Governo o relançamento da indústria de construção civil. Espera-se, por essa via, contribuir para a criação de novos postos de trabalho.... Cumpre, porém, orientar a indústria para a construção de habitações que... satisfaçam necessidades de toda a população, mas muito especialmente as das camadas mais carecidas. (...) Com efeito, entende-se que é elementar princípio da política habitacional o acesso à compra de habitação própria

por todas as famílias, independentemente do nível de rendimento.» (Resolução do Conselho de Ministros n.º 67/76, de 24 de fevereiro; ênfase da autora)

É relevante que neste preâmbulo a intenção de apoiar o setor da construção preceda a argumentação da resposta à carência habitacional e, até, a desejabilidade do acesso à propriedade da habitação. Se era a “indústria”, mais do que a “propriedade”, a prioridade definida, Cardoso (1983) mostrou, contudo, que esse estímulo ao setor privado da construção fracassou nestes anos. Apesar do estatuto de ocupante-proprietário ter ganhado uma nova centralidade no pós-25 de abril, esta medida não alavancou um crescimento da produção habitacional nos anos seguintes (Cardoso, 1983: 254 e seguintes). Já a afirmação ideológica do «elementar princípio» dos ocupantes-proprietários irá manter-se na retórica política na democracia portuguesa por longas décadas.

Estes anos de “reversão” são, contudo, um período que mistura orientações políticas diversas – entre 1976 e o final de 1979 tomam posse 5 governos, com lideranças politicamente tão distintas como Mário Soares, Mota Pinto ou Maria de Lurdes Pintassilgo. Contudo, vale a pena destacar o nome de Eduardo Pereira, que integra diferentes composições governamentais, começando como Secretário de Estado da Habitação, durante o período dos governos provisórios, e assumindo em 1976 o cargo de Ministro da Habitação, Urbanismo e Construção, até ao final de 1977: grande parte dos diplomas na área da habitação e ordenamento do território deste período têm a sua assinatura.

Nestes anos é possível distinguir três orientações fundamentais: primeiro, a reversão das políticas de promoção pública de habitação e de apoio às iniciativas populares (cooperativas e SAAL), que são “trocadas” pelos incentivos à aquisição de casa própria; em segundo lugar, a centralidade da preocupação com os “clandestinos” na legislação do ordenamento urbano; e, em terceiro lugar, a definição dos principais instrumentos da política de solos.

Nas políticas de habitação, estes anos correspondem a uma paragem na promoção pública, ao estrangulamento orçamental dos Contratos de Desenvolvimento Habitação, e a uma prática de asfixia dos programas de intervenção pública habitacional, usando para tal o protelamento e adiamento de decisões (Ferreira, 1987a). No final de 1979, quando Maria de Lurdes Pintassilgo liderava o Governo, ainda se tenta reverter esse bloqueio na promoção pública de habitação através de uma resolução que procura «inverter o processo» de abandono

deste programa, determinando que o FFH adjudicaria os processos já concursados, abriria novos concursos e realizaria empréstimos às autarquias para a construção habitacional (Resolução 335/79, de 30 de novembro). No entanto, com as eleições legislativas de 1980, esta resolução não terá efeitos. Simultaneamente, os apoios às iniciativas das populações estagnam, como é o caso das cooperativas, ou são protelados/extintos, como no caso do SAAL. Em seu lugar, o Ministro Eduardo Pereira lança o programa das casas pré-fabricadas, em articulação com o Comissariado de Apoio aos Retornados – o programa CAR que acabou por ficar em pouco mais de metade dos fogos inicialmente previstos (Ferreira, 1987a). A partir de 1977, é a política de estímulo à aquisição de casa própria que ganha protagonismo. Por um lado, eleva-se o preço máximo passível de beneficiar da bonificação do custo do crédito à habitação, alargando “para cima” a estratificação social do universo de beneficiários deste regime (DL 515/77, de 14 de dezembro). Por outro, aposta-se numa política de redução do próprio *stock* habitacional público, criando a possibilidade de aquisição das casas de renda económica pelos seus arrendatários (DL 419/77, de 4 de outubro). São igualmente criados mecanismos para a atribuição de terrenos para a autoconstrução (DL 53/77, de 16 de fevereiro), embora com resultados pouco expressivos ao longo dos anos (Ferreira, 1987a). E, finalmente, no domínio do arrendamento, o governo de Mota Pinto procura em 1979 liberalizar os preços – mas a contestação política foi tal que a Assembleia da República irá recusar a ratificação do diploma (DL387/79, de 19 de setembro). Por fim, ainda em 1979, é eliminada disposição que havia permitido suspender as licenças de urbanização anteriores ao 25 de abril de 1974 (DL 341/79, de 27 de agosto). A par da nova latitude dada ao mercado da habitação, este decreto virá a revelar-se um instrumento importante na recuperação da grande iniciativa privada no setor da construção e habitação, trazendo de volta os projetos anteriores ao 25 de abril.

A segunda orientação preponderante nestes anos é o combate aos “clandestinos”, que se torna o centro da estratégia política sobre a questão urbana. Em abril de 1976, pela mão de Eduardo Pereira, é aprovado um diploma que «aprova medidas repressivas da construção clandestina». É significativo que o texto comece por argumentar que,

«Forçoso é reconhecer, no entanto, que o único meio de suster, com eficácia e justiça social, este constante desenvolvimento das áreas de construção clandestina reside na rápida disponibilidade, pelo sector público, de terrenos em quantidade que permita fornecer à construção os lotes indispensáveis à execução dos planos para a acelerada eliminação das carências habitacionais. Honesto será concluir, pois, que a luta contra a

construção clandestina nunca atingirá resultados satisfatórios enquanto se não conseguir aquele objectivo.» (DL 275/76, de 13 de abril)

Contudo,

«Apesar disso *impõe-se activar a repressão dos núcleos de construção clandestina*, sob pena de se permitir o avolumar cada vez mais intenso dos prejuízos que os mesmos acarretam, em termos de se poderem criar situações verdadeiramente irreversíveis» (*Idem*; ênfase da autora).

No fundamental, permitia-se a posse administrativa dos terrenos e dos prédios por parte dos municípios logo que se iniciassem trabalhos tendentes ao loteamento ilegal. Nesse mesmo ano, segue-se legislação destinada a permitir a reconversão das áreas clandestinas. Aqui, a argumentação é já algo distinta, e vale a pena recuperar um trecho mais longo do preâmbulo:

«Atendendo à enorme extensão das áreas de construção clandestina, ao grande número de agregados familiares nelas fixados, ao elevado volume de investimentos feitos nas respectivas construções – em grande parte por agregados familiares de poucos recursos económicos –, ao montante dos encargos e ao período de tempo necessário para deslocar toda essa massa populacional para outras zonas edificadas e à circunstância de algumas das áreas de construção clandestina serem aceitáveis... tem-se por aconselhável uma certa temporização com as situações criadas, na medida em que se considere viável, técnica e economicamente, a reconversão das áreas, no que se refere aos edifícios e às infra-estruturas indispensáveis, e a ocupação das mesmas não se mostre contrária ao adequado ordenamento do território». (DL 804/76, de 6 de novembro)

O diploma aponta, portanto, para a acomodação das áreas de construção clandestina a partir da elaboração de estudos de viabilidade da legalização, o acordo dos interessados e a obtenção de indemnizações por parte dos “causadores” – os loteadores – para financiar os custos da reconversão. Esta mistura legislativa de *repressão* pela posse administrativa dos terrenos e de *reconversão* desenhada pelos técnicos de planeamento passa a ser a resposta política aos aglomerados clandestinos durante as décadas seguintes. Por outro lado, é significativo que o despacho conjunto de extinção do SAAL coloque a questão dos

clandestinos como um dos argumentos para a transferência do programa para as autarquias. Assim, este despacho previa a criação de Comissariados para as Zonas Degradadas, designadamente Lisboa, Porto e Algarve. Os comissariados das regiões do Porto e do Algarve tiveram poucos resultados práticos – diz Martins Pereira: «limitaram-se a tomar posse dos respectivos cargos» (Pereira, 2014: 28). Nos processos que tivemos ocasião de consultar nos concelhos em torno de Lisboa, é também difícil aferir os seus resultados práticos. Em 1979, estes comissariados são extintos e a sua estrutura integrada no MOP (Cardoso, 1983).

A terceira orientação que marca este período é a definição dos instrumentos legais da política de solos. Em 1976 são publicados a Lei de Solos (DL 794/76, de 5 de novembro), o Código de Expropriações (DL 845/76, de 11 de dezembro) e o direito de preferência das instituições públicas nos solos e edificado (Decreto 862/76, de 22 de dezembro). Diz Fonseca Ferreira que os pedidos de expropriação por declaração de utilidade pública urgente e os processos lançados no SAAL, ainda antes desta legislação, terão permitido a aquisição pelas autarquias de cerca de 6000 hectares entre 1976 e 1978, e que estes terrenos funcionaram como uma reserva que permitiu às autarquias lançar pequenas iniciativas de provisão de habitação social ou de equipamento social básico ao longo da primeira década do poder local democrático (Ferreira, 1987a: 39). A análise da “letra da lei” mostra que, apesar de desenhada neste período de “reversão”, esta legislação conferiu aos poderes públicos instrumentos relevantes no acesso aos solos urbanos. Contudo, como daremos conta mais à frente, essas possibilidades interventivas sobre os solos urbanos foram pouco usadas. O que se percebe na consulta dos processos municipais, que analisamos noutra capítulo, é a morosidade de fazer funcionar um modelo de intervenção sobre a propriedade fundiária nos espaços urbanos em que o Estado central reteve para si a última palavra e que, a partir de 1977, a passou a usar com extrema parcimónia. Assim, alguns processos de expropriação demoraram anos a ser concluídos, atrasaram as iniciativas de resposta de habitação social, e outros foram revertidos.

7.4 O tempo da liberalização, do planeamento e da casa própria: 1980-1985

Entre 1980 e 1985, primeiro com a chegada dos Governos da Aliança Democrática (AD), e mais tarde na governação do chamado Bloco Central, a orientação política para a questão urbana assume um viés liberalizante. Na habitação, isso correspondeu, por um lado, ao alargamento da margem de manobra na atuação do mercado de venda e arrendamento habitacional; e, por outro, à neutralização da promoção pública na habitação e à limitação dos

instrumentos que haviam permitido lançar políticas habitacionais de cariz redistributivo. Contudo, o que é talvez mais significativo é a relação que se estabelece entre esse retrocesso na intervenção do Estado na promoção habitacional e o reforço da atenção política dada às questões do planeamento territorial. Ou seja, *a afirmação dos instrumentos de planeamento/ordenamento corre a par da retração da lógica da redistribuição*.

Logo em 1980, no primeiro ano do Governo AD, e ainda com Sá Carneiro como Primeiro Ministro, a política de apoio ao endividamento das famílias para aquisição de casa própria é de novo reforçada e facilitada: alargam-se os prazo de amortização dos empréstimos, introduz-se o método das prestações crescentes e a possibilidade das famílias auferirem de uma taxa constante – o que era relevante num contexto de crise e de incerteza sobre a evolução das taxas de juro e da inflação (DL 435/80, de 2 de outubro). No ano seguinte, é criado o sistema de poupança-habitação para aquisição ou construção de casa própria (DL 149/81, de 4 de junho). Em 1982, a venda de casas do Estado e da Segurança Social aos inquilinos é relançada, para responder à «já muito antiga aspiração de muitos arrendatários», procurando «tornar convidativos» os preços (DL 31/82, de 1 de fevereiro) – mas como Cardoso argumenta, eliminando um dos principais instrumentos públicos para forçar a moderação dos preços do arrendamento (Cardoso, 1983: 174).

Assim, o apoio à aquisição de casa própria torna-se a partir do início da década de 80 na nova “tendência” - como referia Silva Pereira (1983: 737) – que se veio a afirmar como a principal política de habitação do regime democrático. Dizia Cardoso, em 1983, que

«A habitação própria que nos anos 50 ainda era um tipo de ocupação menor nas áreas urbanas tornou-se, durante as últimas duas décadas e em particular desde 1975, a mais importante forma de ocupação no que toca à nova construção habitacional (...) o Estado tem desempenhado um papel cada vez mais importante na criação de condições para o crescimento deste tipo de ocupação» (Cardoso, 1983: 268-269; tradução da autora)

Esta retirada do Estado da promoção habitacional traduziu-se na extinção dos organismos estatais de provisão pública de habitação – o Fundo Fomento Habitação é substituído, em 1982, pelo Instituto de Apoio à Construção e pelo Fundo de Apoio ao Investimento na Habitação. Como referem Vilaça e Ferreira, esta estratégia «significava uma abordagem meramente financeira das questões habitacionais com um forte pendor para a iniciativa privada ou, pelo menos, o afastamento do Estado central da promoção direta de

habitação» (Vilaça e Ferreira, 2018: 342). Nenhum destes novos organismos virá a executar qualquer política de promoção habitacional direta e, em 1984, serão substituídos pelo Instituto Nacional de Habitação (INH), que é igualmente desenhado para servir de entidade a quem cabe gizar a política de habitação, mas sem nunca assumir o papel da promoção direta – e a sua atuação só se fará sentir já perto do final dos anos 80 (Vilaça e Ferreira, 2018).

Nestes anos, também o arrendamento é “dinamizado”, eliminando os deveres impostos aos proprietários: o decreto-lei 148/81, de 4 de junho, veio liberalizar os novos arrendamentos e revogar a obrigatoriedade, estabelecida em 1974, do arrendamento dos fogos devolutos. E, em 1985, a transmissão dos arrendamentos é limitada aos familiares em grau direto.

Por último, o papel do Estado na resposta à questão urbana é redefinido – trata-se agora de orientar a atuação da indústria da construção em termos urbanísticos, estabelecendo os instrumentos de planeamento e ordenamento do território. É nestes anos que são consagradas as figuras jurídicas dos solos programados: são definidos os quadros legais das Áreas de Desenvolvimento Urbano Prioritário e as Áreas de Construção Prioritárias (ADUPs e ACPs). Em 1982, é aprovado e regulamentado aquele que será, por excelência, o instrumento do planeamento concelhio: o Plano Diretor Municipal (DL 208/82, de 26 de maio; Portaria 989/82, de 21 de outubro). E, mais de uma década depois da legislação marcelista de 1973, o decreto-lei 400/84 vem redefinir o regime dos loteamentos urbanos, criando, contudo, um processo que vários autores indicam como labiríntico (Ferreira, 1987a; Gonçalves, 1997[1989]).

Ora, esta definição dos instrumentos de ordenamento/planeamento correu a par da limitação da capacidade de intervenção dos poderes públicos na política de solos. Entre 1982 e 1983 o Código de Expropriações é alvo de três alterações legislativas, todas no sentido de limitar o uso da figura da expropriação por parte dos organismos públicos no acesso aos solos urbanos. Aliás, no caso do decreto-lei 413/83, de 23 de novembro, a legislação vem não só dificultar o processo de expropriação, como o torna passível de ser revertido. Simbolicamente, com Soares como Primeiro Ministro, surge em 1984 uma resolução do Conselho de Ministros que soa como um *requiem* pela política de provisão estatal dos Planos Integrados, ao criar a possibilidade de transmissão dos terrenos que não chegaram a ser utilizados por estes programas (Resolução do Conselho de Ministros n.º 7/84, de 18 de janeiro). Por fim, em lugar da expropriação como instrumento central da política municipal de solos, é estabelecido um sistema de crédito para as autarquias na aquisição de solos – que,

segundo Fonseca Ferreira, se revelava extremamente oneroso, o que explica porque foi pouco usado.

Como procurámos mostrar, nesta primeira década da democracia portuguesa a lógica de resposta ao desafio colocado pela questão urbana altera-se significativamente. A relação que se havia estabelecido durante os anos da transição democrática, que apontava *a desigualdade como produzindo o desordenamento* urbano, tende a ser revertida, e a atuação interventiva sobre a propriedade e a provisão pública habitacional tendem igualmente a ser travadas no desenho das políticas públicas. A leitura política que sustenta esta reconfiguração é que o papel das instituições políticas democráticas se deve centrar, primeiro, no reordenamento e, depois, nos instrumentos de planeamento que regulam a atuação do mercado. Assim, o *desordenamento* acaba por se tornar *o problema político central* na leitura das políticas públicas em relação à questão urbana; e os desígnios do *reordenamento e do planeamento* acompanham *a liberalização das políticas de solos e de habitação*, que guia os discursos políticos e instrumentos legais de governação das áreas metropolitanas. O ocaso da redistribuição é, portanto, concomitante com a ascensão do planeamento/ordenamento.

Será em torno desta evolução das políticas para o urbano – da redistribuição para a liberalização, e do intervencionismo para o planeamento – que os novos executivos locais democráticos lançam as suas políticas locais ao longo da primeira década do poder local democrático.

Capítulo 8 / Governar as periferias I: do planeamento interventivo aos “pequenos planos”

«ele colocou-me a difícil questão: “qual é o conceito central no planeamento?” A minha resposta de então, que eu sentia estar muito próxima de ser a resposta certa, foi de que “o uso dos solos” era esse conceito (...) Hoje eu diria que a “propriedade” é a chave» (Krueckeberg, 1995: 301-302, tradução da autora)

Os executivos municipais que assumem funções nos primeiros anos após o golpe de abril enunciam vezes sem conta a sua leitura crítica da herança urbanística que o fascismo lhes legou nos territórios que se propunham agora governar. Nos discursos políticos, vão-se apontando as enormes privações dos espaços urbanos em torno de Lisboa e enfatiza-se a relação entre a ausência de resposta habitacional e a ocupação “desordenada” do território.

«As Câmaras Municipais e as Juntas de Freguesia antes de vinte e cinco de abril foram instrumentos do Poder Central aos serviço das classes exploradoras. Os centros urbanos cresciam desordenadamente ao sabor de interesses oportunistas visando lucros avultados e fáceis, ou de forma cuidada quando se destinavam a camadas sociais que ao fascismo interessava privilegiar. Nunca as urbanizações se voltaram para os interesses das grandes massas populares visando o desenvolvimento harmonioso das várias zonas com agregados habitacionais, bem servidos de infraestruturas, equipamento e serviços públicos, e bem dimensionados em função dos postos de trabalhos existentes... de forma a evitar grandes deslocações em que os trabalhadores consomem várias horas das que deviam pertencer aos seus tempos livres. (...) O Concelho de Loures está profundamente marcado pela política de ocupação especulativa que atingiu todas as zonas periféricas de Lisboa para as transformar em imensos dormitórios»³⁶

O fascismo na cidade é assim descrito como um regime que sustentou os interesses privados especulativos que distorceram as regras urbanísticas para alavancar o seu lucro, investindo em projetos desajustados à capacidade financeira da maioria da população. O seu resultado estava agora cristalizado nos modelos de urbanização dos espaços metropolitanos: desordenados, subequipados, incapazes de responder às necessidades habitacionais e

³⁶ 27 de dezembro de 1977, Atas da Câmara Municipal de Loures, Arquivo Municipal de Loures.

povoados de aglomerados “clandestinos” e de bairros de barracas. Nos primeiros anos após o golpe de 1974, a relação entre as “carências populares” e as práticas “especulativas” dos urbanizadores privados é, assim, lida como uma *relação de desigualdade que fabricou o desordenamento urbano*; e, por seu lado, o próprio *desordenamento* herdado desenhara um território marcado por “situações consumadas” e, em certa medida, irreversíveis.

«A ausência de planeamento e a identificação de interesses entre as câmaras fascistas e o grande capital levou a que se deixasse crescer o concelho de forma desordenada, sujeito aos interesses dos especuladores (...) Foi uma herança bem pesada aquela que a câmara veio encontrar nesta matéria, e por consequência muito diferente terá que ser a política a seguir (...) de moralização da actuação privada, obrigando ao rigoroso respeito dos planos urbanísticos municipais»³⁷.

Na retórica política dos novos poderes locais, a cidade democrática teria de enfrentar essas duas “doenças” inextricavelmente ligadas das periferias urbanas: desigualdade e desordenamento. Para responder a estes desafios, os poderes públicos teriam de cumprir três tarefas: *orientar a iniciativa privada* para modelos de urbanização não especulativos; desenhar uma política de *ordenamento* dos territórios urbanos; e responder à *carência habitacional*. Ao longo da primeira década da democracia portuguesa, o poder local vai construir a sua retórica de legitimação política em torno desta trilogia de intervenção política nos espaços urbanos: *gestão urbanística; reordenamento do território; provisão de habitação*.

Ora, na retórica das instituições locais, o que articula estes três problemas e as três práticas de solução é o *planeamento* – o inverso do «tipo de planeamento defeituoso e imoral... sempre ao encontro dos interesses dos especuladores» do passado, e que seria agora parte da nova política democrática – «a madrugada radiosa do 25 de Abril criou condições para que esta situação fosse alterada, isto é: as populações e os seus direitos fossem respeitados... está neste caso o denominado plano geral»³⁸. Assim, o “planeamento” é o conceito discursivamente mobilizado pelos órgãos locais como a categoria de legitimação das decisões tomadas – *o plano é indicado como a base da legitimação da política local da cidade democrática*.

³⁷ 17 de junho de 1977, Atas da Câmara Municipal de Almada, Arquivo Municipal de Almada.

³⁸ 18 de dezembro de 1981, Atas da Câmara Municipal de Almada, Arquivo Municipal de Almada.

Neste capítulo começamos a analisar os discursos e as práticas de governação daqueles que governaram as periferias populosas e plenas de carências em torno de Lisboa. Em particular, procuramos nas próximas páginas problematizar as análises da teoria social portuguesa, que tenderam a construir uma leitura em que o desordenamento urbano é entendido como o resultado de uma *ausência de planeamento* urbano e territorial por parte dos poderes locais: a tal governação de “obras públicas” em resposta a “necessidades básicas”, e sem instrumentos de planeamento, como o Plano Diretor Municipal, cuja ausência é lida como prova do “imediatismo” da governação local democrática (Mozzicafreddo *et al.*, 1989; Veneza, 1986).

Em nosso entender, esta leitura é compreensível pelos “resultados” da governação urbana nos territórios metropolitanos ao longo dessa primeira década da democracia. Contudo, julgamos que essa interpretação centrada sobre o “imediatismo”/ausência de planeamento contribui para desviar o nosso olhar de algumas dimensões históricas da relação do regime democrático com os instrumentos de planeamento urbanos e territorial, e, em particular, não se detém sobre alguns dos seus aspetos quase paradoxais. É que o *planeamento*, entendido enquanto prática disciplinar assente num determinado tipo de conhecimento e desempenhada por profissionais, não só se tornou um *conceito central* na estratégia de legitimação dos novos poderes locais democráticos, como foi “praticado”. As questões que se colocam parecem antes apontar para a *forma* como esse planeamento *foi praticado* e a *dificuldade sentida pelo eleitos locais em passar dos planos à intervenção* nos territórios.

Neste capítulo, procuramos, em primeiro lugar, mostrar como o planeamento foi sucessivamente apontado pelo novo poder local democrático como instrumento central da governação urbana, mil vezes mobilizado nos discursos dos eleitos locais como *a prática* que permite cerzir gestão urbanística, reordenamento urbano e provisão habitacional. No imediato pós-abril, as Comissões Democráticas Administrativas que assumem o poder local, procuraram ativamente lançar processos de planeamento profundamente interventivos em relação à propriedade fundiária e à provisão habitacional, e não esperaram por novos dispositivos legais para enquadrar essa prática. O planeamento e o reordenamento urbano das periferias urbanas foi um dos primeiros desígnios dos executivos locais durante o PREC, e não se gorou por causa da ausência de dispositivos legais do novo regime em relação ao ordenamento/planeamento dos territórios. Pelo contrário, como veremos, este impulso

planeador foi derrotado por *omissão e protelamento de tomada de decisão ao nível dos organismos centrais do Estado*; e, a partir de 1977, por uma estratégia de relançamento das grandes iniciativas privadas de construção habitacional que haviam sido travadas no pós-revolução.

Em segundo lugar, mesmo quando estes processos de planeamento interventivo são travados pelo Estado Central, o *planeamento* territorial e urbano foi “praticado” em certo sentido. Isto é, entendido enquanto prática ancorada num conhecimento próprio; assente num conjunto de conceitos, regras e metodologia; e desempenhada por um conjunto de profissionais – o planeamento existiu. A questão é antes discutir o que é que essa prática de planeamento *significou* enquanto orientação política ao longo da década de institucionalização da democracia local. Ora, essa institucionalização – isto é, a realização de eleições autárquicas, que criaram executivos eleitos – coincidiu com a reversão da política intervencionista sobre a questão urbana e a habitação, que havia marcado os anos entre 1974 e 1976, e que analisamos anteriormente. Essa reversão implicou uma mudança no “tipo” de planeamento: de um *planeamento interventivo* passamos para um *planeamento mais formalista*; e de um planeamento/programação desenhado em *escala concelhia* passamos para uma estratégia de governação urbanística assente em “*pequenos planos*”.

Ora, o fim desse período intervencionista, orientado para a redistribuição, teve dois resultados, que não deixam de ser paradoxais. Por um lado, temos a crescente centralidade do controlo urbanístico/planeamento na retórica de legitimação do governação, *porque não lhe sobram outras funções*; e, por outro lado, temos uma crescente limitação dos poderes e instrumentos desse mesmo controlo/planeamento, o que conduz a que o dito planeamento/reordenamento se torne não só mais formalista, mas também mais inconsequente.

Assim, quase contra intuitivamente, o fim desse período intervencionista na gestão dos solos urbanos e na provisão habitacional conduziu os poderes locais a ancorar a sua atuação na busca incessante de *controlo sobre o processo urbanístico*. Isto porque era o que lhe restava como espaço de atuação. Por duas razões. Primeiro, porque a disputa em torno de outros mecanismos de legitimação política da democracia local estão, de certo modo, “terminados”. Nomeadamente, a questão das formas de participação popular fica “fechada” em torno da participação eleitoral e da representação partidária – a partir de 1977 é difícil encontrar atores políticos que reivindicuem formas mais participativas de gestão local. Há

processos de consulta sobre planos elaborados e múltiplas reuniões com o que restava dos movimentos de moradores “herdeiros” do PREC, em particular de moradores organizados em torno das operações SAAL e das cooperativas de habitação económica. Mas nenhum dos municípios que analisámos tentou colocar em prática outro modelo de governação que oferecesse mais poder interventivo aos cidadãos ou às organizações populares. Em segundo lugar, o controlo urbanístico é central para o novo poder local, porque é também o que “resta” às autarquias: a provisão de habitação está em grande medida nas mãos do poder central, que tem as competências e os meios para o fazer. Restam ao poder local competências “urbanísticas” – a governação municipal buscará incessantemente legitimar-se pelo controlo da imensa pressão urbana nos seus territórios que se sente por estes anos. Se as instituições são o que “dizem” e o que “fazem”, esse imperativo do controlo urbanístico assume uma enorme preponderância na sua interpretação do que “são” e para que “servem” as instituições locais democráticas.

Por fim, mesmo quando os Planos Diretores Municipais não passavam ainda de uma intenção legislativa, essa centralidade do controlo do processo urbano assentou na busca de instrumentos – *planos* – para *controlar essa imensa pressão urbanística*. Por isso, pode dizer-se que não faltaram na governação local processos de planeamento territorial e reordenamento urbano entre 1975 e 1985: nesta primeira década multiplicam-se as encomendas de planos e intervenções a empresas privadas de planeamento. A questão que importa analisar é antes a função política desse “tipo” de planeamento e, por outro lado, para que serve.

8.1 Do planeamento concelhio interventivo aos “pequenos planos” reguladores

No imediato pós-25 de abril, as Comissões Democráticas Administrativas (CDA) que assumem funções até às primeiras eleições autárquicas de 1976 assumem uma orientação que procura conjugar *planeamento* e “*intervencionismo*”. Por planeamento queremos apontar a explícita vontade de dotar os órgãos municipais de novos instrumentos de *escala concelhia*, que definissem a programação política e urbanística futura. Por intervencionismo queremos apontar o sentido político de processos que visam a *redistribuição*: deu-se início a processos de expropriação de solos destinados a operações SAAL, às cooperativas de habitação económica ou a habitação social municipal. Esse planeamento intervencionista atua também sobre a iniciativa privada: foram tomadas decisões que implicaram a anulação/suspensão de licenças de urbanização emitidas antes do 25 de Abril, e algumas medidas de posse

administrativas nos núcleos clandestinos serão igualmente lançadas antes das primeiras eleições autárquicas.

Configurações partidárias e debate político nas periferias de Lisboa

Estas comissões administrativas foram formadas por protagonistas que muitas vezes virão a integrar os executivos eleitos nas listas dos partidos da esquerda do espectro político – PCP e Partido Socialista. Vale a pena sublinhar a forte representação que o Movimento Democrático Português/Comissão Democrática Eleitoral (MDP/CDE) teve nas comissões administrativas dos concelhos em torno de Lisboa – e notar que essa força local do MDP se veio a desvanecer a partir das eleições de 1976. O MDP, que havia servido de espaço agregador das várias forças da oposição ao Estado Novo, perde peso com a afirmação dos partidos a partir da aprovação da Constituição em 1976.

Com a chegada dos executivos eleitos, no início de 1977, começamos a ver tomarem forma diferentes modos de “responder” aos desafios dos espaços urbanos nas periferias de Lisboa: as “formas” de controlar a pressão urbana e de responder à crise da habitação vão tornar-se o principal conflito político do poder local. E é impossível desligar essas especificidades da configuração partidária que emerge em cada um dos concelhos. Para perceber essa mudança, é importante fazer algumas notas sobre a história política dos executivos municipais eleitos nos três concelhos que analisámos. A traços largos, desenham-se aqui três modelos de debate e confronto político nos executivos municipais que vão guiar a atuação dos municípios: um *modelo de consenso*, que vemos emergir em Almada; um *modelo de conflito político permanente*, que se desenha em Loures ao longo de toda esta década; e um *modelo de cooperação*, que desenhou em Oeiras uma articulação política maioritária na Câmara.

Em Almada, a coligação liderada pelo PCP assume funções no início de 1977 com maioria absoluta dos vereadores, e essa maioria vai perdurar quase até aos nossos dias. Nesta primeira década, esta configuração política do executivo criou um modelo de debate político e de tomada de decisão que, em certos aspetos, emerge como pouco conflitual: as taxas de aprovação das deliberações da Câmara Municipal de Almada (CMA) por unanimidade são elevadíssimas – aliás, todas as forças políticas o reconhecem. Contudo, como veremos com maior detalhe, essa ausência de conflito organiza um modelo de legitimação da CMA que se constrói despolitizando parte da sua atuação e, em particular, a sua relação com os

urbanizadores privados no concelho, criando uma certa opacidade numa análise sobre os empreendimentos privados no concelho.

Em Loures, a situação é totalmente diversa – aqui constrói-se um modelo de debate e decisão que é profundamente marcado pelo conflito entre as forças partidárias. Durante a primeira década do poder local, o município de Loures é sempre liderado por forças partidárias sem maioria absoluta: no primeiro mandato, entre 1977 e 1979, pelo Partido Socialista, que não é maioritário no executivo, mas que tende a contar com o apoio dos vereadores do PPD/PSD na maioria das decisões, e que se vai confrontando com a oposição do PCP. De 1979 em diante, é o PCP/APU que emerge como a força mais votada, mas também sem maioria absoluta. Essa configuração do executivo teve consequências – Loures será o concelho em que as discussões sobre os modelos de planeamento, o papel dos urbanizadores privados e as formas de provisão pública de habitação assume uma maior conflitualidade, e muitas decisões relativas aos processos de urbanização e provisão de habitação serão aprovadas pela concertação entre as oposições do PS e PSD, e com o voto contrário do Presidente e dos vereadores comunistas.

Já em Oeiras, o PS ganha a presidência da Câmara em 1976, mas perde as eleições para a AD no final de 1979, e em 1985 o PPD/PSD acabará por alcançar a maioria absoluta. Aqui, apesar de nem sempre votarem lado a lado, é possível discernir que os vereadores do PS e do PCP estabelecem ao longo destes anos alguns pontos de entendimento político. No primeiro mandato, entre 1976 e 1979, a maioria dos conflitos políticos parece organizar-se não dentro do executivo, mas entre a Câmara de Oeiras e o poder central. Quando a AD ganha a presidência de Oeiras, em 1979, PCP e PS articulam uma oposição que muitas vezes parece concertada, o que permitirá levar adiante, nomeadamente, algumas das operações SAAL no concelho, relativamente às quais a AD suscitava dúvidas.

8.2 O planeamento intervencionista: 1974-1976

Entre 1974 e 1976, as comissões administrativas vão colocar em marcha um conjunto de iniciativas que pretendem responder à tal “pesada herança” do Estado Novo, gizando uma estratégia de planeamento à escala municipal e procurando reestruturar os próprios aparelhos de governação local, cuja prática era lida como conivente com a gestão urbanística do anterior regime e, portanto, cúmplice dos interesses dos grandes urbanizadores privados.

Oeiras era, à época, abrangido pelo Plano de Urbanização da Costa do Sol, e a freguesia da Amadora, que nestes anos ainda não se tinha autonomizado como concelho, tinha sido objeto de um Plano de Urbanização elaborado por João Aguiar, nos anos 60, assente na proposta do subúrbio-jardim (ver Nunes, 2011). Mas, a meio da década de 70, e no contexto de mudança política de regime, esses instrumentos eram considerados desadequados para enfrentar a expansão urbana das últimas décadas e a pressão urbanística que se fazia sentir nas periferias de Lisboa. Em maio de 1975, a CDA de Oeiras contrata o arquiteto Jorge Croft de Moura para elaborar o que chama de Plano Urbanístico do Concelho e, no ano seguinte, contrata igualmente Jorge Fernandes Trindade para o mesmo projeto. Esse projeto será realizado e enviado para DGPU para aprovação.

No período do PREC, a Câmara de Oeiras vai assumir uma orientação política fortemente interventiva no domínio dos solos que, ao contrário do concelho de Loures, se vai estender, abarcando o primeiro mandato do poder local democrático até final de 1979. Esta orientação é marcada por dois traços fundamentais. Em primeiro lugar, a contenção dos grandes empreendimentos de iniciativa privada: são tomadas decisões de suspensão de urbanizações consideradas prejudiciais ou especulativas; e procura-se prevenir o incumprimento das obrigações dos privados, quer na reserva de terrenos para equipamentos quer nas suas obrigações relativas à sua construção (com a decisão de que os privados realizassem os empreendimentos por fases), e a reserva para espaços verdes. Em segundo lugar, a CMO leva adiante uma política de apropriação pública de solos ou o uso de terrenos municipais para alavancar uma resposta habitacional abertamente favorável às iniciativas de moradores. Esta política de solos dirigiu-se quer para o apoio às operações SAAL, como veremos mais à frente, quer no apoio às cooperativas de habitação económica, quer ainda no realojamentos de moradores de bairros precários da própria iniciativa da Câmara. Este segundo traço leva a Câmara a uma política de expropriação de solos bastante significativa, sem que, ao contrário de Loures, haja reversão dessas decisões – embora os processos fiquem muitas vezes anos à espera de confirmação ou financiamento por parte dos organismos centrais.

Nos primeiros anos, os debates travados pelos elementos da CDA de Oeiras apontavam que a mudança de regime posta em marcha pelo 25 de Abril de 1974 deveria ter uma tradução não apenas nas políticas de habitação e ordenamento do território, mas também na readequação dos próprios aparelhos administrativos do município. Assim, o retrato que é

feito sobre os serviços da Câmara de Oeiras durante o Estado Novo é extremamente crítico – em 1975, Melo de Carvalho, membro da CDA que virá depois a ser vereador pela FEPU, argumentava que os «serviços de urbanização e obras desta câmara nunca prestaram propriamente um serviço ao público, mas sim aos urbanizadores, que, por fim, exploravam os munícipes, e que as obras municipais se destinavam especialmente a permitir a aprovação de urbanizações»³⁹. Assim, a CDA cria logo em 1975 uma Comissão Interna de Apreciação da Prática Urbanística para legitimar a aplicação do decreto-lei 511/75 e travar empreendimentos com alvarás de loteamento já emitidos considerados “especulativos”. Os Serviços de Planeamento da CMO colocam à CDA o problema da “herança” urbanística do concelho,

«o crescimento urbano verificado nos últimos anos em Oeiras e Paço de Arcos impulsionado pela especulação desenfreada de terrenos para construção deu origem a situações que hoje são de muito difícil reconversão. No caso presente, assistimos ao alastrar sucessivo de manchas urbanas, com densidade de ocupação muito elevada à custa de terrenos com uma forte aptidão agrícola e paisagística. Estes crescimentos foram-se dando sem que se verificasse a mínima reserva de terrenos para equipamento, sobretudo escolar»⁴⁰.

Por outro lado, a CDA de Oeiras procura reestruturar os próprios Serviços Municipais de Urbanização e Obras – será criada uma comissão para o efeito, que procura desenhar um outro modelo de organização dos serviços. Simultaneamente, a Câmara via-se numa nova situação política, sucessivamente desafiada a responder às novas reivindicações de infraestruturas, serviços e resposta habitacional que surgiam das novas organizações populares e do movimento de moradores. A CDA procura dotar a Câmara de novos serviços capazes de responder a essas solicitações - criando o Gabinete de Apoio às Comissões de Moradores; o Gabinete de Recuperação de Habitação; e, depois, um Gabinete para Recuperação da Habitação Clandestina. Todos estes novos serviços municipais são apresentados como instrumentos que permitem desenhar um modelo de governação limpo dos resquícios da estrutura administrativa do Estado Novo e assente numa lógica de colaboração e participação das populações mais carenciadas.

Contudo, o problema que se colocava era o suporte político e institucional por parte dos organismos centrais do Estado para uma política urbana intervencionista. A volatilidade

³⁹ 10 de setembro de 1975, Atas da Câmara Municipal de Oeiras, Arquivo Municipal de Oeiras.

⁴⁰ 5 de novembro de 1975, Atas da Câmara Municipal de Oeiras, Arquivo Municipal de Oeiras.

da situação política criava incertezas no modo como lidar com os urbanizadores privados, que tinham processos a decorrer no concelho anteriores a abril de 1974 e que pareciam agora desfasados da nova situação política. Os serviços reportavam que a Câmara estava a braços com várias situações em que empreendimentos privados não haviam cumprido as suas obrigações no que tocava aos terrenos destinados a equipamentos, ou situações em que estes estavam por terminar, num contexto de crise geral do setor da construção civil que marcou estes anos. Ora, a gestão dos processos dos privados no trânsito processual entre Câmara e organismos centrais do Estado parecia não acompanhar o ímpeto intervencionista da CMO, e eternizava-se o silêncio da Direcção-Geral de Planeamento Urbanístico (DGPU) em torno das decisões a tomar em relação aos processos de urbanização no concelho. Em 1976, já perto do final do mandato da CDA, os serviços apontam a ausência de orientação política por parte dos organismos centrais que sustentasse as decisões apontadas pelos serviços,

«Há mais de um ano que insistentemente solicitamos opções governamentais sobre estas propostas e, portanto, genericamente uma definição de orientação e coordenação sobre gestão urbanística. Apesar de várias tentativas a todos os níveis essas opções nunca foram tomadas, e, portanto, a comissão administrativa ... tomou a deliberação em dezembro de 1975 de estabelecer que os empreendimentos mais significativos fossem realizados por fases de forma a garantir o seu acabamento em todos os componentes urbanísticos, e não como acontece com realizações anteriormente sancionadas que se mantêm inacabadas, com infra-estruturas em franca deterioração, construções isoladas».⁴¹

Tornava-se, assim, notório que, apesar da excecionalidade da situação política dos anos 74/75, a lógica interventiva – isto é a limitação e a reorientação da atuação dos urbanizadores privados – necessitava do respaldo do poder central, o qual, contudo, tardava em chegar. Por outro lado, apontava-se a necessidade de novos instrumentos de planeamento para guiar essa intervenção, dado que os anteriores planos eram considerados irrealistas,

«Quanto aos aumentos populacionais previstos e anteriormente aprovados sem o necessário planeamento das grandes infraestruturas da região que os comportam, irão certamente causar problemas cada vez mais graves, mesmo irremediáveis (...) nestes

⁴¹ 22 de dezembro de 1976, Atas da Câmara Municipal de Oeiras, Arquivo Municipal de Oeiras.

dois anos e meio também tentámos incansavelmente evitar e corrigir, sem para isso encontrarmos o indispensável apoio a vários níveis, incluindo o ministerial». ⁴²

Estes processos vão mostrando que a ausência de orientações pelos organismos centrais criava um problema político de legitimação das decisões do poder local na relação com as iniciativas privadas: estes serviços centrais tutelavam a apreciação de processos de urbanização de maior porte e a atuação do poder local ficava limitada sem essa orientação. Essa ausência de resposta do Estado central volta a ser patente quando, já em 1977, chega a informação à Câmara de Oeiras de que o plano de escala concelhio, que havia sido enviado pela CDA para apreciação e aprovação pela DGPU, teria sido perdido nos longos corredores dessa Direção-Geral – aliás, jamais haverá resposta deste organismo a esse Plano Concelhio de Oeiras.

Apesar disso, nesse mesmo ano de 1977, os novos vereadores já eleitos da Câmara de Oeiras retomam a iniciativa de dotar o município de um plano global para o concelho criando os serviços de planeamento, que ficavam encarregues de delinear os «fundamentos do plano urbanístico do concelho» numa perspetiva ambiciosa: pretendia-se criar uma equipa multidisciplinar e contactar os municípios vizinhos para construir uma visão global do território, «capaz de disciplinar e orientar o desenvolvimento do concelho»⁴³. Nesse ano, a CMO delibera ainda propor aos órgãos centrais a criação de «um órgão coordenador do processo global de desenvolvimento à escala da área metropolitana de Lisboa» que definisse a política de solos, o planeamento da resposta habitacional e as zonas verdes interconcelhias, com «a participação dos organismos representativos das populações»⁴⁴. Também esta iniciativa ficará sem resposta por parte dos organismos centrais: o Estado Central vai travando o ímpeto intervencionista e o planeamento concelhio impulsionado pelos executivos de Oeiras. Note-se, não por indeferimento; mas antes pelo silêncio e pela ausência de decisões políticas.

No pós-25 de Abril, Loures viveu um processo em parte semelhante ao de Oeiras. É certo que, ao contrário dos concelhos da Costa do Sol, Loures não possuía instrumentos de gestão territorial, embora as iniciativas de loteamento e construção de grandes pacotes

⁴² *Idem.*

⁴³ 18 de março de 1977, Atas da Câmara Municipal de Oeiras, Arquivo Municipal de Oeiras.

⁴⁴ *Idem.*

residenciais se começasse a insinuar no concelho ainda durante os anos 50 (Cavaco, 2009). Loures é, aliás, um bom exemplo da inconsequência dos modelos de governação do território que vigorou ao longo da segunda metade do século XX em Portugal. Contudo, no pós-25 de abril, apresenta-se como um caso particularmente interessante por ter sido objeto de um dos estudos de planeamento concelhio mais detalhados e onde a orientação política interventiva surge de uma forma mais assumida.

Na documentação que analisámos surgem referências a que, em 1963, a Câmara de Loures teria proposto a elaboração de um “Esquema Director do Concelho de Loures”. Em 1970, a Câmara contratava o gabinete do arquiteto Conceição Silva para um “Plano Director” concelhio – no entanto, os estudos acabariam por não passar da fase de inquérito porque, segundo a DGPU, anos mais tarde, o município teria considerado que não era «oportuno» a sua continuação. Já em 1971, a Câmara de Loures adjudica à empresa GEFEL a elaboração de um Estudo Urbanístico da Zona de Loures, como é referido no processo camarário⁴⁵. Mas também este estudo nunca chegará a ser elaborado, embora alguns elementos desse trabalho dessem conta do crescimento populacional significativo nos núcleos de Odivelas, Pontinha, Sacavém e Loures, entre 1960 e 1970. Em particular, os dados apurados pela GEFEL mostrava os efeitos de um processo de urbanização deixado à mercê das iniciativas privadas e sem o adequado planeamento/execução dos equipamentos necessários: «se atendermos aos planos [de urbanização] já aprovados verificamos que o número total de carências de salas de aulas é 450 para o ensino primário, 231 para o secundário e de 187 para o ciclo»⁴⁶. Por outro lado, a GEFEL contabilizava na primeira metade dos anos 70 cerca de 25 núcleos de habitação clandestina no concelho, quase todos destituídos de infraestruturas de saneamento básico⁴⁷. Por fim, ainda antes de 1974, o Gabinete do Plano Director da Região de Lisboa refere que lhe teria sido comunicada a contratação, em 1973, da empresa Plus Planos para proceder à elaboração de um “Anteplano Director do Concelho de Loures” (embora não nos tenha sido possível localizar esse trabalho no Arquivo Municipal de Loures).

Depois do golpe de abril, em 1974, a nova Comissão Democrática Administrativa de Loures toma decisão de rescindir o contrato com a GEFEL e contratar a Hidrotécnica Portuguesa (HP) para a elaboração de um estudo global à escala concelhia, que virá a ser entregue ainda antes das primeiras eleições autárquicas.

⁴⁵ Processo n.º 6978/OM/71, Arquivo Municipal de Loures.

⁴⁶ *Idem*, p. 74.

⁴⁷ *Idem*, p. 222.

Este estudo da HP é extremamente relevante por duas razões. Em primeiro lugar, porque assume uma orientação que procura enquadrar o planeamento do concelho numa perspectiva mais geral da Margem Norte da Área Metropolitana de Lisboa, apontando quase um programa de atuação política à escala concelhia e defendendo

«a contenção do crescimento macrocéfalo e de localização de actividades na área central, o controlo da localização de novas zonas habitacionais, o arranque de habitação não especulativa, a recuperação de bairros degradados e a contenção de loteamentos clandestinos, a criação e defesa de zonas verdes (...) a prioridade dos transportes colectivos, a reestruturação e ampliação das redes de infraestruturas e de equipamentos básicos de apoio às zonas residenciais»⁴⁸

Em segundo lugar, o estudo da HP testemunha o “espírito da época”, ao apontar para uma promoção de habitação ajustada aos recursos das populações urbanas, defendendo que a relação a estabelecer com os urbanizadores privados impusesse essa orientação de habitação acessível, e uma abordagem pragmática de negociação com os proprietários para a requalificação dos núcleos clandestinos. Em matéria habitacional, argumentava a HP, o problema não era a falta de perspectivas de produção: o interesse de promotores no concelho de Loures mostrava já todo o seu potencial por esses anos. O problema era antes a sua desadequação face aos recursos das populações suburbanas que necessitavam de habitação: «apurou-se que os loteamentos já aprovados em Loures representam uma capacidade de alojamento de cerca de 90 mil habitantes», ou seja, adequada à estimativa de crescimento populacional do concelho até 1985; o problema, notavam os técnicos da HP, é que estes empreendimentos «destinam-se a classes médias»⁴⁹. Assim, a HP desenhava uma programação habitacional que tivesse em conta as características da população a alojar: 9200 fogos para realojar a população residente que vivia em habitação precária ou em sobreocupação, e a programação de cerca de 17 mil habitações para o crescimento populacional estimado até 1985. Daqui, propunha que dos fogos a construir no concelho 51% fossem por promoção direta do Estado, e outros 43% a serem promovidos por cooperativas, programas de autoconstrução ou Contratos de Desenvolvimento de Habitação.

⁴⁸ *Estudo de Ordenamento do Território do Concelho de Loures*, Hidrotécnica Portuguesa, 1975. Arquivo Municipal de Loures, processo n.º 21122.

⁴⁹ *Idem*.

Em 1976, este estudo da HP é enviado para apreciação à DGPU pela Comissão Administrativa de Loures. Mas a DGPU nunca chegou a emitir um parecer. Mesmo assim, antes das primeiras eleições locais, as suas recomendações são tidas em conta pela Comissão Administrativa, que usa estas diretivas para bloquear algumas iniciativas privadas. Em 1975, o empreiteiro da Urbanização das Ulmeiras escreve ao arquiteto Leopoldo de Almeida – que encontramos nas suas intervenções na *Revista Poder Local* ligada ao PCP e que fez parte da equipa da HP em Loures. Com a linguagem desses anos, o empreiteiro invocava a comissão de trabalhadores da sua empresa: «exige esta comissão [de trabalhadores] que os camaradas trabalhadores da Hidrotécnica deem parecer favorável e imediato de modo que os Camaradas da Câmara Municipal de Loures possam aprovar e licenciar os lotes», perguntando se «não será revolucionariamente preferível aproveitar o que está feito e matar a fome JÁ (*sic*) de trabalho e habitação dentro do possível»⁵⁰.

Contudo, o estudo da HP virá a “morrer” em 1977. Com a vitória do Partido Socialista nas primeiras eleições, no final de 1976, o executivo virá a desvincular-se do estudo logo no ano em que toma posse, e cria os Serviços de Planeamento da CML para cumprir essa função do planeamento. Chegamos assim a 1977, e a multiplicação de iniciativas para dotar o concelho de um instrumento de planeamento em nada resultaram. Trabalhos não terminados de Conceição Silva, GEFEL, e depois o estudo da Hidrotécnica Portuguesa – nenhum instrumento de planeamento concelhio havia sido aprovado pelos organismos centrais do Estado: nem antes, nem depois do 25 de Abril de 1974. Num parecer de 1977 sobre esta saga de tentativas de planeamento, o Gabinete do Plano Diretor da Região de Lisboa argumenta que a Câmara deveria promover a compatibilização entre os vários estudos, embora note que em muitos deles as problemáticas analisadas pareciam centrar-se na resolução de problemas que pudessem fazer *avançar processos de urbanização específicos*: «da leitura das actas anexas ao processo [de ordenamento concelhio]... parece poder-se concluir que as questões abordadas incidiam fundamentalmente sobre problemas de *desbloqueamento de processos*»⁵¹.

Ao longo do primeiro mandato democrático em Loures, de 1977 até 1979, os recém-criados Serviços de Planeamento não conseguem fazer mais do que elaborar o Plano Sectorial Odivelas-Loures, que, por sua vez, ficará à espera da aprovação dos serviços centrais. Sem instrumento de gestão territorial e urbanística nestes anos da presidência do Partido Socialista (1976-1979), o confronto na Câmara de Loures organiza-se entre a *necessidade de*

⁵⁰ Processo n.º 6978/OM/71, p. 333, Arquivo Municipal de Loures.

⁵¹ Processo n.º 6978/OM/71, p. 361, Arquivo Municipal de Loures.

planeamento – os vereadores comunistas repetem sucessivamente que «é preciso um plano geral para o concelho»⁵² – e as discussões em torno de cada *iniciativa de urbanizadores privados* no concelho. À semelhança da quase totalidade dos concelhos do país, em Loures só se avança para uma perspetiva de planeamento integrado em meados de 1983, quando a Assembleia Municipal de Loures delibera a contratação de gabinetes privados para a elaboração de um PDM e a delimitação da ADUP e ACP. Nessa altura, PS e PSD argumentam que o PDM deveria ser elaborado pelos serviços de planeamento da Câmara, porque o «urbanismo» é «uma verdadeira e própria função pública» que «não pode ser delegada em particulares»⁵³. Os alertas dos serviços sobre a incapacidade de responder às solicitações multiplicam-se – com atrasos, por «falta de planos devidamente elaborados e aprovados»⁵⁴. Contudo, como em tantos outros concelhos, o primeiro Plano Diretor Municipal de Loures só será aprovado mais de uma década depois, em 1994.

Assim, nos primeiros anos após o golpe de abril, em Loures e Oeiras, as CDA assumiram uma estratégia onde o *planeamento* é definido como o *elemento determinante* para a produção da cidade democrática e como “prática” central da reorientação política do processo urbano nos seus concelhos. O planeamento era convocado a sustentar uma nova forma de intervenção política na provisão de bem-estar – nomeadamente, na habitação – e fundamental na reconfiguração da relação entre poder local democrático e iniciativa privada de construção habitacional. Em Oeiras e Loures, ambos os processos falharam – não por menorização do planeamento em relação às solicitações imediatas, nem por recusa manifesta dos organismos centrais, mas pela omissão e silêncio por parte destes últimos. Não parecem restar grandes dúvidas de que este impulso do *planeamento interventivo entre 1974 e 1976 foi politicamente derrotado pelo Estado Central*.

Contudo, esta derrota não significou que, no final dos anos 70, caminhássemos para uma menorização da importância do planeamento ou para uma “ausência” em sentido estrito. Pelo contrário, sucessivamente, o planeamento continua a ser discursivamente mobilizado para legitimar a governação local e, numa forma diferente, é praticado pelo poder local democrático. No entanto, a partir de 1977, o “sentido” do planeamento altera-se substancialmente: de um *planeamento interventivo em 1975/76* passamos agora para uma

⁵² 14 de dezembro de 1977, Atas da Câmara Municipal de Loures, Arquivo Municipal de Loures.

⁵³ 12 de julho de 1983, Atas da Câmara Municipal de Loures, Arquivo Municipal de Loures.

⁵⁴ *Idem*.

década de “*pequenos planos*”. Assim, o planeamento deixa de ser um instrumento de sustentação de políticas de acesso a solos para provisão de habitação social ou de condicionamento da atuação dos privados e passa a ter a função de definir as regras “técnicas” que asseguram o ordenamento dos núcleos de habitação clandestina e a regulação urbanística da iniciativa privada.

8.3 A estratégia dos “pequenos planos”

Em 1979, já perto do final o primeiro mandato do executivo municipal eleito, a Câmara Municipal de Almada dá conta da estratégia política que foi seguida nesses anos,

«tendo sido uma das opções da câmara, o reordenamento do território concelhio, com vistas a possuir elementos de gestão que permitissem à autarquia apresentar soluções tendo em conta a qualidade de vida das populações instaladas e a instalar no Concelho de Almada, rapidamente se avançou nesta linha traçada, encontrando-se hoje três quartas partes do território com planos gerais e de pormenor concluídos».⁵⁵

No panorama de iniciativas das CDA para o planeamento concelhio, Almada surge como uma exceção. Durante o mandato da Comissão Democrática Administrativa de Almada, entre 1974 e 1976, não conseguimos detetar nenhuma iniciativa de elaboração de novo instrumento de ordenamento concelhio que procurasse refletir a mudança política iniciada com o golpe de abril de 1974. É certo que Almada havia sempre contado com uma tradição de planeamento urbano assinalável nas periferias de Lisboa no contexto do Estado Novo: no final dos anos 40, De Groer havia feito estudos de estruturação do território e linhas de expansão à imagem de um “subúrbio jardim” no Plano Geral de Urbanização de Almada (Cavaco, 2009: 127). Já nos anos 50, esse planeamento continuou coordenado por Faria da Costa, no gabinete de urbanização da Câmara de Almada (CMA), do qual vieram a fazer parte nomes relevantes da arquitetura em Portugal como Rafael Botelho, Pedro Cid, Hestnes Ferreira e Silva Dias. Aqui, o planeamento caminhava no sentido de construir uma cidade com uma dinâmica própria, menos dependente do efeito polarizador de Lisboa – mas, como refere Cristina Cavaco, seguindo «uma política de expansão conduzida pela temática da habitação, equacionando igualmente todo o restante equipamento e espaços livres em torno dessa necessidade e propósito» (ver Cavaco, 2009: 147). Contudo, argumenta Cavaco, deste

⁵⁵ 16 de novembro de 1979, Atas da Câmara Municipal de Almada, Arquivo Municipal de Almada.

trabalho de planeamento em sucessivas gerações apenas podemos distinguir sinais das suas intenções em alguns eixos centrais da cidade de Almada. Nos espaços menos centrais, a implementação dos planos foi incipiente ou ignorada – Cavaco indica que, após a saída de Rafael Botelho da CMA, em 1962, a área de expansão que estava a ser estudada «ficou definitivamente entregue à investida dos privados... mediante a celebração com a autarquia de contratos de urbanização e compromissos para estudos parcelares que, insolentemente, entravam em plena discórdia com os planos anteriormente aprovados» (Cavaco, 2009: 162). A partir de 1970, a aprovação das iniciativas de urbanização segue formalmente o que eram as Linhas Gerais de Planeamento Concelhio, que Cavaco caracteriza como «manifestamente insuficientes» (Cavaco, 2009: 199).

No pós-25 de Abril, Almada prosseguiu o trabalho de planeamento em torno de áreas delimitadas dos Planos Parciais que abrangiam zonas de expansão relativamente vastas, e é nesse modelo que a governação se apoia ao longo de toda a década 1975-1985. Parte importante desses processos de planeamento e “ordenamento” são lançados durante a tutela da Comissão Democrática Administrativa, com a contratação de gabinetes privados e o reforço do gabinete de Planeamento Concelhio com a contratação dos arquitetos João Matos Ferreira, José Silva Lourenço e José Ressano Garcia Lamas.

Assim, ao longo deste primeiro mandato democrático, a Câmara Municipal de Almada encomenda a gabinetes privados um conjunto significativo de instrumentos de gestão urbanística. Alguns meses antes da reunião em que se celebram os tais três quartos do território concelhio “planeado”, havia sido concluído o Plano Parcial de Urbanização de Almada, bem como um conjunto de Planos Parciais de áreas territoriais (PP7, Zona Sul e PP9 Centro Sul), os processos de maior envergadura no nosso período de análise. Já em 1980, concluiu-se a revisão dos Planos Parciais 4 e 6, sugerida pelos serviços ainda em 1976. No ano seguinte, em 1981, os vereadores são de novo chamados a aprovar nada menos que 8 planos e projetos de intervenção no território do concelho: Plano Geral de Urbanização da Trafaria, Costa da Caparica e Vila Nova, elaborado por Ressano Garcia Lamas; os Planos Gerais dos “Vales” (Vale Fetal, Vale Rosal e Vale Cavalas) e o da Quintinha/Aroeira; dois planos de intervenção na zona da Cova da Piedade (Caramujo e Romeira; e Quinta da Alegria), ambos com importantes núcleos de habitação clandestina; um Projeto de Intervenção da Frente de Praias; e ainda o Projeto do Parque Urbano da Paz em Almada, que pretendia dotar o concelho de uma zona verde de lazer, e cujo projeto foi elaborado por

Sidónio Pardal. O *planeamento territorial* colocou-se, assim, no discurso dos eleitos em Almada como uma das estratégias centrais de governação local e de legitimação do município, assente em intervenções mais localizadas.

Em Oeiras, após o falhanço das tentativas iniciais de construir um plano de ordenamento concelhio, a estratégia de governação por *pequenos planos* é idêntica. A partir de meados de 1977, os planos discutidos e aprovados na CMO têm três orientações centrais: prover habitação, planear zonas de expansão e enquadrar o que “existe”.

A primeira estratégia é continuar a tentar encontrar soluções capazes de prover habitação para estratos sociais mais carenciados. Assim, dá-se início em 1977 a uma alteração do Plano de Urbanização da Costa do Sol, prevendo a transformação de parte da zona rural em zona habitacional destinada a albergar equipamentos e programas de habitação social da Câmara, bem como iniciativas cooperativas e uma operação SAAL – e contando neste processo com o apoio do próprio governo e do Gabinete do Plano Diretor Regional de Lisboa. No mesmo sentido, avança o plano de aproveitamento urbanístico de Carnaxide, elaborado pelo FFH, que se destina igualmente a habitação social. A segunda orientação é ir lançando planos de intervenção mais limitados, em diversas zonas: o plano de expansão da zona de Algés de Cima, elaborado pelo COPLANO, e o plano de Expansão de Laveiras-Caxias; e outros mais limitados, como o de dinamização da zona ribeirinha, elaborado pela Hidrotécnica Portuguesa, que pretende implementar espaços de lazer e equipamento desportivo. Por fim, a CMO procura ir “ordenando” o que existe – em particular em zonas que haviam sido fortemente castigadas pela atuação desregrada dos urbanizadores privados. É este o caso de um pedido de alteração ao Plano de Urbanização da Amadora, que a Câmara procura alterar por causa de um processo de urbanização “encravado” na malha urbana. Contudo, os organismos centrais recusam as intenções expressas pela CMO, argumentando que a Câmara de Oeiras propunha uma alteração significativa ao próprio plano que havia submetido aos organismos centrais – era uma solicitação «tardia e inconsequente», argumentava a DGPU. O executivo de Oeiras responde, alegando que

«Alterações a planos aprovados sempre as ouve... quase sempre sancionadas pelas entidades superiores (...) Que na maioria dos casos elas tinham em vista, apenas, interesses especulativos... Que hoje, esses planos originais comparados com a realidade

são meros documentos histórico (...) Na Amadora há pavilhões e piscinas "generosamente" cedidos por "mecenas", mas os custos sociais estão à vista nas "colmeias humanas" da Reboleira e arredores... [com] a salutar colaboração com a DGPU»⁵⁶

Plano a plano, alteração a alteração – à falta de outras competências e outros meios, os “pequenos planos” são o que resta e, *stricto sensu*, o planeamento vai-se fazendo. O que parece existir é uma reconfiguração da sua ambição e da sua função.

8.4 “Pequenos planos” como “técnica”

Talvez um dos indicadores mais significativos de transformação no tipo e na função do planeamento que é praticado a partir de 1977 é o modo como se discutem estes “pequenos planos” – menos como instrumentos políticos face à desigualdade urbana, e mais como instrumentos de racionalização territorial do processo urbano.

Perante a grande pressão da construção habitacional, o discurso sobre a centralidade do planeamento aponta aos “técnicos” a função de desenhar normas e soluções capazes de controlar os projetos dos grandes pacotes residenciais que pululavam nas áreas periféricas; e encontrar respostas para “reconverter” os loteamentos clandestinos. Nas instituições locais, o planeamento passa a ser conceptualizado como um conhecimento racional, neutro e cientificamente sustentado, que permitirá exercer controlo, garantir direitos e construir de territórios urbanos adequados. Obviamente que o *plano* é sempre uma iniciativa dos políticos eleitos – mas na maioria das vezes a sugestão da sua realização nasce nos serviços municipais, e a sua autoria é dos técnicos, em geral, empresas privadas contratadas para o efeito. Nos casos que analisámos, as soluções são sempre aprovadas pelos eleitos locais, com raros momentos de consulta e eventual participação das populações. Perante a enorme pressão urbana, o planeamento parece ser progressivamente assumido nos executivos municipais como um sustentáculo de uma intervenção racionalizadora sobre o território, e não como instrumento de uma estratégia política na governação da cidade. A “resposta” da governação da cidade democrática caminhou para se tornar, tendencialmente, “técnica”.

Em Loures, por uma vez, as decisões sobre urbanismo são discutidas em torno desse tal “conhecimento” necessário para governar o território. Essa discussão é tida não

⁵⁶ 6 de dezembro de 1978, Atas da Câmara Municipal de Oeiras, Arquivo Municipal de Oeiras.

propriamente em torno de uma proposta de planeamento, mas antes em torno de um projeto privado apelidado de “Buraco Olaio”. Tratava-se de uma parcela de terreno em Odivelas onde, durante o mandato de uma comissão administrativa intercalar em 1981 (por queda do executivo eleito), é aprovada a construção de um prédio de 11 andares e duas caves numa zona com excesso de concentração populacional, e num terreno tido como problemático para um edifício de tal porte. Como esta aprovação havia decorrido em tempo recorde, a discussão entre os eleitos aflora a possibilidade de corrupção por parte dos serviços municipais. Mas esse debate conduziu a discutir o desencontro entre a legitimidade política dos eleitos e o “saber técnico” necessário à estruturação adequada dos espaços urbanos,

«se o vereador tiver de ler todo o processo, das duas uma: primeiro, tem de ser especialista para saber ler. (...) Por conseguinte, terei de me submeter às pessoas que, naturalmente, são especializadas para o efeito (...) E agora o que é que eu disse, passo aí, no despacho "defira-se nas condições da informação"... Mas eu como não percebo nada disso, é evidente, não posso saber se tecnicamente, juridicamente, etc., está mal informado. Por conseguinte, eu defiro confiando, naturalmente, no técnico responsável (...) Dirá que a informação é insuficiente, tecnicamente está errada, admito! Mas não sou jurista, nem engenheiro, nem arquiteto, sou apenas vereador (...) o que eu perguntava ... é se o Laboratório Nacional de Engenharia Civil, a Direção-Geral de Planeamento Urbanístico e de todo um conjunto de intervenientes... se vamos todos para a "galheta". Mas, nessa altura, também este país ficará a saber que os órgãos camarários não podem funcionar, com órgãos e instituições que são incompetentes»⁵⁷

À exceção deste debate, a partir de finais dos anos 70, os planos aprovados tendem a ser conceptualizados como um exercício de conhecimento técnico sobre a produção do espaço urbano, e menos como definição de políticas. Por isso, sucessivamente, os “pequenos planos” são aprovados por unanimidade: em certo sentido não são escolha política, são exercícios de racionalidade. Daqui que o planeamento se mantenha central na retórica de legitimação dos eleitos locais; e, em certo sentido, seja praticado. Tende, contudo, a *despolitizar-se*.

Esta passagem do *planeamento redistributivo* para um outro modelo de *planeamento formalista* refletiu necessariamente a evolução da conjuntura política – as alterações políticas que, a partir de meados dos anos 70, abandonam a lógica interventiva sobre a propriedade fundiária, e de que demos conta no anterior capítulo.

⁵⁷ 5 de junho de 1984, Atas da Câmara Municipal de Loures, Arquivo Municipal de Loures.

Essa reformulação da função política da prática de planeamento correspondeu, portanto, a um processo de despolitização dos modelos de governação dos territórios metropolitanos: de um “modelo” de planeamento conceptualizado como instrumento político de intervenção sobre a propriedade fundiária, e em torno da sua função social no imediato pós-abril, a prática do planeamento é crescentemente encaminhada para uma função de regulação urbanística das iniciativas privadas e de reordenamento da habitação informal, assente em “pequenos planos”. Ora, como apontam os debates da teoria crítica do planeamento, se o papel da democracia é “praticado” essencialmente como forma de controlo do espaço urbano, estrutura-se uma prática de planeamento que discute o “sítios das coisas”, sem questionar “a quem pertencem as coisas” (Krueckeberg, 1995; Blomley, 2016),

«O problema com a nossa tradição de planeamento é que assume, para começar, que o que é público, e o que é privado, e quem detém o quê, pode ser aceite como óbvio. Isso não é um bom começo, porque exige a pergunta de quem tem direito a quê. Ao presumir que sabemos a diferença entre o que é privado e o que não é, presumimos saber qual o significado da propriedade e as respostas às questões sobre direitos de propriedade e justiça distributiva» (Krueckeberg, 1995: 302, tradução da autora)

A viragem para os “pequenos” processos de planeamento territorial a partir de 1977 aponta, assim, dois paradoxos que atravessam toda esta década da institucionalização da governação urbana democrática.

Em primeiro lugar, temos, por um lado, um Estado Central que retém as competências de aprovação de linhas orientadoras do planeamento/ordenamento territorial das periferias de Lisboa, e que anula pelo silêncio os esforços das Comissões Democráticas Administrativas de consagrar instrumentos de planeamento à escala concelhia que alterem a lógica urbanística da “pesada herança” do Estado Novo nos territórios. Do outro lado, é o poder local que, sem outros instrumentos, vai procurando planear e ordenar pequenas “parcelas” de território e gerindo, processo a processo, a enorme pressão urbanística desta década. Em segundo lugar, o controlo do processo urbano é visto como central na legitimação das novas instituições democráticas, em contraponto ao planeamento anterior do Estado Novo. Contudo, a progressiva despolitização do planeamento – da redistribuição para a racionalização dos espaços urbanos – consagrou um modelo de governação urbana em que a democracia portuguesa “herdou” não apenas as carências e o desordenamento das áreas metropolitanas, mas “herdou” igualmente uma estrutura de propriedade e um mercado dos solos urbanos que

se havia desenhado no anterior regime, largamente desregulado e liberalizado, e que a democracia deixou quase praticamente intocado (Soares, 1978a).

Como veremos no capítulo seguinte, essa ausência de instrumentos de intervenção sobre os solos urbanos implicou uma limitação irreparável ao próprio desígnio de planeamento/ordenamento dos territórios urbanos das periferias de Lisboa. Na verdade, fez com que fosse esse mercado fundiário e de construção mercantil de habitação a moldar a governação democrática dos territórios metropolitanos ao longo desta década, em vez de ser a democracia a moldar a questão urbana.

Capítulo 9 / Governar as periferias II: iniciativa privada, clandestinos e “ocupantes”

Em várias das análises sobre os processos de estruturação urbana, os primeiros anos do novo regime democrático tendem a ser descritos quase como uma *década perdida* no ordenamento urbano das periferias da metrópole – os quadros legais do período marcelista perduraram até à legislação dos Planos Diretores Municipais, definida só em 1982, e estes, por sua vez, tiveram escassos resultados: até 1990, só foram aprovados cinco PDM (Ferreira, 2005: 88; Gonçalves, 1997 [1989]). A primeira década da democracia surge-nos, assim, como o tempo em que a metrópole se foi expandindo nas periferias urbanas, com um modelo de governação pautado pela «debilidade das estruturas técnicas municipais e reduzida experiência dos gabinetes técnicos privados aos quais era contratada a elaboração dos planos; [e de](...) falta de definições, de normas e de orientações objectivas por parte da administração central» (Ferreira, 2005: 89). Estas dificuldades marcaram certamente a governação das periferias de Lisboa, perante a pressão de crescimento populacional que então se fazia sentir.

Como vimos no anterior capítulo, quando as Comissões Democráticas Administrativas veem as suas estratégias de planeamento interventivo em escala concelhia soçobrar perante a reiterada omissão do organismos centrais, os novos eleitos locais caminham para uma governação assente em “pequenos planos”, mais formalistas e tecnicistas, tentando controlar o processo de expansão urbana, responder às carências habitacionais e combater o desordenamento das periferias metropolitanas.

Na transição do regime, as carências das periferias de Lisboa eram múltiplas. Faltavam infraestruturas básicas, transportes, equipamentos e, em particular, instalações escolares para uma população jovem e em crescimento. No entanto, estas carências não se organizam no novo quadro democrático como um conflito sobre o papel da democracia – apesar das dificuldades orçamentais e dos atrasos burocráticos, é possível perceber que não existe uma divergência sobre o papel das instituições democráticas na sua efetivação. Já os modelos de provisão de habitação, pelo contrário, tornam-se o tema central do conflito no poder local nestes anos. É em torno da habitação – enquanto direito de cidadania, necessidade social e

espaço de iniciativa de mercado – que se organiza, quer o conflito político quer o próprio modo de atuação dos poderes públicos em relação à questão urbana. A *habitação* é o principal desafio político que se coloca aos poderes locais nas periferias de Lisboa: «dos problemas que afetam o concelho será difícil, *a priori*, dizer quais são os mais preocupantes. No entanto existe um... que preocupa os seus moradores e a nós próprios: o problema da habitação» (Câmara Municipal de Almada, 2016a [1977]: 43).

Em 1977, no início do primeiro mandato dos eleitos na Câmara de Loures, o vereador António Carvalho, membro da coligação liderada pelos comunistas, FEPU, à época na oposição à Presidência do PS, faz três propostas de organização do trabalho futuro,

«Proposta Um... Que cada processo, após ser informado pelos respectivos serviços camarários seja presente ao Grupo de Trabalho de Urbanismo e Habitação para dar o seu parecer sobre a orientação imprimida. Só após esse Grupo de Trabalho se ter pronunciado será o processo enviado à DGPU ou ao Gabinete do Plano Director da Região de Lisboa (...) Proposta Dois... Criação no âmbito dos Serviços Municipais de Habitação de um gabinete para a elaboração dos estudos de recuperação e reconversão dos bairros clandestinos que... proponha acções de recuperação ou reconversão (...) Proposta Três... que o Grupo de Trabalho referido... estude, com a colaboração dos Serviços Municipais, um programa de acção, de participações e de financiamento, bem como a organização dos serviços tornem viáveis a continuação das operações [SAAL]». ⁵⁸

Esta proposta procurava sistematizar os problemas que a Câmara de Loures teria de enfrentar na questão da habitação. Mais do que indicar as soluções políticas, esta proposta desenha as formas de *organizar* e *categorizar*, quer os desafios que se colocavam à administração local nas periferias em torno de Lisboa quer as categorias de agentes e populações “próprias” de cada um destes problemas.

A traços largos, são identificados três problemas: iniciativa privada no mercado habitacional; construção clandestina; e bairros de habitação precária. A primeira categoria é a dos que *têm acesso à propriedade de solos para investir/rentabilizar em mercado*. Esta submete-se formalmente à legalidade urbanística, embora nos processos que consultámos seja patente que estes agentes procuram por vezes subverter esses planos e normas para majorar a

⁵⁸ 15 de junho de 1977, Actas da Câmara Municipal de Loures, , Arquivo Municipal de Loures.

sua rentabilidade, e essa prevaricação nem sempre encontrou uma resposta disciplinadora – como outras investigações já haviam enfatizado (Nunes, 2011). A segunda categoria são os “clandestinos” – que *acedem à propriedade dos solos, mas que entram em confronto com as normas de ordenamento* quanto ao uso dessa propriedade, e que habitam durante décadas no que Castela (2011) denominou como um *estado de expectativa* em relação ao futuro da sua propriedade habitacional. Contudo, a posse da propriedade fundiária apontava-lhes um modelo de organização coletiva para lidar com as instituições públicas que assentava nessa *condição de proprietários*: a associação de proprietários. Por fim, uma terceira categoria constituída pelos “ocupantes”: os bairros de barracas erguidos em terrenos alheios e povoados por aqueles que *não têm propriedade fundiária*. Em 1977, alguns destes bairros estavam organizados nas comissões de moradores do que restava das operações SAAL, batalhando pelo acesso aos terrenos e financiamento necessários à construção das suas habitações.

É este modelo de categorização de agentes, problemas e modos de resolução que marca a atuação dos vários executivos que analisámos. Ele é construído, no fundamental, pela grelha desenhada em torno de duas dimensões: a *posse de propriedade fundiária e a legitimidade dos usos* que nela se pratica – até porque a propriedade se define necessariamente pelas possibilidades dos seus usos. Para cada grupo há uma atuação política distinta por parte do poder local, destinada a resolver cada problema e lidar com cada ator: no caso da iniciativa privada para o mercado de habitação, é apontada a *gestão urbanística* no quadro da repartição de competências entre poder local e organismos centrais; para os agregados de construção clandestina, prescreve-se o *reordenamento urbano*; e, para os bairros de lata, propunha-se a *provisão de habitação social*. Neste capítulo, procuramos dar conta das formas de governação local nas periferias de Lisboa a partir de meados dos anos 70 em torno destes três problemas/três agentes.

Em 1974, nestas periferias da metrópole, a estrutura de propriedade fundiária estava já em profunda mutação, num processo que vinha a espartilhar antigas quintas arrabaldinas em múltiplas parcelas, e que se organizava como um mercado de solos urbanos (mesmo que *de jure*, em muitos casos ainda não fossem “urbanos”), moldado pelas possibilidades financeiras dos diferentes atores e segmentos de classe que nele participavam (Soares, 1978b). Neste processo, o relevante não é apenas a óbvia centralidade da questão fundiária na estruturação social e morfológica da metrópole, mas antes notar como *a dinâmica desse mercado de solos*

urbano, que era anterior à mudança de regime, permaneceu quase intocada pela transição democrática.

Essa marginalidade dos poderes públicos em relação à dinâmica fundiária nas periferias de Lisboa não aconteceu por ausência de legislação. A Lei de Solos (DL 794/76) preconizava uma abordagem que dava amplos poderes ao Estado, e o Código de Expropriações de 1976 criara igualmente instrumentos para esse efeito. Por outro lado, como veremos, não faltaram “estudos” e planos de reordenamento urbano que apontaram a centralidade da questão fundiária. Mas a sua aplicação foi, no essencial, inconsequente: os poderes locais tiveram uma imensa dificuldade em intervir sobre os solos urbanos. É por isso que a reflexão sobre a “década perdida” do ordenamento urbano deverá ser menos um debate sobre a legislação de ordenamento territorial e urbano ou debilidades técnicas dos aparelhos administrativos, e mais uma reflexão sobre a centralidade da questão da propriedade fundiária e a timidez dos poderes públicos em usar os instrumentos de intervenção sobre os solos urbanos. Olhando os processos de gestão urbanística nas periferias de Lisboa a partir de 1977, a conclusão é que as instituições políticas democráticas acabaram por ficar quase à margem do monumental processo de transformação na estrutura fundiária que serviu de base, quer à expansão iniciativa habitacional mercantil quer à auto-provisão habitacional das famílias nas periferias da cidade.

Assim, procuramos dar conta, em primeiro lugar, da recuperação que é feita, a partir de 1977, pela mão dos novos eleitos locais e pelo Estado Central, das grandes urbanizações privadas que haviam sido consideradas prejudiciais e/ou desajustadas e travadas pós-1974. Em segundo lugar, analisamos como a expansão dos aglomerados clandestinos foi uma preocupação central dos executivos locais ao longo de toda a década, e o falhanço dessas tentativas de reconversão. Por fim, damos conta do arrastamento das iniciativas de habitação destinada aos estratos sociais mais pobres – as operações SAAL, e a sua batalha pelo acesso aos terrenos e ao financiamento para a construção de habitação, até parte delas ser revertida em realojamento dito “clássico”, já no final dos anos 80/início dos anos 90.

9.1 O “papel” do mercado: a recuperação das grandes urbanizações de iniciativa privada

A partir de 1977, a par das alterações legislativas de que demos conta anteriormente, a “normalização democrática” trouxe uma mudança na relação dos poderes públicos com a

iniciativa privada na habitação, a qual pode ser aferida a partir das decisões e dos confrontos que se vão processando nas instituições democráticas locais. Esta alteração pode ser resumida em três traços fundamentais: travagem no acesso a solos urbanos por parte dos executivos; reversão de algumas decisões anteriores de expropriação de solos para construção de habitação ou equipamentos; e relançamento das grandes iniciativas privadas de urbanização.

Conjugados, estes processos implicaram uma mudança política em relação aos mandatos exercidos pelas Comissões Democráticas Administrativas. Esta “recuperação” do setor da construção civil é aferível, quer nos debates dos executivos municipais, onde algumas forças políticas defendem a importância da iniciativa privada na resposta à crise habitacional, quer nas decisões políticas do Estado Central em relação à indústria da construção habitacional. Sem outros meios de resposta à crise habitacional urbana a partir de 1977, o *conflito sobre o papel do mercado na resposta à carência habitacional tornou-se central nas periferias de Lisboa.*

Loures: urbanismo versus urbanizadores

A partir de 1977, a condução política da governação local da Câmara de Loures viveu um conflito permanente entre o PCP e as restantes forças partidárias sobre a relação do *poder local democrático com a produção habitacional lucrativa*. Essas discussões organizaram-se em torno de dois aspetos centrais – a *intervenção nos solos urbanos* e o tipo de “mercado” a *que se dirigem as grandes urbanizações*.

Num debate sobre os processos de expropriação de terrenos lançados pela Comissão Democrática Administrativa no Prior Velho, as posições que se confrontam na Câmara de Loures centram-se sobre a reversão da orientação interventiva na propriedade fundiária que tinha sido assumida nos anos 1975/76. A CDA de Loures havia pretendido, com essa intervenção no Prior Velho/Sacavém, “reorientar” a urbanização da Quinta do Mocho, a par da intervenção do Estado na gestão da empresa J Pimenta; e, simultaneamente encontrar terrenos para construir habitação acessível e/ou bairros SAAL, como era o caso da expropriação da Quinta do Património. Ora, em 1977, a intenção de expropriação era abandonada pela CML. Pela voz da APU, esta nova orientação da gestão dos solos urbanos é fortemente contestada,

«decisões foram tomadas por esta Câmara nos anos de 1975 e 1976 e que tinham por objectivo criar reservas de terrenos camarários para a construção de equipamentos e

execução de programas de habitação económica e de renda limitada ... punham à disposição da Câmara cerca de 65ha de terrenos e incluíam as Qt^a do Património, do Carmo, do Mocho e das Pretas (...) A Administração saída das eleições de Dezembro de 1976... desinteressou-se da aquisição dos terrenos e dos programas previstos»⁵⁹

Na sua resposta, Riço Calado, Presidente da CML pelo PS, argumenta que as expropriações levadas a cabo nos tempos da CDA eram pouco cuidadosas em relação à propriedade e à iniciativa privada: «limitando-se quando muito a pedir a declaração e utilidade pública, sem cuidarem daí em diante de organizar pelos menos os processos para concretizar tais expropriações, e para garantir as verbas necessárias para as indemnizações (...) quem era dono fosse do que fosse na vossa óptica era fascista e como tal não merecia qualquer respeito pelos direitos que possuía»⁶⁰. A visão intervencionista que norteou a ação política durante o PREC era agora classificada como excessiva ou desajustada.

Esta discussão é relevante porque o que divide os eleitos não é uma divergência em torno da necessidade de uma atuação do Estado democrático na produção habitacional social para os “mais pobres”. O conflito aqui é outro – é sobre quais as *implicações de uma resposta social às desigualdades sociais nas periferias de Lisboa para a propriedade e para a iniciativa privada de mercado*. É, portanto, questionar se a *redistribuição implicava custos para a propriedade privada e o mercado*.

Em Loures, a partir de 1977, essa divergência sobre o que “significa” uma política democrática para as periferias carenciadas organiza todo o conflito político e dá origem a duas linhas políticas distintas na relação com a questão da propriedade fundiária e dos urbanizadores privados.

A presidência do PS não só abandona alguns processos de expropriação de terrenos que haviam sido lançados pela Comissão Democrática Administrativa de Loures, como não lança novas iniciativas que permitam ao executivo aceder a terrenos para projetos habitacionais. A partir de então, o instrumento de expropriação de terrenos para provisão pública de habitação deixa praticamente de ser utilizado. Por isso, os terrenos que serviram nesta primeira década da democracia para as iniciativas das cooperativas, as operações SAAL e habitação social foram conseguidos, no fundamental, a partir de processos lançados durante os anos 1975 e 1976, ou em processos em que a desistência da expropriação foi negociada

⁵⁹ 13 de junho de 1979, Atas da Câmara Municipal de Loures, Arquivo Municipal de Loures.

⁶⁰ *Idem*.

com os proprietários visados de modo a conseguir doações de outras parcelas de terrenos – como aconteceu nas Quintas dos Mendes e do Património. Em Loures, a orientação política de intervenção na propriedade fundiária para iniciativas de promoção pública ou de cooperativas de habitação terminou com o PREC.

Sem meios ou competências para prover habitação acessível, o debate em Loures vai centrar-se inevitavelmente sobre a iniciativa privada. Empreendimento a empreendimento, processo a processo, são dezenas e dezenas de casos em que se colocam questões sobre densidades, alterações, compromissos não cumpridos, espaços destinados a equipamentos e indevidamente ocupados pelos urbanizadores, ou equipamentos não construídos. Do lado dos vereadores socialistas e sociais-democratas, sublinha-se a iniciativa privada como a única forma de dar resposta às carências de habitação em Loures. Do outro lado, os vereadores comunistas defendem uma forte pressão pública para “domesticar” os impulsos especulativos desses atores.

Neste final da década de 70, assistimos também ao relançamento de projetos de urbanização de grande porte que tinham sido travados pela CDA de Loures, entre 1974 e 1976. Essa reversão será assumida como uma orientação política pelo PS na Câmara de Loures. A propósito de um empreendimento na Arroja, que se havia iniciado antes de 1974, e que daria origem a um núcleo de urbanização isolado, destituído de acessos e infraestruturas, em relação à qual existia um parecer desfavorável do GPDL, Riço Calado, Presidente da Câmara, dá conta dessa divergência sobre o papel da iniciativa privada,

«Para nós, Partido Socialista, a iniciativa privada tem de continuar durante muito tempo, a desempenhar um papel importante neste país. Para a APU o problema é visto de outra maneira. A iniciativa privada é alguma coisa que tem os seus fumos de especulação, de interesses ilegítimos e ... isso leva a uma oposição sistemática a tudo o que seja construção privada.»⁶¹

As acusações políticas dos comunistas aos seus opositores são o inverso: a “culpa” da crise habitacional é da iniciativa privada especulativa e do seu desinteresse pelas necessidades das populações. O próprio desordenamento urbano é o resultado dessa lógica especulativa do mercado. Odivelas, Sacavém e Moscavide são sucessivamente apontadas como espaços “desordenados” que nasceram da atuação desregrada da iniciativa privada: «Odivelas é o que

⁶¹ 16 de setembro de 1982, Atas da Câmara Municipal de Loures, Arquivo Municipal de Loures.

podemos ver aqui por esta breve planta, com esta mancha, sem equipamentos nenhuns. Uma situação densíssima, com problemas gravíssimos de trânsito, de estacionamento, de circulação de peões, de equipamentos para as populações, e fundamentalmente de áreas verdes e zonas livres. Pois, nesta zona, foi aprovado... um bloco de 16 pisos». ⁶²

Para os comunistas, a recuperação da iniciativa privada corresponde a trazer de volta as classes sociais e os tipos de urbanizadores que o 25 de Abril tinha derrotado: colocava em causa o projeto de um urbanismo adequado e fazia regressar o anterior modelo de poder do Estado Novo ao seio das instituições democráticas,

«E quem é que arregimenta gente para vir aqui pressionar a câmara? São os velhos "tubarões" deste concelho, eles é que eram presidentes, eles é que eram donos disto tudo; os funcionários da câmara eram autênticos funcionários desses senhores (...) são aqueles "senhorezinhos" que utilizam todos os processos irregulares e que têm aí grandes urbanizações para levar por diante, e não têm cumprido... os compromissos que assumiram (...) até ameaças e agressões têm vindo a ser feitas, mas isso não nos assusta» ⁶³

Esta pressão aqui denunciada por Severiano Falcão, Presidente da Câmara de Loures a partir de 1980, é reportada pelos serviços municipais, que dão conta das pressões de alguns promotores. Em várias reuniões, há vereadores que “trazem processos debaixo do braço”, como é descrito à época, e que pedem a resolução de processos de urbanizações específicas. Em 1982, depois de várias ameaças telefónicas, o vereador da APU com a pasta do urbanismo é agredido por homens encapuçados à porta de casa e um tiro é disparado ⁶⁴; noutra ocasião, um vereador comunista virá a contar em reunião de Câmara que recebeu em casa um envelope anónimo com 50 contos.

O retrato dessa recuperação da iniciativa privada é apresentado pelos vereadores comunistas como a perversão da democracia – processos em que as decisões «se assemelham muito a corrupção (...) que retiraram ao Município muitos e muitos hectares de terrenos, que deveriam ter sido cedidos para equipamentos». O resultado desta gestão pervertida, “fragmentada” e sem contrapartidas para política social de habitação é, portanto, vista como desastrosa para a cidade democrática. Dizia o vereador Baptista, da APU,

⁶² 20 de maio de 1983, Atas da Câmara Municipal de Loures, Arquivo Municipal de Loures.

⁶³ 21 de fevereiro de 1984, Atas da Câmara Municipal de Loures, Arquivo Municipal de Loures.

⁶⁴ 22 de novembro de 1982, Atas da Câmara Municipal de Loures, Arquivo Municipal de Loures.

«todas as urbanizações aprovadas em 1977 dispõem apenas de 23% da área necessária para cumprimento da Portaria 678/73 e de 50 m2 por fogo... que é normalmente de 70m2 em áreas de população superior a 2.500 habitantes. As urbanizações aprovadas em 1978 dispõem apenas de 46% da área para equipamento, e as de 1979 dispõem apenas de 15% da área necessária para equipamento. Mostra-se aqui, quem é que “meteu ao bolso” todos os hectares e hectares (...) A totalidade da área que o Município perdeu foi de 31ha para equipamento... com índices de ocupação e densidades populacionais muito acima dos permitidos e dos normalmente aconselhados urbanisticamente»⁶⁵

A imagem desenhada pelos comunistas é de que a iniciativa privada, antes e depois do 25 de abril, é a principal responsável pelo desordenamento urbano do concelho. Neste confronto contínuo na Câmara Municipal de Loures vale a pena dar conta de um processo que mostra os confrontos políticos em torno das decisões do poder local na sua relação com os “grandes pacotes residenciais” no período que analisamos.

A recuperação do setor privado: a Urbanização da Quinta do Infantado

O processo com vista à construção da Urbanização da Quinta do Infantado tinha dado entrada na Câmara de Loures em 1973. O urbanizador pretendia construir cerca de 10 mil fogos na Várzea de Loures para cerca de 35 mil habitantes. Sublinhando a relevância do investimento público nas infraestruturas rodoviárias, no desenho da expansão urbana levada a cabo pela promoção habitacional privada – o que Nunes apelidou de urbanismo rodoviário (Nunes, 2011: 161) –, a proposta do Infantado nascia ligada às intenções de construir a Circular da Malveira, e essa ligação de “5 minutos” a Lisboa era vista como determinante no sucesso da urbanização.

No pós-25 de Abril, quando vários destes grandes empreendimentos foram suspensos pelos novos poderes políticos, o projeto vai ser indeferido por Nuno Portas, à época Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo. A CDA de Loures afirma-se igualmente contra o projeto e contra a construção da Radial da Malveira; o estudo da Hidrotécnica desaconselhava esta iniciativa; e também Gonçalo Ribeiro Telles, Subsecretário de Estado do Ambiente dos primeiros Governos Provisórios, se manifesta contra o empreendimento – consta que se lhe terá referido como uma “Nova Yorkezinha”. Nos serviços da CML, a apreciação era que

⁶⁵ 29 de janeiro de 1985, Atas da Câmara Municipal de Loures, Arquivo Municipal de Loures.

faltavam no projeto áreas para os equipamentos necessários para um tão vasto contingente populacional; que a proposta assentava numa sobreocupação do terreno; e que a zona de construção não era adequada, dado que alagava durante os meses chuvosos. No início de 1977, a Urbanização da Quinta do Infantado parecia “morta”.

Contudo, em finais de 1978, a Urbanização do Infantado regressa à discussão política da Câmara de Loures. Em novembro desse ano, a maioria dos vereadores delibera dar um «acordo de princípio ao estudo urbanístico na fase e na forma como está actualmente apresentada»⁶⁶, e que numa fase posterior deveria ser considerado o equipamento necessário aos 35 mil habitantes previstos. Os eleitos da FEPU mostram-se surpreendidos «de que se projetava reactivar um processo que depois do 25 de abril foi considerado morto pelas graves implicações que tal processo terá para o concelho»⁶⁷. Riço Calado, Presidente da CML, argumenta: «Votámos a favor por considerarmos que a contribuição da iniciativa privada é fundamental neste momento para a resolução do problema habitacional»⁶⁸. Simultaneamente, ao contrário da Comissão Democrática Administrativa, a maioria da Câmara de Loures é agora a favor da construção da Circular da Malveira.

A quatro dias das eleições autárquicas democráticas de 1979, a maioria dos vereadores aprova o estudo prévio de urbanização do promotor do Infantado, apesar de não existir ainda projeto de infraestruturas para um tão grande impacto populacional na zona. Riço Calado argumenta que o Ministro da Habitação e Urbanismo do I Governo Constitucional – Eduardo Pereira – havia deferido a nova proposta, bem como a DGPU, e que as razões da anterior suspensão estavam ultrapassadas. A 16 de dezembro de 1979, o PS perde as eleições, e é a APU que conquista a Presidência da Câmara de Loures, embora sem maioria dos vereadores. Antes da tomada de posse dos novos órgãos municipais, em apenas duas semanas, são estudadas as condições da emissão do alvará de construção, são solicitados os pareceres da DGPU, e informados estes mesmos pareceres. Antes do final de dezembro, numa reunião extraordinária do executivo ainda presidido pelo PS, é deliberado aprovar o estudo económico, o projeto de infraestruturas, as condições e a emissão do alvará. Na véspera de abandonar a Presidência da Câmara Municipal de Loures, Riço Calado emite o alvará de construção da Urbanização do Infantado.

⁶⁶ 2 de novembro de 1978, Atas da Câmara Municipal de Loures, Arquivo Municipal de Loures.

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ *Idem.*

Quando o novo executivo toma posse, este alvará é considerado nulo por critérios legalistas: Riço Calado havia feito a emissão do alvará sem que houvesse aprovação da ata da tal reunião extraordinária de Câmara. Esse argumento processual vai implicar que as discussões sobre o empreendimento se prolonguem: os vereadores da APU, que ocupam agora a presidência da Câmara e o pelouro do urbanismo, vão dando conta de forma detalhada das insuficiências e dos problemas que impedem o avanço da urbanização: discute-se a inaptidão dos solos, a insuficiência dos equipamentos, etc. Mas a maioria dos vereadores do PS e da agora AD mantém a posição de fazer valer a emissão de alvará. Entretanto, a construção vai avançando no terreno.

O executivo liderado pela APU vai procurar reduzir o tamanho da urbanização. Durante longos anos, a CML resiste a aprovar o empreendimento nos termos pretendidos pelo urbanizador, o que leva a empresa promotora a escrever ao executivo em 1983 uma longa missiva queixando-se do protelamento das decisões: «A situação é muito clara: a Gabimóvel ou tem licenças de construção e sobrevive, ou não tem licenças de construção e rebenta»⁶⁹. PS e AD propõem e aprovam alvarás e licenças para a primeira fase, com a condicionante dos estudos serem reformulados no sentido de reduzir fogos, não ocupar solos agrícolas e aumentar a previsão de equipamentos. No terreno, a construção da Urbanização do Infantado prossegue.

A par dos trabalhos de construção da Urbanização do Infantado, também a Radial da Malveira se vai construindo, por determinação do Estado Central. Nas cheias de novembro de 1983, a Radial da Malveira será apontada como uma das principais causas da magnitude dos estragos no concelho – os serviços da CML apontavam cerca de 5000 sinistrados e 2500 desalojados. Os relatórios dos serviços municipais sublinham a «influência negativa da Radial da Malveira»⁷⁰, que, por ter sido ser construída por dentro da Várzea de Loures, teria funcionado como barreira ao escoamento das águas. Nessa reflexão, um dos vereadores nota como «talvez haja algumas responsabilidades por parte das câmaras. Há situações pontuais em que as câmaras podem ser coniventes e, também, responsáveis pela forma irresponsável como são aprovados projectos (...) vamos verificar que é justamente dessas aprovações

⁶⁹ 31 de maio de 1983, Atas da Câmara Municipal de Loures, Arquivo Municipal de Loures.

⁷⁰ 29 de novembro de 1983, Atas da Câmara Municipal de Loures, Arquivo Municipal de Loures.

irresponsáveis, que são feitas pelas várias entidades, que resultam os dramáticos acontecimentos aqui no concelho»⁷¹.

Só em 1987, depois da primeira maioria absoluta da APU em Loures, é que o urbanizador da Quinta do Infantado aceitou as condições que lhe eram pedidas pelo município: reduzir o empreendimento para 6 mil fogos e aumentar os espaços destinados a equipamentos e áreas verdes. Assim, a “história” do Infantado indica que é também pela mão dos novos eleitos locais que começam a surgir decisões que vêm contrariar a restrição dos grandes empreendimentos considerados problemáticos e desadequados às necessidades das populações que haviam sido tomadas no período do PREC – e que a reversão é feita em nome do papel da iniciativa privada na resposta à carência habitacional nas periferias de Lisboa.

Contudo, a recuperação da iniciativa privada não ocorre apenas pela mão dos novos executivos municipais. Por vezes, ela é feita contra eles. O caso do Vale de Algés e da Urbanização de Miraflores, em Oeiras, mostra a imposição das grandes iniciativas privadas de habitação pela mão do Estado central.

A recuperação do setor privado pelo Estado Central: a Urbanização de Miraflores

Em Oeiras, a intervenção no Vale de Algés vinha dos anos 60, onde os planos de urbanização tinham dado origem a um contrato de urbanização de Miraflores com a empresa Habitat. Para nascer, este empreendimento implicava o realojamento dos moradores de bairros de habitação precária que ocupavam os terrenos, e esse processo esteve na origem ao Plano Integrado do Zambujal (PIZ), que previa a construção cerca de 2 mil fogos pelo FFH, (que ficará a partir de 1979 no concelho da Amadora, ver Vilaça e Ferreira, 2018: 327).

O dono da empresa Habitat, José Menchó, apresentava ainda nos anos 60 o projeto de Miraflores como uma mistura de desígnios promissores – produzir habitação para a nascente classe média metropolitana em urbanizações «atractivas», e realojar os ocupantes dos bairros de barracas nos seus terrenos, mediante a participação da empresa na construção de cerca de um quarto dos fogos previsto no PIZ: «As obras começarão em breve e 550 famílias ficarão vivendo sem a tristeza da miséria do seu alojamento, e livres de um ambiente de asfixia»⁷²

⁷¹ *Idem.*

⁷² *Diário de Lisboa*, 29 de janeiro de 1964.

O objetivo da nova urbanização que estava desenhada para o Vale de Algés apontava para um subúrbio residencial para as classes médias urbanas, com cerca de 4 mil fogos,

«Tive como base o grave problema habitacional da Capital, o nível de vida geralmente insuficiente e as rendas excessivamente elevadas (...) Pondo uma conduta social ao serviço das esperanças de milhares de famílias, constituídas principalmente por profissões liberais, como a elite da inteligência, do comércio e do trabalho mental. Partindo do princípio de que as suas possibilidades não lhe permitem realizar o sonho de sempre e que as aparências sociais exigem muito (...) A minha intenção era, e é, poder favorecer e animar essas aspirações.»⁷³

A construção do empreendimento arranca no final dos anos 60, embora o realojamento no Plano Integrado do Zambujal se vá atrasando. Contudo, após o golpe de Abril de 1974, na crise que se vive no setor da construção, a Habitat é intervencionada em 1975. Por essa altura, a Comissão Administrativa de Oeiras aprova um novo plano de reordenamento do Vale de Algés, onde propõe a expropriação das áreas não construídas para realojar núcleos clandestinos. No ano seguinte, a CDA solicita ao Governo a suspensão, e depois o cancelamento, do contrato de urbanização com a Habitat, porque os «termos do novo plano de urbanização não se coadunam» com o contrato⁷⁴. É publicada em Diário da República essa mesma suspensão, e a CDA de Oeiras fica a aguardar a publicação do novo plano para a zona.

Com a chegada dos novos eleitos, em 1977, a posição da CMO mantêm-se – a urbanização de Miraflores é descrita como um exemplo da política urbana do Estado Novo e das suas cumplicidades com os interesses económicos: habitação desadequada em relação às necessidades das populações, volumes excessivos de construção em detrimento da qualidade de vida das populações urbanas,

«Miraflores, exemplo característico da agressão social do urbanismo especulativo anterior ao 25 de abril, em que se verificava a cumplicidade do aparelho de Estado com os especuladores, caso em que não só as condições de funcionamento da própria urbanização como a qualidade de vida do aglomerado urbano estavam ameaçadas.»⁷⁵

⁷³ Idem.

⁷⁴ 23 de junho de 1976, Atas da Câmara Municipal de Oeiras, Arquivo Municipal de Oeiras.

⁷⁵ 2 de março de 1977, Atas da Câmara Municipal de Oeiras, Arquivo Municipal de Oeiras.

Após uma reunião em 1977 com os organismos centrais sobre o Vale de Algés, a CMO volta a expor a sua orientação para o processo: pretendia-se a expropriação dos terrenos do empreendimento da Habitat; embora não das áreas de outros urbanizadores, onde os alvarás seriam reavaliados, caso os promotores estivessem disponíveis a reduzir as densidades e o número de fogos. Dessa reunião, os elementos da CMO regressam a Oeiras com a informação de que o Ministro da Habitação, Urbanismo e Construção teria aprovado essa intervenção assente no controlo dos solos para o Vale de Algés. Faltaria apenas a publicação do novo plano em Diário da República. De novo a CMO reitera que só uma intervenção ao nível da propriedade dos solos permitiria um projeto urbanística e socialmente adequado,

«a câmara considera de importância transcendente poder conseguir levar por diante na área crítica do Vale de Algés uma reconversão urbanística, uma apropriação pública do solo, um programa de construção e habitação em que lado a lado, mas sobre a sua efetiva direcção, se desenvolverão e experimentarão empreendimentos de diversa natureza no quadro da recuperação ainda possível do ambiente e da qualidade de vida na área».⁷⁶

A Habitat intervencionada tornava-se, contudo, detentora de um Contrato de Desenvolvimento para aquela que seria a 3ª fase do empreendimento de Miraflores, reconvertido para habitação acessível, e as suas obrigações de construir 500 fogos destinados aos realojamento de bairros precários no PIZ seriam agora pagas pelo FFH.

Mas, em 1978, o Primeiro-Ministro Mário Soares declara a cessação da intervenção pública na Habitat até ao final desse ano e estabelece um prazo de 2 meses para resolver o «problema da urbanização do vale de Algés, assegurando o equilíbrio urbanístico e ecológico da zona, a segurança e condições de habitabilidade dos fogos, (...) e a viabilidade económica do empreendimento» (Resolução 76/78, de 24 de maio). Perante esta situação, a CMO reitera a sua oposição à «desurbanização agressiva» do empreendimento de Miraflores, e volta a requerer o cancelamento do contrato de urbanização, a expropriação das áreas não construídas e a viabilização de empreendimentos de habitação social: «não veio a expropriação até ao momento e o [novo] plano não é publicado».⁷⁷

⁷⁶ 18 de março de 1977, Atas da Câmara Municipal de Oeiras, Arquivo Municipal de Oeiras.

⁷⁷ 31 de maio de 1978, Atas da Câmara Municipal de Oeiras, Arquivo Municipal de Oeiras.

Um ano depois, é publicado o Decreto-Lei 341/79, que faz caducar as suspensões de alvarás e licenças que haviam travado vários empreendimentos nas periferias de Lisboa. A Habitat, restituída aos seus anteriores proprietários com a “desintervenção”, pede o levantamento da suspensão do empreendimento de Miraflores, argumentando que o novo plano do Vale e Algés não havia imposto novos condicionalismos, e que o anterior contrato de urbanização e o plano de urbanização se mantinham, portanto, válidos. A CMO delibera unanimemente contra esta pretensão, argumentando que os estudos em curso para o Vale de Algés deveriam prevalecer na revisão do contrato.

Em março de 1980, é acordado com a DGPU criar um gabinete conjunto entre a Câmara e este organismo para resolver os problemas do plano do Vale de Algés – mas, até 1985, a batalha entre os propósitos da CMO e do urbanizador não afrouxa. Algumas fases do empreendimento serão ainda concluídas, mas Miraflores ficará composta por diferentes tipos de oferta habitacional – e esse resultado, diferente do que a CMO pretendia inicialmente, não deixa de ser uma vitória (parcial) das posições dos eleitos. Mas o que o caso de Miraflores aponta com clareza é que a recuperação dos grandes empreendimentos habitacionais privados, no final dos anos 70, é feita ao nível do Estado Central, não apenas através de legislação de liberalização/incentivo à procura por via dos apoios ao crédito habitacional das famílias, ou por ausência de resposta à crise habitacional com a fraca provisão pública de habitação – mas também, e de forma bastante clara, impulsionando empreendimentos específicos que perpetuavam o modelo de “urbanismo” do Estado Novo.

A exceção de Almada: o “planeamento” no comando da expansão urbana

O caso de Almada é interessante pela conjugação da maioria política das coligações lideradas pelos comunistas e o modelo de debate político nos executivos. É o caso em que fica mais claro que o discurso das suas instituições de democracia local assentou na convocação da normatividade urbanística para legitimar a governação urbana.

Num artigo não assinado do *Boletim Municipal de Almada* de 1978, discute-se o papel dos urbanizadores privados perante a carência habitacional. Para necessidades que a CMA dizia estimar em 11 mil fogos, para albergar cerca de 32% da população de Almada que habitava em barracas ou em sublocação/fogos superlotados, o texto indicava que «não nos parece de descurar o papel da iniciativa privada sempre que ela se apoie em formas correctas de actuação e nos proponha condições que tenham em vista a melhoria das habitações das

populações desfavorecidas» (Câmara Municipal de Almada, 2016b [1978]: 58). Esta argumentação aponta, assim, para um modelo de controlo prévio da iniciativa privada de urbanização. Isso significou que, em certo sentido, em Almada não há conflito no executivo municipal em torno da atuação dos privados: o modelo de discussão nas instituições locais sobre a governação decorre quase ignorando a politização da iniciativa privada mercantil na habitação.

Assim, e ao contrário dos outros executivos camarários, em Almada os processos dos empreendimentos privados “passam” no executivo ao longo desta década sem que os projetos sejam concretamente discutidos – densidades, estratos sociais a que se destinam, condicionantes, equipamentos ou espaço público não são aflorados. Parece estar subentendido que a iniciativa de mercado está *a priori* controlada pelas diretrizes definidas pelo planeamento municipal, fiscalizada pelos serviços municipais e aprovada pelos organismos centrais. Essa ausência de conflito parece indicar que a estratégia política da maioria da Câmara de Almada é, no fundamental, apontar que é o processo técnico de planeamento quem comanda o processo urbano. Essa ausência de conflito leva a que, durante estes anos, a CMA tenha aprovado estudos de loteamento, de urbanização e alvarás com uma taxa esmagadora de aprovação, e a própria oposição política reconhece os cerca de «90% de unanimidade»⁷⁸ nas deliberações camarárias.

Em Almada, argumenta-se, portanto, que o planeamento e a normatividade urbanística comandam o processo político de estruturação do território em matéria habitacional. Essa configuração orienta o debate político para as falhas e omissões da política de provisão pública da responsabilidade do Estado central – e esse conflito será particularmente acirrado no caso do Plano Integrado de Almada, quando o incumprimento das fases inicialmente previstas se torna um facto incontornável. Contudo, para a maioria comunista em Almada, a partir do 25 de abril de 1974 a iniciativa privada não é “desordenamento”, nem perpetuação do modelo de poder do Estado Novo. É, antes, parte da resposta necessária à carência habitacional, se devidamente enquadrada pelas decisões urbanísticas do poder local democrático.

⁷⁸ 8 de janeiro de 1980, Atas da Câmara Municipal de Almada, Arquivo Municipal de Almada.

9.2 Combater o desordenamento: os “clandestinos”

«O alastramento da urbanização clandestina provoca a “liberalização” do mercado dos solos, através de mecanismos paralelos considerados ilegais pelo poder dominante, e transforma nos últimos 20 anos, de uma forma significativa, a estrutura de propriedade da região de Lisboa» (Soares, 1978b: 44)

A questão dos núcleos de habitação ilegal e da sua proliferação esteve no centro das preocupações dos diferentes executivos municipais ao longo de toda esta década. Desde 1974 que o discurso político sobre os “clandestinos” tendeu a organizar-se sempre do mesmo modo: apontam-se as “razões sociais” da sua proliferação, mas reafirma-se a necessidade de os combater ativamente pelo desordenamento e irreversibilidade que acarretam,

«a Câmara Municipal de Almada está não só consciente das razões sociais que conduzem ao aparecimento do surto de construção clandestina, mas também de que a solução deste problema passa pela definição de uma estratégia capaz de solucionar o problema do alojamento da população (...) esta câmara [procura] encarar soluções para as diversas áreas de construções clandestinas... impõe-se de imediato defendê-las e preservá-las».⁷⁹

Os vários executivos vão conjugar duas atuações ao longo da década: repressão e reconversão. A ação repressiva é desempenhada desde logo pelas brigadas de demolição, embora tendencialmente, quando as habitações ainda estão a ser construídas, e menos sobre os bairros com construção consolidada em alvenaria, onde a intenção é reordenar e reconverter sempre que consideradas “legalizáveis”. Mas a principal medida repressiva aplicada é a deliberação de posse administrativa sobre terrenos, que é usada de forma muito significativa em todos estes concelhos. Só em Loures, entre 1977 e 1982, a Câmara haveria de tomar posse administrativa de cerca de 438ha e, em 1985, eram já 700ha (Baptista, 1989: 155). Nos anos que analisámos, há concelhos em que em quase todas as reuniões de Câmara se delibera a posse administrativa sobre núcleos/edifícios de habitação ilegal – o que criou entre os habitantes dos bairros clandestinos o que Castela apelidou *estado de expectativa*, com os moradores a viver décadas numa situação de incerteza em relação ao destino das suas habitações (Castela, 2011).

⁷⁹ 7 de outubro de 1977, Atas da Câmara Municipal de Almada, Arquivo Municipal de Almada.

Contudo, o que se destaca nesta primeira década do poder local é o *processo contínuo, sucessivamente repetido e, em última análise, inconsequente de estudar e planear a reconversão dos núcleos de habitação clandestina*.

Nos anos 80, em jeito de balanço, algumas Câmaras dão conta da sua atuação. No Encontro sobre Poder Local, organizado pelo PCP em 1981, o arquiteto Carlos Gomes, da Câmara de Almada, apresenta a estratégia que foi posta em prática neste concelho, onde a APU ia somando maioria absolutas,

«A problemática dos loteamentos e construções ilegais foi uma das preocupações da gestão democrática da Câmara Municipal de Almada pelos aspectos sociais inerentes à carência de habitação e à inexistência de lotes urbanizados; (...) pelos aspectos urbanísticos, através da ocupação desordenada do solo, da degradação do ambiente, da ausência de equipamentos e infraestruturas (...) a Câmara Municipal de Almada... avançou com a elaboração de 3 Planos Gerais e 6 Planos de Pormenor, instrumentos de ordenamento e reconversão das zonas de implantação de construções e loteamentos clandestinos» (Gomes, 1981: 123-124).

Também em Loures, já no final da década de 80, Eduardo Baptista, vereador comunista, traça um retrato do trabalho dos executivos comunistas na relação com os aglomerados de habitação clandestina, argumentando que a proliferação destes bairros se devia em parte ao “abandono do plano de ordenamento” da Hidrotécnica Portuguesa, em 1977 (Baptista, 1989). Os dados são significativos: até ao fim do mandato em que a CML era liderada pelo PS, havia “apenas” 19 planos de recuperação, diz o vereador; de 1980 a 1985, já sob a presidência dos comunistas, eram 59. Mesmo assim, em 1989, Loures tinha cerca 1575ha ocupados por habitação clandestina e cerca 95 mil residentes – pode-se estimar que cerca 29% dos 322 mil habitantes de Loures, contabilizados já nos Censos de 1991, viviam em núcleos clandestinos. Em 1989, a CML identificava 232 bairros clandestinos, dos quais 182 estariam em recuperação. E será exatamente em Loures que, nesse ano de 1989, o Casal da Silveira é o primeiro bairro clandestino a ser legalizado em todo o país – depois de um processo que passou por 3 alvarás, e em que 12 comissões de moradores de diferentes bairros informais adquiriram um terreno de 65ha para a instalação de equipamentos (Baptista, 1989).

Contudo, a imagem que emerge dos vários processos de reconversão dos bairros clandestinos, entre 1975 e 1985, é menos feliz. É uma história em que, sucessivamente, os

executivos municipais repetiram os “estudos” e “planos de reconversão” sem conseguir, contudo, obter resultados.

Em Loures, é criado em 1977 um Gabinete dedicado à recuperação e reconversão dos bairros clandestinos com a incumbência de apresentar soluções e efetivar os processos de reconversão em parceria com os proprietários, organizados em associações. Na base dessa deliberação, os serviços municipais propõem a criação de uma “equipa-base” para «estudo e atuação em zonas de construção clandestina», que procuraria intervenções ágeis: «a solução de alguns problemas que, pelas suas características, permitam intervenções imediatas e experimentais, sem prejuízo do objectivo final». Esta equipa teria a competência de formular propostas de adjudicação de estudos a gabinetes privados e, «após... aprovação de tais estudos, compete às Comissões de Moradores, interessadas, contactar um técnico da sua confiança que elaborará o estudo de urbanização»⁸⁰. Em 1977, numa reunião com o Presidente da CML, Riço Calado, os técnicos apresentam os elementos que deveriam constar desses estudos preliminares: análise e classificação dos bairros – legalizáveis, temporários ou a demolir –, bem como inquéritos sobre solos, condicionalismos, infraestruturas e equipamentos. No entanto, dada a exiguidade dos honorários disponibilizados pelos organismos centrais para a contratação de empresas, Riço Calado alega que «das reuniões havidas com o MHUC... não havia intenção de realizar estudos tão avançados». Caminha-se, assim, para uma análise mais generalista: o que se denomina como «soluções de conjunto»⁸¹.

No início de 1978, Loures avança para uma análise de 4 zonas, que integram vários núcleos recuperáveis, e são adjudicados 5 estudos a gabinetes privados – à GPA (Grupo de Planeamento e Arquitectura) é adjudicado o estudo da zona de Odivelas-Pontinha-Caneças, e o gabinete de Tomás Taveira é contratado para realizar os estudos nas restantes áreas de Santa Iria/S. João da Talha; de Camarate/Apelação/Aeroporto; da Serra da Luz/Encosta da Luz/Vale do Forno; e ainda um plano de urbanização para Urmeira/Pontinha. Todos estes estudos serão entregues à CML ainda em 1978.

Os serviços dedicam-se então a analisar as propostas, comparando-as com os instrumentos de planeamento mais abrangentes, designadamente o estudo da Hidrotécnica Portuguesa de 1975, que referimos anteriormente. Contudo, a situação em 1978 já era

⁸⁰ Processo n.º 30644/OM/1979, p. 29, Arquivo Municipal de Loures.

⁸¹ *Idem*, p. 32

diferente da de 1975. Na zona de S. João da Talha e St^a Iria da Azóia, os técnicos constataam que a expansão das construções clandestinas impedia a aplicação das soluções apontadas pela HP. Por outro lado, havia divergências sobre a possibilidade de recuperação dos bairros: enquanto para a zona da Serra da Luz/Vale do Forno a HP preconizava uma recuperação de médio/longo prazo, dada a elevada densidade de construção, já Taveira considerava que não haveria possibilidade de recuperar estes núcleos. O problema que se colocava à CML era se deveria investir na requalificação de um bairro dado como “ilegalizável” ou realojar a população. É essa a discussão do executivo em 1979, quando, «por altura das cheias», se desmoronou uma barreira de terra sobre um prédio “clandestino”. Perante as perguntas dos vereadores comunistas, Riço Calado, Presidente da CML, responde: «que se trata de uma construção clandestina numa zona em que a recuperação se apresenta no dizer dos especialistas impossível. Assim a única actuação lógica e de acordo com a Lei seria intimar à demolição dessa construção. Mas daí resultaria que iriam ficar as famílias lá residentes sem habitação e não tendo esta Câmara hipóteses de as realojar (...) a FEPU não deve querer... deixar as pessoas sem tecto»⁸².

Por outro lado, coloca-se a questão do modo como a Câmara deveria intervir nas obras de recuperação. Anterior à legislação de reconversão das áreas clandestinas de 1976, o estudo da Hidrotécnica havia preconizado uma comparticipação, avaliada caso a caso, embora com os proprietários a suportar os custos das principais infraestruturas. Contudo, mesmo com a legislação de reconversão em vigor a partir de 1976, o modelo de articulação entre a CML e os proprietários vai demorar anos a ser formalizado: só no final de 1979, na última reunião do mandato do PS na presidência da Câmara de Loures, é que será aprovado o modelo de protocolo a estabelecer com as associações de proprietários dos bairros clandestinos para a infraestruturização. Depois, a própria reconversão e legalização era um processo complexo: primeiro, havia que legalizar a representação associativa; depois, contratar os técnicos para os projetos de recuperação e de infraestruturas; previa-se ainda a possibilidade de serem adquiridos lotes para corrigir traçados ou de a Câmara vir a declarar estes bairros como áreas críticas, para ter algum controlo sobre a gestão de solos; e, finalmente, cada habitação seria sujeita a um processo de legalização individual.

Em 1980 a APU assume a presidência da CML, e os vereadores comunistas ocupam agora os principais pelouros. As diretrizes tendem a ser mais veementes: «durante a visita

⁸² 27 de junho de 1979, Atas da Câmara Municipal de Loures, Arquivo Municipal de Loures.

feita ao Bairro Clandestino do Casal do Trigache-Zona Norte, o Sr. Vereador Baptista solicitou que os serviços... apontassem um conjunto de medidas que permitissem não só conter o estado atual dos bairros, como evitar o aparecimento de outros». Em resposta, os serviços indicam a possibilidade de este núcleo ser declarado uma área crítica, que «permitiria acionar uma declaração de utilidade pública e expropriação urgente; a aplicação do DL 275/76 para novos loteamentos»⁸³. No entanto, um ano depois desta urgência do Vereador, face à dificuldade de fazer avançar a construção de infraestruturas, o mesmo vereador propõe a cedência de materiais pela Câmara, para que sejam as próprias comissões de moradores a realizar obras de saneamento básico consideradas urgentes. Esta estratégia de “auto-provisão” de infraestruturas é seguida em alguns bairros, em particular onde as condições de vida das populações são consideradas particularmente degradadas. Agora, é a oposição do PS que contesta, por exemplo, a pavimentação do bairro “irrecuperável” da Serra da Luz, sem existir sequer plano de urbanização. A APU fala das condições “indignas” de 6 mil habitantes. Mais uma vez, não havia possibilidades de realojamento destas populações: a Câmara não tinha habitação social disponível.

Os anos vão-se somando e o “trânsito” dos processos de reconversão dos aglomerados informais pouco parece avançar. Em março de 1981, os técnicos do Gabinete de Reconversão das Áreas Clandestinas na Câmara de Loures avaliam os seus últimos anos de trabalho,

«em visita feita nesta data ao B.º da Portela da Azóia, [observámos que] a construção neste bairro se processa a ritmo acelerado (...) Tais factos encaminham a situação para um beco sem saída (...) *os próprios planos de recuperação dos bairros começam a não ter possibilidade de serem cumpridos sem demolição massiva de construções. Dadas as circunstâncias, estes serviços consideram o seu trabalho sem o mínimo de utilidade, a não ser que sejam definidas linhas de actuação, por parte da Administração, que permitam evitar a total degradação para que se caminha e possibilitar uma recuperação eficaz dos aglomerados ilegais, se é isso que, efectivamente, se pretende.*»⁸⁴

Em resposta, o vereador António Carvalho anota: «a actuação tem vindo a ser definida passo a passo e caso a caso, embora a falta de apoio da DGPU tenha sido manifesta»⁸⁵. A DGPU mantinha um imponente silêncio na apreciação de muitas propostas de reconversão.

⁸³ Processo n.º 30644/OM/1979, p. 129, Arquivo Municipal de Loures.

⁸⁴ *Idem*, pp. 133-134, ênfase da autora, Arquivo Municipal de Loures.

⁸⁵ *Idem*, pp. 133.

Ora, como os técnicos apontam, a cada ano a construção clandestina proliferava e impedia as soluções apontadas para a reconversão.

A expansão dos “clandestinos” parecia, assim, incontrolável, sem que se conseguissem implementar os projetos de reconversão elaborados. Ao longo de 1981, os serviços vão dando conta desse bloqueio: alegam que as diretrizes da administração municipal nunca são claras; que os técnicos contratados pelas associações de proprietários tendem a ter mais em conta o interesses dos seus “clientes” do que as orientações dos serviços; que foram feitas infraestruturas em bairros sem projeto; que surgem novos bairros, até em terrenos com posse administrativa da Câmara; e que há uma desmobilização das populações envolvidas, dado o atraso na aprovação e implementação dos estudos.

Por outro lado, os técnicos indicam que para dar eficácia ao processos de reconversão seria necessário «proceder a uma política de aquisição de terrenos urbanizáveis a fim de resolver os diversos problemas do concelho; possibilitar operações de realojamento; oferecer alternativas ao clandestino»⁸⁶. No Bairro da Fraternidade – com cerca de 1100 lotes e 6 mil habitantes – argumentava-se, em 1980, a necessidade de «deslocação dos proprietários dos lotes para outro local... ou relotear os lotes»; mas, dada a posição da DGPU em não permitir alterações aos planos do arquiteto Taveira, «não se vislumbram possibilidades de respeitar o instrumento urbanístico... sem a demolição massiva de construções»⁸⁷. Já em 1982, para o mesmo Bairro, os serviços indicam que é «impossível a troca de terrenos»⁸⁸. Estas afirmações sublinham a centralidade de uma política de solos interventiva no “combate ao desordenamento”: quer para efetuar a recuperação dos bairros existentes; quer para oferecer alternativas aos estratos sociais que “optavam” pela construção clandestina, dada a ausência de provisão de habitação a eles direcionada.

Por vezes, são as próprias associações de proprietários que apontam a incapacidade da Câmara de conter as novas construções. Em 1981, a Comissão de Melhoramentos do Casal da Silveira – o tal primeiro bairro legalizado no país, em 1989 – escreve à Câmara dando conta da continuação da construção ilegal no bairro, que faz perigar a reconversão em curso:

«de há uns tempos a esta parte alguns proprietários deixaram de acatar as instruções transmitidas pela comissão [de proprietários], e à revelia de tudo e todos fazem aquilo

⁸⁶ Processo n.º 30644/OM/1979, pp. 145, Arquivo Municipal de Loures.

⁸⁷ Processo n.º 31436/OM, p. 79-84 Arquivo Municipal de Loures.

⁸⁸ *Idem*, p.151.

que lhes dá na gana e com a complacência desta câmara (...) Está, portanto, aberto o caminho aos exploradores e oportunistas e a inevitável degradação urbanística do concelho»⁸⁹.

Vários processos apontam, assim, para a incapacidade de dar resposta às expectativas criadas nestes bairros. Vejamos brevemente um exemplo.

A zona clandestina Camarate, Apelação, Aeroporto em Loures

Em 1978, a análise elaborada pelo arquiteto Taveira dava conta de uma área com cerca de 23 mil habitantes, com uma população jovem (17,13% estudantes), na maioria chegados à zona ao longo da última década (28,8% havia chegado ao local há menos de 3 anos, e 30% chegara entre 4 e 9 anos antes) e 32,7% eram oriundos do concelho de Lisboa. Dos cerca de 6 mil fogos, 70% eram alugados, 75% eram de “betão e telha” e metade dos edifícios albergavam apenas um fogo. Perto de 70% tinha eletricidade, mas menos de metade tinha água corrente.⁹⁰

Taveira lançava propostas ambiciosas – até ao ano 2000 poderiam vir a residir ali 62 mil habitantes. Era necessário criar emprego, apostar na estruturação de um «sistema urbano-industrial» e numa intervenção que permitisse a «miscigenação de tipologia, diversificação de usos e destruição dos sinais que marcam profundamente as áreas de construção clandestina... já que se pretende, também, destruir a “guetificação” que ela traduz»⁹¹. Assim, Taveira propunha densificar as áreas residenciais, criar áreas centrais, colocar o equipamento social no núcleo central e fixar nesses empregos mão-de-obra local. Em consequência, a intervenção previa o estabelecimento de medidas preventivas, o exercício do direito de preferência por parte da CML e a expropriação total ou por zonas, com autorização de investidura dos prédios a expropriar e das áreas não construídas. Nestas últimas, previa-se a construção de alojamento das famílias cujas habitações tivessem de ser demolidas.

Três anos após a entrega do estudo, nenhuma das medidas sugeridas havia sido implementada. Por um lado, a intervenção na área do Aeroporto teria de contar com a concordância das múltiplas entidades que tutelavam várias áreas com servidão. Destes, a Direção Geral do Exército argumentava que «por razões de segurança» não lhe era possível

⁸⁹ *Idem*, p. 141-142.

⁹⁰ *Idem*, p. 218-254.

⁹¹ *Idem*, p. 224.

autorizar construções na área. Por outro lado, porque, como referiam os serviços, as propostas «obrigariam a Câmara a encarar o realojamento de numerosas famílias»⁹². Ora, sem capacidade de realojamento, o projeto de reconversão pára.

Assim, em 1982, o processo regressa à estaca zero: quatro anos depois de ter recebido o estudo do arquiteto Taveira, a DGPU argumenta que não lhe parece oportuno pronunciar-se porque, no quadro da preparação do PDM de Loures, o estudo vai «ser revisto... nos Serviços Técnicos Municipais». Até 1985, o processo estagna, com a Câmara de Loures envolvida nos debates sobre o lançamento dos estudos para a elaboração do seu PDM – que só será consagrado em 1994. Já só nos anos 90 e no novo século é que vários bairros desta zona vão, lentamente, fazendo o seu processo de reconversão até conseguirem a legalização.

O caso da zona de Camarate/Apelação/Aeroporto é apenas um de vários casos que mostram que, sem orientações claras dos serviços centrais e sem meios para fazer a gestão de solos e/ou os realojamentos previstos, a política de reconversão dos bairros clandestinos de Loures, nesta primeira década, traduziu-se numa multiplicação inconsequente de estudos e de planos. O “combate aos clandestinos” desenha a imagem de uma “década perdida”.

Em Almada, a questão dos clandestinos surge igualmente como uma das principais questões que o novo poder local democrático teria obrigatoriamente de enfrentar.

Em 1976, perante uma longa lista de prédios de que a Câmara toma posse administrativa, os vereadores repetem «que não pode nem deve continuar a permitir o avolumar cada vez mais intenso dos prejuízos que os mesmos acarretam em termos de se poderem criar situações verdadeiramente irreversíveis»⁹³. Mesmo assim, as intenções repressivas vão sendo modeladas com intervenções que procuram colmatar as carências mais gritantes dos bairros mais precários. Apesar dos protestos do Chefe de Secretaria, a Comissão Administrativa de Almada decide construir uma fossa séptica na Quinta da Salema, na Charneca da Caparica, onde se erguem «casas anarquicamente localizadas, e sem qualquer tipo de infraestruturas... os dejetos correm a céu aberto nas vias públicas», o que é «inadmissível no nosso tempo e na periferia de uma cidade»⁹⁴. Em alguns bairros

⁹² *Idem*, p. 357.

⁹³ 21 de julho de 1976, Atas da Câmara Municipal de Almada, Arquivo Municipal de Almada.

⁹⁴ 28 de outubro de 1976, Atas da Câmara Municipal de Almada, Arquivo Municipal de Almada.

degradados, essa construção de infraestruturas é posta em marcha, independentemente da questão da legalidade. Já em 1978, a questão das ligações de eletricidade aos bairros clandestinos provoca discussão entre os partidos representados no executivo: enquanto a FEPU defende que essas ligações sejam autorizadas, tendo em conta critérios de recuperação dos bairros, já o PS considera que essa decisão provoca «maus estímulos à construção clandestina»⁹⁵.

Mas é importante notar que no concelho de Almada a estratégia dos “pequenos planos”, seguida durante esta década, tem quase sempre em conta a presença dos “clandestinos”: a revisão dos planos parciais, os planos de reordenamento e as propostas de intervenção vão sendo modelados tendo em conta a questão dos núcleos de habitação clandestina. Contudo, mais uma vez, a principal dificuldade é o acesso a solos urbanos,

«Não pensamos que a solução do problema seja mandar deitar abaixo as casas, mas, sim fazer planos para as diferentes zonas de ‘casas ilegais’ e aplicá-los (...) É certo que uma outra questão nos dificulta a melhor solução deste problema: *a falta de terrenos para permuta com os proprietários dos lotes clandestinos*» (Câmara Municipal de Almada, 2016a [1977]: 45).

Até ao arranque das intervenções, já em meados dos anos 80, esta estratégia traduz-se na tal mistura de planeamento e repressão: fazem-se os estudos de reconversão e aplicam-se medidas repressivas, e vice-versa. Entre 1976 e 1982, os “estudos” e “planos” multiplicam-se. Em 1979, é criado um Gabinete de Realizações Integradas, que toma o Plano Geral de Urbanização da zona de construção clandestina da Sobreda, Vale Figueira e Vale Flores como uma espécie de «“operação-piloto”»⁹⁶. Em algumas operações, os planos propõem a aquisição de solos por parte da autarquia: aquisições «não litigiosas» de terrenos, reordenamento dos lotes, apoio ao realojamento e à autoconstrução.

Contudo, chegados a 1982, a avaliação da situação não é esperançosa. Depois de expor os tais «três Planos Gerais e seis Planos de Pormenor» anteriormente referidos, os serviços municipais de Almada propõem refazer estes estudos: não só tendo em vista a elaboração do PDM, mas porque estes se haviam tornado *obsoletos* face aos desenvolvimentos da construção clandestina,

⁹⁵ 3 de fevereiro de 1978, Atas da Câmara Municipal de Almada, Arquivo Municipal de Almada.

⁹⁶ 6 de janeiro de 1979, Atas da Câmara Municipal de Almada, Arquivo Municipal de Almada.

«As áreas estudadas, abrangendo um total de 2150 hectares, albergam cerca de 20 mil habitantes, estando previsto o aumento até cerca de 100 mil habitantes, valor para que foram programados os equipamentos, zonas verdes e o sistema viário de apoio (...) A existência de novas áreas ocupadas e a previsão de novos quantitativos habitacionais sugerem a necessidade de enquadramento dos perímetros urbanos definidos nos Planos, bem como ... do equipamento previsto»⁹⁷

A revisão dos planos tende, portanto, a justificar-se sempre com o surgimento de novas construções ou novos núcleos de construção ilegal que foram despontando perante a incapacidade de implementar os planos elaborados.

O caso da reserva paisagística de Almada é um exemplo particular dessas dificuldades. Criada em 1976, enquanto «prolongamento visual» do Plano Integrado de Almada, pelo seu valor «paisagístico e etnográfico» (Decreto 388/76, de 24 de maio), a reserva paisagística é um espaço onde emergem núcleos de clandestinos. Logo em 1979 é assumida a *impossibilidade de os realojar* – e também aqui se vai aplicar a estratégia de reordenamento-repressão: «para além da elaboração dos estudos de planeamento e da implementação dos planos urbanísticos, convirá garantir um efectivo controlo da área»⁹⁸. Mas a Reserva era uma responsabilidade partilhada por múltiplos organismos e a distribuição de competências mostrava complexidade da teia burocrática: entre DGPU, Comissão Instaladora da Reserva, Câmara de Almada e Direção Geral do Equipamento Regional e Urbano são distribuídas diferentes funções. Três anos depois da decisão de 1979 em avançar com «estudos de planeamento.... e efetivo controlo da área», a apreciação é pessimista: «volvidos seis anos sobre a criação da reserva, verifica-se que *as medidas decretadas não tiveram quaisquer consequências práticas*».⁹⁹ A CMA dava agora conta da existência de 13 núcleos clandestinos, ocupando 50 hectares e albergando cerca de 700 fogos, e notava que «não é realista preconizar a destruição dos clandestinos existentes». Por isso, propunha-se negociar cedência de terrenos para a instalação de equipamentos, consolidar os núcleos existentes e preservar zonas ainda não «comprometidas»¹⁰⁰. Pelo que conseguimos apurar, essa intervenção durou décadas. Mas o que é certo é que, *nesta primeira década, não há reconversão*.

⁹⁷ 19 de março de 1982, Atas da Câmara Municipal de Almada, Arquivo Municipal de Almada.

⁹⁸ 21 de setembro de 1979, Atas da Câmara Municipal de Almada, Arquivo Municipal de Almada.

⁹⁹ 2 de julho de 1982, Atas da Câmara Municipal de Almada, Arquivo Municipal de Almada.

¹⁰⁰ *Idem*.

Assim, também em Almada, a “repressão” não abrandou a proliferação dos clandestinos; e as sucessivas vagas de estudos e planos não têm aplicação. Só a partir de meados dos anos 80, e em particular depois de 1983, é que começam a surgir referências à intervenção sobre o território, com a CMA a constituir associações com os proprietários “clandestinos” para levar avante a reconversão destes núcleos habitacionais. Esses processos só terão resultados já na década de 90 e seguintes.

Em Oeiras, os problemas perante os aglomerados de construção clandestina não são muito diferentes. Logo em 1975, a Comissão Administrativa tinha estabelecido um contrato com uma empresa de planeamento que vinha a “dar apoio” aos núcleos de habitação clandestina, de modo a ser criado um gabinete de recuperação da habitação, que nascerá em 1976. Nesse mesmo ano, inicia-se uma negociação com os 400 proprietários de lotes no Casal da Choca, com vista a expropriação e ordenamento do núcleo; inicia-se igualmente a tentativa de legalizar as construções nos terrenos municipais da Ribeira das Lages, em que Câmara admite a concessão de direito de superfície; definem-se procedimentos para processos de legalização; e multiplicam-se as intenções de avançar com “estudos” e definições de zonas de intervenção prioritária – especialmente dos núcleos que atravessam as fronteiras de vários concelhos, como a Serra da Luz ou a Ribeira das Lages.

Em março de 1977, no início do mandato dos novos eleitos, o vereador Marques Pedrosa, da FEPU, aponta que, «quanto aos clandestinos, podem-se considerar dois tipos fundamentais: quanto ao *uso da habitação* e quanto à *inexistência de licenças* de construção»¹⁰¹. As palavras do vereador Marques Pedrosa sobre os “usos” da propriedade são relevantes – fica claro o critério nas apreciações sobre os núcleos clandestinos ao longo destes anos: a habitação clandestina rentabilizada em mercado é considerada ilegítima; já as construções ilegais para habitação própria são alvo de ações menos repressivas e, sempre que possível, com vista ao reordenamento.

As propostas são assim de intervir nas “zonas problema” de clandestinos que vivem nas sua habitação ilegal e investir na infraestruturação e nos equipamentos. Mas esta ação tem dois pressupostos: por um lado, os planos de reconversão teriam de apontar para uma intervenção «na divisão da propriedade já loteada com o objetivo de distorcer os erros

¹⁰¹ 9 de março de 1977, Atas da Câmara Municipal de Oeiras, Arquivo Municipal de Oeiras.

existentes» e por outro, avançar com a «preparação de zonas com infraestruturas em terrenos expropriados, a ceder em direito e superfície ... como alternativa aos loteamentos clandestinos»¹⁰². As intenções da CMO passavam, portanto, por uma gestão de solos que permitisse reordenar o que existia, e fornecer solos urbanizados de forma a combater o alastramento dos núcleos clandestinos.

À semelhança de outros executivos, são vários os dilemas que se colocam. Em 1977, os pedidos de ligação elétrica dos bairros clandestinos abarcam já mais de mil famílias. A CML aprova que a ligação não implicará compromissos na legalização desses núcleos e habitações; e que não serão possíveis caso se encontrem em terrenos destinados a equipamentos. Contudo, aqui é um vereador da FEPU, ao contrário das posições dos vereadores comunistas em Almada, que argumenta que «a instalação de infraestruturas como se propõem, é, em meu entender, um meio de fomentar essa construção e fixar as populações a esses locais»¹⁰³.

Oeiras viverá ao longo destes anos um processo semelhante ao de outros municípios no que toca à reconversão dos bairros clandestinos – elabora planos de reconversão que tem dificuldade em pôr em marcha antes da segunda metade dos anos 80. A exceção será o núcleo de habitação da Ribeira das Lages, que, por se situar em terrenos municipais, avança com o processo de reconversão e requalificação através da cedência de direitos de superfície por parte do CMO, mas que demorará também vários anos ser concluído. Por outro lado, alguns dos núcleos mais degradados terão, em meados dos anos 80, possibilidades de realojamento, dada a disponibilidade de terrenos que as intervenções no domínio dos solos durante o mandato da CDA haviam disponibilizado – mesmo assim, só a partir do final dos anos 80 é que essa política consegue ter resultados.

Mas é no concelho de Oeiras que se situa durante o primeiro mandato autárquico o bairro da Brandoa-Falagueira, que ocupou a imaginação do país, ao ser apontado durante décadas como o maior bairro clandestino da Europa. Depois do desmoronamento de um prédio ilegal, com cerca de 6 andares, em 1969, é criado em 1973 o Gabinete do Plano da Brandoa. Já em 1978, a intervenção na Brandoa fica destacada no Gabinete das Realizações Integradas para a Área de Lisboa – que se dedica aos casos da Brandoa e da Quinta do Conde. Os estudos na Brandoa apontavam 48 mil residentes, dos quais 38 mil habitavam em

¹⁰² *Idem.*

¹⁰³ 28 de setembro de 1977, Atas da Câmara Municipal de Oeiras, Arquivo Municipal de Oeiras.

construções clandestinas – e 25 mil «abaixo das condições mínimas admissíveis, dos quais doze mil em barracas»¹⁰⁴. O vereador Amorim apontava a monumentalidade da tarefa que os vários níveis da administração enfrentavam: para as «doze mil pessoas vivendo em barracas, cujo realojamento se terá de fazer a curto prazo... [previa-se] até 1979 a construção de 2260 fogos... e ainda uma recuperação anual da Brandoa de 300 fogos durante 8 anos»¹⁰⁵. Para tal, estavam previstos uma operação SAAL e cooperativas de habitação económica. Os planos prosseguem ao longo dos anos – a partir de 1979 passarão para o município da Amadora. O município da Amadora irá criar na estrutura da Câmara (de novo) o Gabinete Técnico de Recuperação da Área Urbana da Brandoa, em 1983. Será essa estrutura que, ao longo das décadas seguintes, levará por diante essa intervenção.

9.3 SAAL: a luta pela terra e pela casa

Em final de 1976, o Governo do PS transfere a responsabilidade pela continuidade das operações SAAL em curso para os municípios. O percurso destas operações, já sob a tutela das câmaras municipais, permite uma análise sobre o modo como os poderes locais encaram o problema do acesso à habitação daqueles que eram os habitantes mais pobres da metrópole, e a sua relação com o modelo fortemente participativo e redistributivo que conferiu ao SAAL características únicas nas políticas de habitação em Portugal.

Nesta secção procuramos analisar o modo como os poderes locais de Loures e Oeiras geriram o processo SAAL – Almada não acolheu nenhuma operação SAAL. Seria possível questionar se as reticências que anteriormente apontámos na leitura política que o PCP fazia deste mesmo programa tinham conduzido a esta ausência, num concelho em que o PCP foi maioritário anos a fio. Contudo, nos concelhos de Oeiras e Loures, os eleitos da FEPU/APU farão a defesa do prosseguimento das operações em curso, mesmo quando em alguns momentos apontam críticas ao modelo seguido. Sobre o município de Almada, Inês Zuber deu conta do trabalho do Gabinete de Apoio aos Problemas Locais (GAPROL), criado durante o PREC, que pretendia funcionar como a estrutura de articulação entre a Câmara de Almada e o movimento das comissões de moradores do concelho (Zuber, 2008). Contudo, essa estrutura não previa a provisão de habitação. O GAPROL permaneceu em atividade ao longo desta década, e são várias as referências de colaboração entre a Câmara de Almada e

¹⁰⁴ 23 de novembro de 1977, Atas da Câmara Municipal de Oeiras, Arquivo Municipal de Oeiras.

¹⁰⁵ *Idem*.

comissões de moradores, em particular nos apoios à auto-provisão de pequenas infraestruturas e pequenos equipamentos – mas não colocou em marcha nenhum modelo comparável às operações SAAL.

Vale a pena voltar a sublinhar que a história destas operações no terreno é feita por dois momentos distintos. Temos um primeiro tempo de arranque do programa, entre finais de 1974 e o início de 1977, em que os processos das operações são lançados: mesmo quando as associações de moradores e as equipas SAAL dão conta da impaciência com a lentidão dos trâmites legais e políticos, é possível aferir que se vão realizando expropriações de terrenos destinados aos futuros bairros, que os projetos vão sendo elaborados e que se dá início a alguns processos de infraestruturização. A partir de 1977, temos um segundo período que se alonga até 1983, em que atribuição de terrenos e subsídios para a construção se arrastam longamente. A maioria das operações acabaria por ser abandonada e em alguns dos bairros “ex-SAAL” começam a ser discutidas soluções de realojamento que já nada têm a ver com o processo político ou até com os modelos de habitação desenhados no SAAL.

Seria, contudo, erróneo sugerir que, no final de 1976, a par da tutela sobre as operações, os principais instrumentos para a continuidade das operações teriam passado igualmente para as mãos das novas autarquias. Pelo contrário: os meios para concretizar a proposta do SAAL continuaram quase todos nas mãos do poder central – os processos de expropriação e o financiamento dependiam, em última instância, do poder central. Apesar disso, a análise dos processos nos concelhos de Loures e Oeiras sugere abordagens bastante diferentes por parte dos executivos locais aos sucessivos obstáculos que as operações SAAL enfrentaram.

Em Loures, o executivo do PS que toma posse em 1977 chama a si os processos SAAL em curso no concelho, num contexto de fortes críticas às equipas; e algumas deliberações decisivas para o avançar das operações arrastam-se ou são revertidas ao longo desse mandato. Com a passagem da presidência da Câmara para a coligação liderada pelo PCP, em 1980, seguem-se anos igualmente difíceis. Mesmo assim, em Loures, das cerca de 12 comissões/associações de moradores envolvidas nos processos SAAL, em que algumas se vieram a juntar em operações conjuntas, foi possível erguer 4 “bairros SAAL”. Para as comissões de moradores que não conseguiram levar avante as suas operações, só a partir de

1983 é que começam a surgir hipóteses de solução para o seu problema de habitação. Mas, em geral, essas novas soluções nada retinham da proposta do SAAL: eram processos de realojamento “clássicos” e, nesse sentido, eram despidas dos traços de participação que o SAAL preconizava.

Já em Oeiras, a abordagem dos executivos será desde o início diferente –em Oeiras emerge um entendimento entre as forças do PS e da FEPU/APU que foi permitindo, apesar dos entraves do Estado Central, ir acarinhando o processo SAAL. Mesmo assim, das 9 operações SAAL lançadas até 1976, só três virão a ser concluídas.

O SAAL em Loures

Desde 1974 que a Comissão Democrática Administrativa havia desempenhado um papel importante na disseminação do programa SAAL em Loures. Algumas operações tinham nascido de contactos estabelecidos pela CDA e pelas Juntas de Freguesia com a estrutura central do SAAL – e é a CDA que, por vezes, toma a iniciativa de lançar processos de expropriação de terrenos para realojamento dos bairros de barracas que vieram depois a constituir-se como operações SAAL, com comissões de moradores a legalizarem-se *a posteriori*. Outras operações do concelho vêm a nascer da divulgação das primeiras equipas SAAL a chegar ao terreno, que vão sinalizando bairros onde o SAAL poderia ser uma solução para os problemas de habitação.

Os processos historiam a formalidade em que as populações indicavam expressamente que desejavam uma operação SAAL, em lugar do que o arquiteto Manuel Vicente, que à época tutelava o Núcleo do Planos Habitacionais do FFH, designava por «um processo de realojamento... clássico». Há abaixo-assinados de «todos os chefes de família» para a adesão ao SAAL, e comissões de moradores que se legalizam como “associações”, porque lhes teria sido dito que «que o Governo nessa altura – 1975 – não atribuía verbas a Comissões de Moradores e sim a Associações», mostrando que o SAAL contribuiu para a formalização e a institucionalização do movimento popular urbano em 1974/76¹⁰⁶. As operações vão ganhando forma, surgem os primeiros desenhos pela mão de técnicos e arquitetos e, ao longo de 1975 e 1976, parte das operações em Loures têm já indicação de terrenos para a construção dos bairros.

¹⁰⁶ Processo 23346/OM, p.81, Arquivo Municipal de Loures

Entre 1975 e 1976, a CDA de Loures destina terrenos – por expropriação ou posse administrativa – a 6 das 12 operações em curso: delibera a expropriação da Quinta da Morgada (para realojamento do Bairro de Sto. António, Fetais e Bairro da Torre – Associação Democrática 1º de Maio) e da Quinta do Património (onde se iria integrar a operação da Lutadora Penicheirense); toma posse administrativa de parcelas relativas à 1º fase do Bairro dos Trabalhadores do Catujal; e destina a uma operação SAAL os terrenos cedidos perto da Urbanização da Portela, onde vários bairros – Vitória, Azinhagas do Besouro e do Campo da Bola, e moradores do Casal dos Marcos – têm expectativas de realojamento.

Após ter saído o despacho que colocava o destino das operações SAAL nas mãos das autarquias, a Comissão Democrática Administrativa de Loures delibera contactar as equipas no concelho para realizar os contratos necessários à continuidade dos processos. Contudo, em 1977, com a chegada do novo executivo liderado pelo Partido Socialista, a leitura da CML sobre as operações SAAL inverte-se. Logo na segunda reunião dos novos eleitos, delibera-se que as «equipas do SAAL transmitam aos serviços todos os conhecimentos e elementos relativos a essas equipas, a fim de que os serviços os estudem e forneçam pareceres à Câmara». A 6 de Abril, o executivo delibera dar continuidade às operações SAAL, mas não das equipas de apoio local, e a criação dos Serviços Municipais de Habitação é justificada com o propósito de prosseguir as iniciativas do SAAL. A FEPU defende a contratação das equipas do SAAL pela Câmara, e é derrotada na votação. O vereador Borges Neves, do PS, argumenta que há nas equipas uma intenção «não identificada» de denegrir a Câmara Municipal de Loures.

Os Serviços Técnicos Municipais apresentam em julho de 1977 um relatório sobre as operações. O relatório faz um ataque sistemático às equipas do SAAL, colocando em causa a sua competência técnica: «o trabalho realizado não corresponde, em volume e qualidade, a uma expectativa normalmente admissível»; «nesta operação a equipa demonstrou falta de idoneidade técnica» ou «total desprezo pelas normas regulamentares»¹⁰⁷. As equipas são acusadas de se colocarem ao lado das populações, comprometendo a qualidade do seu trabalho “técnico”. Em relação, por exemplo, à equipa da Manjoeira/Penicheira, que integrava os arquitetos Francisco Keil do Amaral e Isabel Raposo, e em particular em relação à operação do Catujal, os Serviços não poupam críticas:

¹⁰⁷ 22 de julho de 1977, Atas da Câmara Municipal de Loures, Arquivo Municipal de Loures.

«esta operação obedeceu mais às pressões das associações de moradores, preenchendo "bolsas" ainda livres dos clandestinos existentes, sem suporte de ordem técnica, e com a agravante de conduzir mais à consumação das áreas clandestinas desordenadas, isto é, sem qualquer esboço de intervenção nessas mesmas zonas clandestinas no sentido de conduzir a objectivos de integração. (...) um conjunto de peças gráficas que corresponde apenas a um simples esboço de solução arquitectónica. Não é concebível que alguém com idoneidade técnica sancione uma adjudicação em face dos elementos como os que se conhecem».¹⁰⁸

Significativamente, um dos elementos centrais das críticas é *a escolha dos terrenos*. Segundo os Serviços da CML, quase todas as operações são “mal localizadas”: ou impediam a «imperiosa determinante» de um cemitério em Camarate; ou anulavam previsões industriais do estudo da Hidrotécnica (que havia sido abandonado como documento orientador durante o mandato do PS); ou impossibilitavam a extensão “natural” do parque municipal (operação do Silvado e Paiã); ou ocupavam espaços “livres” em áreas densamente povoadas, como acontecia nos casos do Casal dos Marcos, em Moscavide – espaços que, note-se, não eram propriamente “livres”, dado que eram ocupados por bairros de barracas.

A localização dos bairros e o acesso aos solos urbanos vai ser um dos traços marcantes das dificuldades enfrentadas pelas operações SAAL em curso. Nessa luta pelos solos e pela localização das operações do SAAL, surgem outros atores: grandes proprietários expropriados que irão contestar e, em alguns casos, conseguir reverter essas expropriações; proprietários de pequenos lotes que haviam adquirido os seus terrenos em processos de loteamento ilegais; de proprietários de habitação própria legal em grandes urbanizações que temem a desvalorização das suas casas, caso o realojamento fique próximo da sua localização. E, quase tragicamente, há operações em que as próprias associações de moradores se veem obrigadas a vigiar os terrenos atribuídos enquanto esperam o arranque das obras: a carência de habitação é tão avassaladora nos estratos insolventes, que os terrenos expropriados e destinados a realojar as populações dos bairros de barracas são eles mesmos ocupados por novas construções de barracas de populações entretanto chegadas à metrópole.

Entre 1978 e 1983, a documentação dos processos indica que as operações se arrastam sem fim à vista, com entraves por vezes quase kafkianos. Há casos em que, depois de meses de silêncio, se alega que os processos não avançam porque as fichas socioeconómicas foram

¹⁰⁸ *Idem.*

mal preenchidas e eram, portanto, “ilegais”; noutros casos, os serviços municipais ou centrais colocam em causa a localização por causa das condicionantes; noutros ainda, os organismos centrais alegam que não dispõem de elementos necessários à decisão, apesar de os processos demonstrarem que estes lhes foram enviados; ou alegam que não foram contactados pelas entidades “certas”; aponta-se a falta de consulta e parece de múltiplas entidades por causa de várias servidões. As dificuldades de acesso aos terrenos ou da obtenção de apoios conduzem as operações a estancar, a prosseguir a conta-gotas, ou mesmo a ser abandonadas – e apontam os vários conflitos na produção da cidade democrática.

A operação do Bairro dos Trabalhadores do Catujal era um dos processos que, em 1976, parecia mais avançado: os projetos de arquitetura e infraestruturas avançaram rapidamente, a CDA apoiava a operação e, em meados de 1975, havia sido publicada em Diário da República a declaração de utilidade pública urgente dos terrenos destinados à construção do Bairro.

Contudo, quando a Câmara procede à vistoria para a posse administrativa dos terrenos encontra o protesto de cerca de 50 pequenos proprietários que haviam adquirido pequenos lotes numa das parcelas, e que tencionavam construir ali as suas habitações (tudo indica, “clandestinas”). Estes pequenos proprietários queriam agora reverter o processo de expropriação, alegando querer integrar as suas habitações no plano de urbanização delineado pelas equipas, mas sem perder a propriedade dos terrenos adquiridos. Perante este protesto, a Câmara toma posse em dezembro de 1975 de apenas 2 das 3 parcelas de terrenos inicialmente previstas, e fica por efetivar a expropriação da parcela onde estava projetado constituir o núcleo central do novo bairro. Por outro lado, apesar da posse administrativa das parcelas destinadas à construção das habitações, o processo arrasta-se: chegamos a 1978 e as obras estão atrasadas e em 1980 a associação vai assumir a administração direta da obra. Mas chegamos a 1983 e a situação da parcela em falta ao plano do bairro ainda está por resolver; e, daquela que seria a primeira fase de construção, estão construídos apenas 67 fogos dos 121 previstos; da 2ª fase faltavam estudos e projetos para os 360 fogos previstos. Apesar disso, na segunda metade dos anos 80, a operação prossegue: o Catujal é uma das operações SAAL concluídas no concelho de Loures.

No caso da operação da Associação Moradores Vitória, o conflito que surge é com outro “tipo” de proprietários: a associação de moradores do empreendimento da Portela. A junção dos moradores da Azinhaga do Jogo da Bola com os moradores da Azinhaga do Seminário permitiu o lançamento de uma nova operação, que vai ser conduzida pela Associação Moradores Vitória, que se constitui para o efeito. O administrador do Bairro Administrativo de Moscavide escreve à CML dando conta das «péssimas condições de habitabilidade naquela zona... onde falta tudo aos seus habitantes». No início da operação, em 1975, a equipa do SAAL narrava como a luta dos moradores tinha conseguido obter os terrenos municipais na Quinta da Vitória – 470 moradores escrevem à CML expressando a «nossa total adesão em adquirir os terrenos camarários da Quinta da Vitória» – provenientes de uma cedência à CML por parte da Urbanização da Portela, e a operação é oficializada com o FFH em março de 1975. Depois de alguns acertos, dado que alguns habitantes «foram para as casas ocupadas em Chelas», em final de 1976 estão prontos os projetos de arquitetura, águas, esgotos, medições e orçamentos.

Com o terreno previsto às portas da Urbanização da Portela, o Presidente da Associação de Moradores da Portela, composta pelos proprietários das habitações no empreendimento da Portela, escreve à Câmara, no final dos anos 70, dizendo que a Associação da Portela quer exercer o «direito que a Constituição lhe confere quanto a ser ouvida no que concerne ao enquadramento arquitectónico e urbanístico», e pede que lhe sejam facultados os projetos para que possa «emitir parecer». Contudo, entre o início de 1977 e meados dos anos 80, seja por causa destas dificuldades ou pela ausência de resposta dos organismos centrais, o processo está parado.

A Presidência do PCP na Câmara de Loures a partir de 1980 vai dando andamento aos processos, mas não consegue desbloquear os entraves colocados ao prosseguimento das operações. A partir de 1983 é possível discernir na documentação que o executivo municipal procura novos caminhos para alojar as populações que, quase uma década após o golpe de abril de 1974, continuavam a viver em barracas. Nesse ano, a CML realiza uma reunião com todas as associações que se haviam organizado em torno das operações SAAL e que não tinham os seus bairros em execução. O Vereador Duarte Nuno, do PCP, repete a leitura dos comunistas em relação às políticas de habitação: a responsabilidade e os meios estavam do lado do Estado Central. A Associação de Moradores Vitória retoma a sua posição,

«este bairro de lata está em precárias condições de habitação, e os nossos moradores lutam ainda incansavelmente dia a dia contra os problemas que de momento são: o meio ambiente provocado pelas baixas temperaturas (...) a electrificação do bairro e da habitação poria, de certo modo, de parte os tão usados candeeiros a petróleo que põem tantas vezes a saúde e a segurança dos nossos habitantes em perigo».

Em 1983, surgem pedidos dos moradores para a colocação de bocas de incêndio no bairro, composto por várias barracas em madeira. Depois, solicitam que lhes seja autorizada a ligação de electricidade. Em resposta, a CML responde que os bairros das “Azinhagas” compõem uma zona «urbanisticamente degradada, sem estudo de recuperação urbanística», que era um dos critérios para autorizar a ligação elétrica – e indefere os pedidos. Só quando surge um abaixo-assinado dos moradores, apoiado por moções da Assembleia de Freguesia, é que a Câmara apoia a eletrificação do bairro. Dois anos depois, em 1985, a Associação pede agora materiais para «arranjo e construção de barracas em péssimo estado de conservação», e desta vez, a CML acede, apesar de repetir que não apoia a manutenção de um bairro clandestino. Nesse mesmo ano, a Associação volta a reunir com o vereador Duarte Nuno, que lhes diz: «vamos convocar todas as comissões de moradores para voltar a dinamizar o processo com vista a conseguir pressionar o Ministério»¹⁰⁹.

Alguns meses mais tarde, é o mesmo vereador Duarte Nuno que propõe à Associação de Moradores da Vitória aderirem a um processo de autoconstrução e autoacabamento. Na ata da reunião pode ler-se uma apreciação sobre “quem” falhou: «a Associação de Moradores está de acordo com as responsabilidades do Governo na área da habitação social. Os moradores não têm outra solução, desta forma estão de acordo em avançar com a solução de autoconstrução»¹¹⁰. Ora, a autoconstrução voltava a colocar a questão da localização do bairro. Assim, a Associação de Moradores da Portela volta a escrever à CML dizendo que tomou conhecimento de «actividades que pronunciam a construção de um BAIRRO junto à escola Gaspar Correia. Considerando terem-se já criado situações na Urbanização da Portela que reputamos de degradantes, de que é mais recente exemplo o bairro clandestino junto ao Ralis, excepcionalmente gravoso para moradores e humilhante para os usuários (...) [solicita] a suspensão imediata das obras».

¹⁰⁹ Processo n.º 23341/OM, p. 261.

¹¹⁰ *Idem*, p 271.

Em meados dos anos 80, o processo dá conta do avanço do programa de autoconstrução, delineado em 3 fases – contudo, face a esse avanço, as construções entretanto erigidas no terreno aparecem destruídas e vandalizadas em 1986 ¹¹¹. Mas, no caso da Associação de Moradores Vitória, o que é igualmente significativo é que o programa de autoconstrução não elimina o bairro de barracas: à medida que esse programa avança, a Câmara de Loures é arrastada para uma “gestão” das habitações precárias que iam vagando. Os moradores que aguardam novas fases de realojamento pedem para “trocar” para barracas em melhores condições, e a Câmara vai permitindo essas permutas. Já nos anos 90, o inquérito do Centro de Estudos Territoriais do ISCTE para o PER indicava números significativos de famílias que ainda residiam em construções precárias, além de que a previsão da construção de novas ligações rodoviárias iria implicar o realojamento de «dezenas de famílias que habitam nas barracas na zona afectada pela obra».

Já o caso da Lutadora Penicheirense conta a história de um processo que terminou com um realojamento de tipo clássico, que parece ter sido conseguido pelo interesse de indústrias nos terrenos da Quinta das Penicheiras.

Em 1976, a Comissão Democrática Administrativa de Loures havia solicitado uma intervenção nas zona das Penicheiras: «dadas as condições degradadas em que estas populações vivem, requer o seu realojamento medidas de intervenção apoiadas numa operação SAAL»¹¹². Alguns dias depois, Margarida Duque Vieira, dos serviços centrais do SAAL, realizava uma sessão de esclarecimento com a população e, pouco depois, elementos da Câmara e os arquitetos Keil do Amaral e José Miguel Fonseca, das equipas SAAL, reúnem com os moradores e relatam que a CDA propunha: «o deslocamento deste grupo de famílias ... para um terreno... situado na Quinta do Património, a população aceita esta sugestão». Keil do Amaral assume a responsabilidade pela equipa da operação e, em setembro, a Câmara delibera a expropriação da Quinta do Património. Pretendia-se usar estes terrenos para construir equipamentos que pudessem servir a área densamente povoada de Moscavide/Sacavém, e construir a operação SAAL de realojamento das populações das Penicheiras.

¹¹¹ *Idem*, p. 274.

¹¹² Processo n.º 23349/OM, p. 53.

Ainda em Setembro de 1976, a equipa SAAL entrega a memória descritiva do bairro: o bairro está no meio das fábricas da Dyrup, da Lever Portuguesa e da Fábrica de Louça de Sacavém, numa aglomeração «sufocantemente cercada por edifícios industriais», com habitações nascidas da subdivisão de edifícios e da transformação de anexos para arrendamento, «inclusive as pocilgas», rodeadas de «barracas de madeira». O inquérito apurava cerca de 50 famílias – cerca de 20% dos habitantes têm menos de 13 anos e quase metade situa-se entre os 14 e os 40 anos; destes últimos, cerca de 36% não tem qualquer grau de ensino; mais de dois terços dos ativos trabalham na indústria ou na construção, e 35% é originário do distrito de Lisboa.

A proposta para o novo bairro prevê a construção de moradias familiares de 2 pisos, com diferentes tipologias, prevendo um índice de ocupação de 0,4, e com a criação de um «ponto central» que agregaria uma creche, um posto de socorros e uma pequena área comercial. Em dezembro de 1976, Keil do Amaral escreve no relatório da equipa que «os projectos estão completos».

Contudo, com a chegada do executivo municipal eleito, a Câmara Municipal decide revogar o pedido de expropriação da Quinta do Património relativo aos terrenos que se destinavam à construção de equipamentos, e permitir um projeto de urbanização prevista para cerca de 5 mil novos habitantes. É afirmado que será no contexto dessa Urbanização da Quinta do Património que deveria agora situar-se o realojamento social da população da Quinta das Penicheiras. Os vereadores da FEPU acusam o executivo socialista de beneficiar os urbanizadores e permitir a criação de «mais uma cidade dormitório com rendas de especulação». Do lado do PS argumenta-se que esta urbanização permite um «aglomerado urbano sem a segregação que alguns pretendem ver consagradas nestes realojamentos»¹¹³.

Contudo, o processo da Lutadora Penicheirense parece mostrar que o realojamento se mantém nos planos políticos da Câmara Municipal, porque o fim do bairro era um desígnio das indústrias que lhe eram vizinhas. Em agosto de 1979, a Dyrup, a Lever Portuguesa e a Fábrica de Louças de Sacavém escrevem, quer ao Secretário de Estado da Habitação, questionando o andamento do realojamento, quer ao Presidente da CML: «sabendo do interesse posto por esta Câmara na pessoa de V. Exa para a resolução deste problema em benefício das famílias que ali vivem e para o desenvolvimento industrial... solicitar a V. Exa. que procure obter do Sr. Secretário de Estado da Habitação uma entrevista com representantes

¹¹³ 28 de setembro de 1978, Atas da Câmara Municipal de Loures, Arquivo Municipal de Loures.

de cada uma das empresas»¹¹⁴. Riço Calado escreve ao FFH dizendo que esta se trata de uma «operação ex-SAAL» e pede a resolução da situação, «pois o bairro de barracas... condiciona a expansão de 3 indústrias existentes no local, que se veem na contingência de o abandonar»¹¹⁵.

Em meados de 1979 a Lutadora Penicheirense solicita à CML a cedência do direito de superfície nas parcelas expropriadas. A Câmara delibera essa cedência e, na mesma altura, surgem no processo plantas para 2 prédios de 9 andares, com três apartamentos por piso. Dos estudos de Keil do Amaral para moradias unifamiliares num terreno mais vasto, e que se esperavam enquadradas por equipamentos necessários para as populações de Moscavide e Sacavém, já não sobra nenhuma referência.

De novo o processo esmorece. Em 1983, a Lutadora Penicheirense dava conta da história das suas lutas e projetos,

«Esta associação teve início em 8 de julho de 1976 em substituição de uma extinta comissão de moradores (...) temos como nosso património terrenos devidamente aprovados para a construção de 2 torres de 10 pisos (...) Este empreendimento, será sem dúvida, o objectivo mais lindo porque se trata necessariamente do bem-estar, condições mínimas exigíveis, ou mais correctamente trata-se de um lar que pertence a cada português, só que este objectivo só é viável com uma política de subsídios para a habitação totalmente diferente da actual... pois sem financiamento não há habitação».¹¹⁶

No plano de financiamentos da SEH para o triénio 1984-86, a Penicheirense surge como obtendo financiamento para 80 fogos, mas o processo arrasta-se sem fim à vista. Talvez por isso, em 1987, as indústrias decidem compartilhar o realojamento: a Lever financia 10% do custo de realojamento, a Fábrica de Tintas de Sacavém tinha também avançado verbas para a revisão dos projetos e oferecia 700 contos a cada família para o processo de realojamento. O projeto previa agora 100 fogos para 138 famílias cooperantes. A partir de 1988, a Lutadora passa a chamar-se a Sacavenense, agregando os moradores da Quinta das Penicheiras e algumas famílias oriundas do bairro de Casal dos Marcos. Finalmente, em 1989, era pedido um empréstimo ao novo INH para financiar a construção das torres da Penicheirense/Sacavenense, ao lado da Urbanização da Quinta do Património. Quando a

¹¹⁴ Processo n.º 23349/OM, p. 85, Arquivo Municipal de Loures.

¹¹⁵ *Idem*, p.84.

¹¹⁶ Processo n.º 23246/OM, p.68.

construção se está prestes a iniciar, haviam passado 13 anos desde o começo da luta dos moradores.

O SAAL em Oeiras

Em Oeiras, a participação da Comissão Democrática Administrativa no lançamento das operações SAAL é também ativa. Entre 1975 e 1976, a CDA solicita ao poder central vários processos de declaração de utilidade pública e expropriações de terrenos para as operações e, no final de 1975, a Câmara cria um Gabinete de Apoio às Comissões de Moradores. Mas, em finais de 1976, a impaciência com os atrasos dos organismos centrais na dinamização do processo é manifesta entre as equipas do SAAL e no próprio executivo camarário. Orlando Gonçalves, à época o Presidente da CDA de Oeiras, escreve ao Gabinete do Plano Director da Região de Lisboa,

«a ação SAAL quando devidamente apoiada e controlada é realmente das poucas formas de enfrentar o crescimento desordenado do clandestino, e como se pode verificar atualmente, por falta de apoio a esta e outras ações, se está a degradar assustadoramente, solicitamos o andamento do assunto o mais urgentemente possível (...) o município não tem qualquer possibilidade de intervenção eficaz sem um apoio muito claro por parte do governo»¹¹⁷

Também os elementos das equipas de apoio local das operações SAAL em curso apontam as implicações destes atrasos na mobilização das populações: «o efeito mobilizador que, talvez, poderia conter a construção clandestina... se transforma em mais uma razão de descrédito de uma associação de moradores»¹¹⁸.

Quando o SAAL é transferido para as autarquias, emerge o Comissariado para as Zonas Degradadas. O arquiteto Jorge Viana, dos Serviços da Câmara, em reunião com o Comissário para a Zona de Lisboa, é informado de que os planos para a região apontam a produção de 15 000 novos fogos, num investimento de cerca 5 800 milhões de escudos. Mesmo assim, o arquiteto aponta as virtudes da mobilização conseguida no âmbito do SAAL,

«chamou-se ainda a atenção do comissário para a necessidade de manter e orientar o trabalho de dinamização das populações e associações.... visto que se arrasta há muitos

¹¹⁷ Processo OM/666, Arquivo Municipal de Oeiras.

¹¹⁸ Relatório da Equipa de Apoio Local do Alto da Damaia, outubro-novembro de 1976, Arquivo Municipal de Oeiras.

meses a aprovação dos locais propostos para a concretização do empreendimento, e consequentemente o respectivo processo de expropriação, posse administrativa, etc. ... aquelas [associações] que nos apresentam um trabalho mais adiantado, dão-nos já indicação de que constituirão experiências com muito interesse em vários campos dos caminhos futuros da urbanística e da evolução social... se queremos na realidade enfrentar os problemas graves causados por uma especulação que alastrou a todos os campos da actividade nacional».

Nas eleições de 1976, o Partido Socialista assume a presidência da Câmara de Oeiras, mas sem maioria absoluta no executivo municipal. Na sua nova composição, a Câmara de Oeiras mantém o seu compromisso com as operações SAAL: logo em janeiro de 1977, a CMO delibera assumir as operações «com o ritmo adequado aos seus objectivos sociais», e assume que fará a contratação dos técnicos das equipas locais. Dois meses depois, quando se multiplicam os atrasos nos pagamentos por parte do FFH, a CMO cria um Gabinete de Apoio às Brigadas do SAAL e assume uma posição política explicitamente crítica do desinvestimento do FFH na gestão do processo,

«perante as dificuldades de toda a ordem que se deparam, quer no despacho das deliberações de utilidade pública e autorizações de posse administrativa, quer no capítulo do apoio técnico, quer finalmente na decisiva questão do financiamento, [a CMO] reafirma claramente a sua posição de considerar o processo do SAAL uma iniciativa de interesse público, pelo qual hoje se responsabiliza inteiramente perante a população, considerada prioritária a resolução dos problemas que o dificultam».¹¹⁹

Apesar desta posição, as operações deparam com múltiplas dificuldades em prosseguir. Ou os processos de acesso aos terrenos se arrastam indefinidamente, ou os contratos estabelecidos para a construção de infraestruturas deparam com dificuldades.

Contudo, o compromisso político do executivo de Oeiras vai dando frutos. Perante sucessivos problemas, a Câmara vai procurando encontrar soluções. A CMO aprova os planos de urbanização da operação da Outurela-Portela, mesmo quando os serviços alegavam que a operação ocuparia terrenos que estariam ao abrigo de planos de reordenamento mais alargado, mas ainda por fazer; depois, perante a recusa do FFH, foi a Câmara que pagou o advogado da Associação de Moradores 25 de Abril no seu litígio com a empresa J. Pimenta, quando esta

¹¹⁹ 23 de março de 1977, Atas da Câmara Municipal de Oeiras, Arquivo Municipal de Oeiras.

abandonou a obra; a Câmara acatou a sugestão que permitiu a essa associação fazer a administração direta da obra; e avançou em várias ocasiões os fundos para pagamentos e materiais necessários ao prosseguimento das obras, quando a falta de liquidez no FFH não permitia às associações levantar os seus próprios fundos.

Como Santos (2016) apontava no estudo que coordenou sobre o SAAL em Oeiras, é a conjugação dos esforços das associações de moradores, das equipas que se mantiveram nas operações e do empenho da Câmara de Oeiras que nasceram os bairros SAAL no concelho. No final do primeiro mandato dos eleitos locais, as associações reconhecem esse empenho: «se o próximo executivo não puder fazer melhor, pelo menos que faça tanto quanto esta câmara... em prol da luta travada pelas associações de moradores»¹²⁰. Destaca-se o papel do vereador do PS Armando Amorim, que assume ao longo destes anos o pelouro da habitação social. Muito depois do PREC, já em meados de 1978, a CMO mantinha um programa importante de resposta social de habitação, com 11 processos de cooperativas de habitação económica a operar no concelho, para a construção de cerca 2800 fogos; a que se somavam as 9 operações SAAL¹²¹ para mais 2500 fogos (ainda previstos nesta altura), que conjuntamente pretendiam alojar quase 20 mil habitantes. Esta programação ao nível da resposta habitacional assentava num conjunto significativo de solos disponíveis: «terrenos definidos: 155,4 hectares; com posse administrativa 110,8 hectares; de adjudicação da câmara 11,3 hectares»¹²². Contudo, dadas as dificuldades colocadas pelo Estado Central no financiamento, o vereador Amorim perguntava, ironicamente: «será que os teremos de vender em hasta pública para “reanimar” a iniciativa privada? (...) Onde estão os programas dos governos que, sucessivamente sempre consideraram este problema [da habitação] entre os prioritários? (...) onde está a Constituição, que consagra aquele direito como inalienável?»¹²³.

Em 1980, é a AD que passa a liderar o executivo. As primeiras visitas feitas pelo novo presidente são exatamente às operações SAAL e, segundo as atas, a sua apreciação não é positiva,

«[a operação de Linda-a-Velha] está a decorrer em ritmo satisfatório, mas considera que aquele projecto está inadequado para o fim em vista, e tem problemas grandes de

¹²⁰ 2 de janeiro de 1980, Atas da Câmara Municipal de Oeiras, Arquivo Municipal de Oeiras.

¹²¹ Não incluímos aqui o Bairro de Alfofnelos. Como argumenta Santos, «apesar de identificado em diversos boletins municipais como operação SAAL, o Bairro de Alfofnelos foi construído num curto espaço de tempo, sem que se tenha desenvolvido um processo como nas outras operações» (Santos, 2016: 181)

¹²² 29 de novembro de 1978, Atas da Câmara Municipal de Oeiras, Arquivo Municipal de Oeiras.

¹²³ *Idem*.

infiltração... está a ficar com um aspecto de bairro degradado. Relativamente ao bairro Outurela-Portela pensa que as casas têm um projecto melhor que as de Linda-a-Velha, mas considera a implantação defeituosa (...) A curto prazo pensa que deve ser feita a revisão do plano de urbanização».

O arquiteto Amorim contra-argumenta que «o que lá está levou quatro anos a fazer e o resto vai levar o mesmo tempo na proporcionalidade, e para isso será necessário que não surjam as dificuldades que surgiram». Mesmo assim, as três operações vão concluir-se entre 1981 e 1985 (ver Santos, 2016). E só no final dos anos 80 e nos anos 90 é que as políticas municipais de habitação começam a dar frutos – embora o bairro municipal do Casal da Medrosa seja lançado ainda na primeira metade dos anos 80, e conta com técnicos que tinham vindo das operações SAAL com um modelo de inquérito às populações que muito se devia a essa experiência anterior.

Estes diferentes processos – urbanizações privadas, “clandestinos” e operações SAAL para os bairros precários – parecem desenhar a imagem de uma governação local atolada perante uma imensa pressão urbana e de uma década perdida no desígnio de construir a cidade democrática. Apesar de terem sido consideradas, no pós-revolução, social e urbanisticamente desadequadas, as “grandes urbanizações” regressam pela mão dos novos executivos locais ou pela mão do poder central; a contenção e “reconversão” dos clandestinos falha repetidamente; e a provisão de habitação para os mais pobres é travada na maioria dos casos, sem que se desenhem alternativas de realojamento por longos anos.

Apesar das múltiplas populações que estiveram envolvidas nestes processos de governação, apesar dos seus protestos, e até de algumas mobilizações, é difícil, contudo, conceptualizá-los como tendo protagonizado um movimento social urbano após a institucionalização do regime. A viragem política da democracia portuguesa a caminho da liberalização nas políticas de habitação decorreu a par da perda de centralidade da questão urbana no conflito político ao longo desta primeira década – e o processo de governação local tendeu a categorizar os atores, problemas e modos de gestão política em torno da sua relação com a propriedade fundiária, contribuindo para a sua fragmentação e despolitização.

Mas o que estes diferentes processos parecem igualmente questionar é se o debate sobre as respostas do novo regime democrático aos desafios da questão urbana deve ser feito

colocando a “ausência de planeamento”, em sentido lato, ou a falta de instrumentos legislativos de ordenamento, em particular, como causas primeiras do desordenamento e da desigualdade que se perpetuam nesta década nas periferias de Lisboa. Ao longo destes anos, repetidamente, a governação local convocou o “plano” como instrumento político de sustentação da sua governação e, dentro das condicionantes da política nacional, procurou praticá-lo. O que parece antes falhar, sucessivamente, a partir de 1977, é antes a capacidade de implementar estes “planos” na gestão do território.

Assim, em primeiro lugar, a recuperação dos empreendimentos dos grandes urbanizadores mostra o abandono de um modelo de governação orientador da iniciativa privada no tipo de provisão habitacional realizada por privados, quer ao nível local quer ao nível do Estado Central. Esse abandono não resultou (apenas) da ausência de Planos Diretores Municipais, mas antes de uma escolha política feita a vários níveis da governação do “urbano”, num contexto de retração do Estado na provisão habitacional acessível. Isso implicou que as iniciativas nascidas e aprovadas durante o Estado Novo “voltaram” poucos anos depois de abril de 1974 – e perpetuaram um modelo liberalizado de produção habitacional para venda, após o “intervalo” dos anos do PREC.

Em segundo lugar, no caso da construção clandestina, a sucessão de estudos de reconversão parece igualmente indicar que o problema não foi a ausência de “planeamento”. O problema era antes que os planos elaborados não eram implementados, rapidamente se tornavam inaplicáveis e, de novo, era necessário “estudar” e “planear”. Perante os núcleos considerados irrecuperáveis, as câmaras não dispunham de habitação social para realojar estas populações, o que levou a que os executivos investissem ou permitissem a auto-provisão de infraestruturas – em geral, saneamento básico. Por outro lado, os planos de reconversão implicavam muitas vezes uma intervenção nos solos para reordenar e equipar os aglomerados. Ora, os instrumentos disponíveis não foram usados na maioria dos casos, para as permutas de terrenos ou realojamentos em novos lotes em escala necessária. Aliás, como os serviços municipais vão indicando, a expansão dos clandestinos só podia ser travada mediante a criação de «alternativas»: oferta habitacional adequada e/ou disponibilização de solos urbanizados para autoconstrução. Assim, não faltou “planeamento”, mas antes capacidade de fazer intervenção na gestão dos solos urbanos. E, na viragem política do combate à desigualdade para o combate ao desordenamento, que ocorre durante esta década, parece claro

que sem esses instrumentos de intervenção, o desígnio do combate ao desordenamento se tornou inalcançável.

Por fim, e em terceiro lugar, na provisão habitacional para os mais pobres, as estratégias assentes na organização coletiva das populações foram politicamente travadas ao nível do Estado Central ou pelos novos poderes locais, sem que, durante largos anos, surgissem quaisquer alternativas para prover habitação condigna a estes estratos sociais.

Neste sentido, num tempo em que a financeirização da habitação ainda não se havia desenvolvido em toda a sua extensão, olhar as políticas para o “urbano” do novo regime como uma “ausência” de planeamento ou uma lógica “imediatista” da governação local é, cremos, enganador. O que parece travar o combate à desigualdade e ao desordenamento no urbano é a incapacidade dos poderes públicos em “mexer” na estrutura de propriedade fundiária, quer para prover habitação quer para ordenar o território. Assim, o que parece ter conduzido à década perdida foi antes a ausência de uma política de *redistribuição* para responder à questão urbana. Isso implicou que a dinâmica do mercado de solos urbanos nas periferias da metrópole, herdado do Estado Novo, continuasse a funcionar assente na desigualdade social – e essa dinâmica, brevemente interrompida durante o PREC, revelou-se determinante na configuração política, social e morfológica da metrópole.

Capítulo 10/ Conclusão: um país a tornar-se urbano e democrático

«tendemos a tratar a democracia como uma quimera transcendente de emancipação total – isenta de contexto, não hierárquica e universalmente inclusiva – presumivelmente ainda não materializada na prática. No processo, a democracia, embora idealizada, permanece inquestionada» (Lopez-Pedrerros, 2019: 9; tradução da autora)

No filme *As operações SAAL* de João Dias, o arquiteto Manuel Vicente contava que os moradores diziam às equipas de apoio local: «Vocês façam as casas como se fossem para vocês que a gente com certeza que gosta». Este testemunho surge no contexto do debate em torno da participação das populações no desenho das suas futuras casas e da tensão que atravessou o processo SAAL entre os desejos expressos pelos moradores e o conhecimento disciplinar dos arquitetos. Mas esta história tem talvez uma outra leitura, mais relevante. Mostra que, na conjuntura política do PREC, a habitação a construir para os pobres urbanos que viviam em “barracas” poderia – deveria – ser *igual* à casa que os jovens arquitetos, em geral nascidos em “boas famílias”, desenhariam para si mesmos. Não se tratava, portanto, de trazer aos moradores dos bairros de lata “um pouco mais de felicidade”, como dizia o deputado Alberto de Alarcão na Assembleia Nacional, dois meses antes do golpe de 74. Pelo contrário: quase com candura, esta história é antes a afirmação de que no novo regime político pós-25 de abril, a habitação para os pobres urbanos não deveria ser ela mesma pobre, ou parte de uma política meramente assistencialista.

Mesmo que a natural truncagem da memória história coloque a hipótese de as palavras utilizadas não terem sido exatamente estas, o certo é que no panorama político da transição democrática portuguesa a demanda de *igualdade* se colocou de forma relevante *em torno da questão urbana*. Talvez por isso, no momento em que nos propusemos dar forma escrita ao conjunto de notas de pesquisa, documentação recolhida e bibliografia anotada que havíamos acumulado durante o processo de investigação, tornava-se claro que a leitura que resultava dificilmente seria enquadrável numa conceção mais ortodoxa de “história urbana” da primeira década da democracia portuguesa. Na verdade, tratava-se antes de um esforço reflexivo que tomava a questão urbana como instrumento teórico e analítico para contribuir, tanto quanto possível, para o debate sobre a história situada da construção da democracia portuguesa.

O processo de urbanização/crescimento populacional na Área Metropolitana de Lisboa e a mudança de regime iniciada em 1974 podem ser apontados como algumas das mais relevantes transformações sociais vividas pela sociedade portuguesa na segunda metade do século XX, cujos “efeitos” perduram ainda hoje nos traços sociais e políticos que caracterizam o país. Entre 1970 e 1981, os territórios que compunham a Grande Lisboa e Península de Setúbal viram a sua população residente crescer cerca de 44,3%, num processo de concentração populacional único na história do país (INE, 2013: 24) Essa “grande transformação” tocou, permeou e mediou inúmeros campo de relações sociais. A expressão *tornar-se urbano* pretende exatamente convocar essas múltiplas dimensões de mudança nas identidades sociais, nos modelos de inserção de largos estratos populacionais num determinado “tipo” de território, as suas experiências do quotidiano e as suas práticas sociais espacializadas. No último quartel do século, essa nova condição urbana foi-se estruturando de forma indestrinçável em torno da mudança de regime iniciada em 1974 – *tornar-se democrático* – que, por sua vez, convoca a análise dos modelos de instituições políticas, estatutos de cidadania, práticas de participação, e a tensão que atravessa a história da democracia portuguesa entre a consagração de novos direitos e a sua efetivação. Neste tempo histórico, a sociedade portuguesa viveu e refez-se em torno da simultaneidade dessa dupla transformação – *um país a tornar-se urbano e democrático*.

Argumentámos que esses dois processos devem ser colocados num diálogo teórico e analítico. Não pela invocação, em nosso entender teoricamente pouco prudente, de que há uma afinidade eletiva entre cidade e democracia, que por vezes se sustenta na referência *en passant* da longínqua *polis* grega e da sua democracia (esclavagista). Mas, antes, porque na contemporaneidade, em sociedades que se industrializaram, se urbanizaram e viveram processos de diferenciação e complexificação socioeconómica apoiadas em variegadas políticas de modernização, o “urbano” aponta um conjunto de dimensões na estruturação social e na experiência quotidiana que convocam a questão da produção da comunidade/regime político – a copresença da diferença e da desigualdade na interação do dia-a-dia; a centralidade dos espaços públicos nas vivências quotidianas; a “saturação” de modelos de regulação de instituições (regras, saberes, autoridades); e as possibilidades inscritas no urbano de *agir* o conflito a partir de modelos e práticas de participação direta. Estas dimensões abrem-nos um caminho analítico para abordar o conceito de democracia, não como uma evocação ideal-típica, mas antes através de uma história situada de uma dada “organização” das formas de participação política e dos modelos de redistribuição. São esses

processos situados de produção de *conflito* e de *consentimento* que nos recontam a configuração própria de um dado regime democrático.

Acresce que o “caso português” apresenta traços que tornam essa conversa entre o urbano e a democracia particularmente relevante no contexto da vaga de democratização vivida no Sul da Europa, nos anos 70. Ao contrário do movimento urbano analisado por Castells (1983), que emergiu em Espanha no confronto com a ditadura franquista; ou da transição democrática negociada na Grécia, que decorreu sem o protagonismo de um conflito “propriamente” urbano – no caso português a politização da questão urbana irrompeu exatamente espoletada pela queda do Estado Novo. Daí floresceu um movimento social urbano que, durante os anos seguintes, foi um dos mais relevantes espaços e expressões da participação popular na transição democrática. Uma «característica dominante e original no processo revolucionário português»¹²⁴ como se lhe referiu um deputado à Constituinte, que colocou a desigualdade social e política de largos segmentos populares urbanos no centro do conflito sobre a *forma* a dar à democracia portuguesa.

A crise habitacional e o desordenamento urbano, categorias discursivas que haviam emergido ainda durante o Estado Novo para enquadrar os desafios colocados pela expansão urbana desde o final dos anos 50, foram reconceptualizadas durante o PREC, não como um problema social, mas antes como questão “propriamente” política: como resultado de relações de poder não-democráticas na produção da cidade. O fascismo português era (também) isto: a metrópole a transbordar de carências, pobreza e mal viver; o feito de um regime autoritário ao serviço das classes dominantes e dos interesses privados e, por isso, contra o povo. O novo regime – a democracia – teria de se pautar pela participação, redistribuição, apropriação e cidadania.

Ora, analisar esse desafio e as respostas que foram gizadas como construção de um regime/cidade democrática permitem-nos resgatar o debate sobre a democracia portuguesa de uma avaliação pelo diapasão de um modelo sempre idealizado do que “é” a democracia. Essa análise olha o processo histórico português como uma versão incompleta ou menor do modelo “normal” das democracias liberais do ocidente. O que procuramos, ao longo desta dissertação, foi encontrar esses processos políticos peculiares, que participaram na formação de determinados aspetos do regime democrático português.

¹²⁴ Deputado Álvaro Monteiro do MDP/CDE, 15 de janeiro de 1976, Diário da Assembleia Constituinte, p. 3389

A leitura que nesta tese se fez desta primeira década da democracia procurou, assim, dar conta das respostas cristalizadas nas formas das instituições, nos modelos de participação e na configuração dos direitos democráticos; nos discursos e na organização política de diferentes atores; e nas práticas de governação do urbano que foram desenhando o que “é” o regime democrático português na sua relação com a cidade. No fundamental, procurámos problematizar o modo como os modelos de participação e provisão habitacional caminharam, ao longo desta primeira década, para um *modelo de acomodação sem conflito da desigualdade urbana*. Ou seja, um processo político que não acatou o modelo participativo das organizações populares urbanas no desenho das instituições do regime e em que a promessa redistributiva do direito à habitação se pautou por uma fraca provisão pública. E procurámos, igualmente, problematizar como esse processo não gerou conflito político ao longo da primeira década do novo regime. Assim, apontámos que essa acomodação sem conflito deve ser interpretada como um processo de *despolitização*. Tomámos o conceito de despolitização, não como erradicação ou ausência da dimensão política, mas antes como “remoção do carácter conflitual”, como submersão ou menorização dessa desigualdade “propriamente” urbana nos principais conflitos que atravessam o regime a partir de finais dos anos 70.

Esse processo gradual de despolitização do desafio da questão urbana quase poderia ser descrito em torno do triunfo de dois modelos que configuraram a relação entre a democracia portuguesa com a questão urbana: um modelo de democracia representativa de matriz liberal assente em partidos, que definiu os modos e os espaços da participação política; e um modelo de liberalização precoce e continuado nas políticas de habitação, que assentou na oferta habitacional pelo mercado privado e na aquisição de casa própria, fomentado por um forte endividamento bancário que se avolumou já nos anos 90. A resposta situada da democracia portuguesa à questão urbana foi, simplificando, partidos e casa própria.

É bom sublinhar que o triunfo do modelo de participação/representação política de matriz liberal implicou, no fundamental, a *derrota política das organizações populares urbanas* e da sua agenda de apropriação e de direito à cidade. Depois do 25 de novembro, essa derrota ficou expressa na Constituição de 1976 na exclusão destas organizações do exercício do poder municipal democrático, que se sustentou na afirmação de que são “os partidos políticos [que] fazem política”. Embora a promessa de abrir caminho para uma sociedade socialista encime o texto da Constituição de 1976, a derrota das reivindicações

desse movimento popular urbano pode ser igualmente sinalizada nos preceitos constitucionais que definiram o artigo 65º do direito à habitação da nova cidadania democrática. A análise dos debates da Assembleia Constituinte mostra três aspetos relevantes: primeiro, e ao contrário do que aconteceu com os direitos sociais de educação e saúde, a maioria dos deputados excluiu deliberadamente a criação de empresas/serviços públicos dedicados à provisão pública habitacional; segundo, a Constituição colocou a apropriação pública dos solos urbanos como exceção, apesar de já no Estado Novo alguns discursos oficiais apontarem que só esse mecanismo permitia implementar uma resposta efetiva ao défice habitacional; e, finalmente, os constituintes vincularam o Estado democrático à obrigação de apoiar as famílias na obtenção da propriedade da sua habitação.

Essa derrota dos desafios da questão urbana que haviam sido vocalizados pelo movimento popular urbano – e que o SAAL havia procurado enquadrar enquanto organização das populações para a apropriação da cidade e das políticas públicas – é confirmada nesses anos e nos anos seguintes. Essa derrota é ainda mais relevante dado o contraste com outros processos políticos e outros direitos sociais da cidadania democrática. Note-se que, nestes anos, as nacionalizações do PREC ainda perduraram em diferentes sectores económicos; a apropriação dos solos rurais da reforma agrária ainda procurava um caminho; as organizações de trabalhadores eram reconhecidas e enquadravam-se nos novos modelos de institucionalização do conflito trabalho-capital; e os serviços públicos de saúde e educação procuravam expandir-se para cumprir os novos direitos sociais. Nas políticas de habitação, pelo contrário, assistiu-se, logo no pós-PREC, à retração da promoção pública e à emergência de uma orientação liberal que precedeu outros processos de liberalização das políticas públicas.

Procurámos mostrar como essa liberalização das políticas de habitação, conduzida pelos governos constitucionais, se articulou no pós-PREC em torno de uma redefinição do “problema” colocado pela questão urbana à legitimação do novo regime – o problema do *desordenamento* substituiu o desafio político da *desigualdade* na produção legislativa para o urbano; e a retração das políticas interventivas e redistributivas foi acompanhada pela ascensão dos desígnios do reordenamento e do planeamento. Simultaneamente, procurámos mostrar como, em diferentes níveis da administração do Estado, se estimula o regresso da iniciativa privada mercantil na oferta de habitação, quer pelo apoio público ao endividamento das famílias quer pelo relançamento das grandes urbanizações privadas; ao mesmo tempo que

se bloqueiam os apoios às iniciativas de produção habitacional lançadas por organizações populares.

Lembrando Castells, que argumentava que «para as ciências sociais (...) o teste crucial de uma teoria é a sua adequação e não a sua coerência» (Castells, 1983: xx), a história dessa despolitização não é, contudo, linear nem totalizante. É antes feita de processos políticos que se vão intersectando e cruzando ao longo do tempo. Assim, esta história da despolitização do urbano não se resume ao triunfo de um modelo liberal de cidade lançado pelo aparelho governativo do Estado democrático. Ela é um pouco mais complexa – esta despolitização funcionou também como um processo de “normalização” desse modelo liberal, que se insinua por *ausência de conflito político popular em torno da questão urbana*.

Como procurámos mostrar, os discursos políticos que se bateram contra este modelo liberal de cidade democrática foram, no fundamental, protagonizados no quadro de organizações partidárias que, em nenhum momento, procuraram estruturar um movimento social “propriamente” urbano. O Partido Comunista Português, que foi nestes anos a principal força política de combate à liberalização das políticas para o urbano, usou sempre a questão urbana como denúncia do incumprimento das expectativas da democracia, que exigiam um modelo interventivo das políticas públicas. Mas os comunistas portugueses não tomaram o urbano como espaço de articulação de um movimento social antiliberal e, mesmo quando governaram as periferias carenciadas da metrópole, não procuraram aprofundar modelos participativos que alargassem a capacidade de intervenção das populações, em contraponto ao modelo da legitimidade partidária que havia triunfado na Constituinte. Por centrar a sua leitura do conflito “propriamente” político nas relações sociais de produção, o PCP tendeu a reproduzir a leitura avançada por Engels, que olhava a questão urbana como circunscrita à crise habitacional e esta última como como contradição secundária do capitalismo. Assim, no contexto de liberalização económica em curso na democracia portuguesa nesses anos, a resposta liberal à crise habitacional foi lida pelos comunistas portugueses como uma estratégia de recuperação da grande iniciativa privada capitalista, mas não como campo político de criação de um movimento social. Acresce que, dada a sua relação problemática com os sectores mais radicalizados que haviam permeado as organizações populares urbanas durante o PREC, o PCP procurou enquadrar o mal-estar (sub)urbano das classes populares no quadro do partido, e nunca apontou o urbano como espaço de articulação de uma luta popular ambiciosa. Nesse sentido, o PCP assumiu o papel de representar politicamente a denúncia das

múltiplas carências das periferias da AML, mas canalizou essa denúncia para o quadro das instituições, formulando o que aqui apelidamos de uma cidadania de oposição: antiliberal, mas essencialmente institucional. Já no Partido Socialista, os debates mais relevantes sobre a relação da democracia com modelos territorializados de participação foram fundamentalmente protagonizados por urbanistas, mas largamente ignorados pelas elites partidárias que exerceram a governação pelo PS nos governos constitucionais. Por causa desse afastamento da condução política do país, o debate dos especialistas da área do PS encaminhou-se, nos anos 80, para centrar o seu olhar sobre os instrumentos de combate ao desordenamento, passíveis de serem permeados pela sua prática profissional; e, acompanhando as crises dos paradigmas de inspiração estruturalista, nos anos 80, esse debate caminhou para uma nova forma de olhar os modos de produção da metrópole, numa leitura mais culturalista, em particular dos chamados “clandestinos”.

Estes dois caminhos de combate à liberalização das políticas para o urbano – a leitura dos comunistas em que o urbano é um espaço de desigualdade, mas não de politização “própria”; e a leitura dos especialistas-reformistas, que se encaminhou para ler o urbano como espaço de articulação entre diferentes agentes/identidades socioculturais no sentido do ordenamento/planeamento da metrópole – não deixaram de ser parte do processo de submersão dos diferentes desafios políticos colocados pela questão urbana. Sem espaço organizativo ou institucional onde, eventualmente, se pudessem inscrever, as contradições que se multiplicaram nestes anos entre a promessa democrática do direito à habitação e a retração da provisão pública não reemergiu como conflito popular no quadro da democracia institucionalizada. Pelo contrário: dispersou-se, e a desigualdade urbana perpetuou-se, sem retomar o carácter de *forma* de participação e *forma* de conflito que havia assumido nos anos da transição democrática.

O resultado desse processo de despolitização é patente na relevância de uma outra categoria que sabíamos ser central, mas que de certo modo se revelou avassaladora e ubíqua na análise da governação local na nossa pesquisa – *a questão da propriedade fundiária e habitacional* no contexto urbano. Há uma componente aspiracional no acesso à propriedade da habitação que permeia as justificações políticas que acompanharam o sucessivo alargamento do apoio do novo regime democrático à aquisição de casa própria. Em alguns dos processos políticos que analisámos, essa política de acesso à propriedade da habitação é retoricamente gizada como parte constitutiva da expectativa de ascensão social para vastas camadas sociais

urbanas. É certo que, sem provisão pública adequada e num mercado de arrendamento estagnado durante longas décadas, a aquisição ou a construção de casa própria (legal ou ilegal) se colocaram como as formas possíveis de aceder a uma habitação condigna para diferentes camadas sociais nas áreas metropolitanas. Contudo, não deixa de parecer claro que esse apoio à aquisição de casa própria foi parte de uma estratégia de produção de consentimento que sustentou a acomodação despolitizada da desigualdade no “urbano” para largos sectores urbanos. Talvez no futuro, um outro tipo de pesquisa permita discutir de forma mais atenta a dimensão ideológica que o estatuto de ocupante-proprietário assumiu na formação da identidade das classes médias e populares metropolitanas e na sua relação com a democracia portuguesa nas décadas posteriores. O que, contudo, esta pesquisa permitiu aferir é que a propriedade “urbana” foi central na modelação da metrópole democrática. Central, num duplo sentido: não apenas nos traços morfológicos dos espaços metropolitanos durante a história da democracia portuguesa, mas também no próprio modo como foi gizada uma leitura política do que “é” a democracia, a partir de uma determinada configuração de estatutos sociais e expectativas de mobilidade social produzidas “através” da metrópole. Ou seja, na construção da democracia portuguesa, a questão da habitação foi desde cedo “arrumada” no espaço do mercado e apontada, essencialmente, como parte do projeto de mobilidade social de segmentos médios e populares urbanos – isto é, “fora” das obrigações de provisão direta de bem-estar do Estado democrático. Esta foi a configuração específica que moldou a forma como largos segmentos sociais assumiram a identidade social e o estatuto político de se tornarem, simultaneamente, *urbanos e (cidadãos) democráticos*.

O modelo de alocação da propriedade fundiária urbana por via de um mercado liberalizado e participado por diferentes classes e interesses, que já mostrava a sua centralidade no processo metropolitano durante as décadas finais do Estado Novo, manteve-se quase impermeável à mudança de regime. Um mercado regido pelas possibilidades desiguais de diferentes estratos sociais que habitavam a metrópole; mas, ainda assim, com ofertas diversificadas para os interesses económicos de vários agentes e para as disponibilidades financeiras (desiguais) de diversos segmentos sociais. Imediatamente após o golpe de abril, enquanto a forma institucional da democracia ainda estava em disputa, viveu-se um tempo político que procurou intervir com um sentido redistributivo sobre essa estrutura de propriedade e esse mercado fundiário/construção e que, sublinhe-se, ligou o combate ao desordenamento ao combate à desigualdade. Nos anos de 1975 e 1976, assistimos a esse impulso planeador nas estruturas de governação local por parte das comissões democráticas

administrativas, que ligava a centralidade do plano a uma lógica redistributiva de intervenção sobre a propriedade fundiária. Mas esse período foi rapidamente encerrado com a institucionalização do regime, e nunca mais foi repetido. Por isso, essa estrutura do mercado dos solos urbanos foi determinante nos modelos de produção do espaço urbano e moldou os modelos de governação que enfrentam a crise habitacional “suburbana” na AML ao longo de toda esta década.

A “democratização” do acesso à habitação, por via da propriedade da casa própria, foi um elemento central na despolitização da dimensão subalterna de largos estratos sociais na sua vivência da cidadania democrática nos territórios urbanos – uma *cidadania proprietária*, como lhe chamou recentemente Castela (2019). Ora, esta dimensão política e ideológica da “propriedade” tem ainda, a nosso ver, uma outra implicação: permite-nos interrogar o longo debate da teoria social portuguesa sobre a questão urbano-metropolitana e os desafios que identificou da desigualdade e do desordenamento. Seria erróneo sugerir que a teoria social portuguesa que refletiu sobre o processo urbano em Portugal não apontou a desigualdade estrutural que permeou o acesso à habitação e a produção dos territórios metropolitanos; pelo contrário, fê-lo repetidamente. Mas até pela formação e profissionalização dos participantes mais assíduos desse debate, a partir do início dos anos 80, a questão do desordenamento e dos modelos de integração de diferentes modos de produção habitacional ganharam uma crescente preponderância – como o caso dos clandestinos, vistos cada vez mais como “específicos” e menos como “desiguais” (Castela, 2011). Essa preponderância do combate ao desordenamento não deixou de contribuir para um debate que, em certos momentos, parece submergir as questões da participação/conflito urbano em torno da desigualdade.

A gestão da pressão urbana pelo poder local democrático nas periferias da metrópole, assolada durante esta década por diferentes agentes/populações em torno da questão habitacional, mostra que foi essa estrutura da propriedade fundiária e os seus usos que moldou a governação local democrática, e não o contrário. Ora, a efetivação dos direitos de cidadania democrática no urbano parecia depender da intervenção nessa estrutura de propriedade. Até porque, como procurámos mostrar, o desígnio do combate ao “desordenamento” da habitação informal/ilegal ou a “desurbanização agressiva” da grande iniciativa privada se revelou impossível sem uma política “urbana” redistributiva. Sem esse combate à desigualdade que estruturava a participação no mercado da propriedade fundiária/oferta habitacional, a luta contra o desordenamento foi, ao longo desta primeira década da democracia, impotente.

Os resultados desta orientação liberalizante das políticas de habitação na primeira década de construção da democracia portuguesa vieram a cruzar-se com outras dimensões políticas que se insinuaram nas décadas seguintes, e que continuam hoje a marcar a paisagem metropolitana e sociopolítica do país. Por um lado, o que foi “antes molda o que vem depois”: as histórias da desigualdade urbana herdada do Estado Novo perduraram por longos anos no panorama metropolitano e ainda vão sendo notícia. O Bairro de S. José, um aglomerado clandestino anterior a abril de 1974, com que nos cruzámos na nossa pesquisa no município de Loures, obteve durante o nosso processo de investigação o seu alvará de legalização. Na notícia feita pela própria Câmara Municipal de Loures, o dirigente da Comissão de Moradores terá dito: «Nunca na minha vida recebi uma prenda com tanto gosto e tão significativa, para nós todos», num processo que durou 42 anos¹²⁵. Por outro lado, em décadas posteriores ao nosso período de pesquisa, essa história foi igualmente feita de processos de realojamento das populações urbanas que habitavam em bairros precários. A par de algumas iniciativas de habitação social lançadas pelos municípios ao longo dos anos, o Programa Especial de Realojamento, lançado na década de 90, significou um importante esforço de investimento público que permitiu realojar milhares de famílias e, embora tenha ficado aquém das metas iniciais, teve efeitos muito relevantes na melhoria das condições de habitação dos moradores mais pobres da metrópole (v. Cachado, 2013; Vilaça e Ferreira, 2018).

Recentemente, alguns debates têm vindo a apontar a centralidade da política habitacional do regime democrático na financeirização do capitalismo português, que se articulou em torno do processo de privatização do sector financeiro, a partir do final dos anos 80, e que acrescentou novos capítulos à relevância da questão habitacional e urbana na configuração da democracia portuguesa (ver Rodrigues *et al.*, 2016; Santos, 2019). Os dados apontados por essas novas investigações mostram a crescente hegemonia do estatuto de ocupante-proprietário na história democrática – Ana Santos dava conta de que em Portugal os ocupantes proprietários passaram de 51%, em 1981, para 75%, em 2001; e nós acrescentamos que, na AML, esses valores passam de 34%, em 1981, para 67%, em 2011 (Santos, 2019: 29; Recenseamento Geral da População e Habitação, 1981; Censos 2011). Essas reflexões têm apontado o peso do crédito à habitação no endividamento das famílias e o impacto que essa dimensão teve na narrativa da dívida que marcou a história política e social do país nos anos mais recentes. Em dados fornecidos recentemente pelo Governo, é igualmente apontado o

¹²⁵ «A Câmara Municipal de Loures entregou, a 28 de julho, aos representantes da Comissão de Administração do Bairro São José, o alvará de loteamento que vai permitir a legalização desta área urbana de génese ilegal situada em Camarate», 31.07.2018, in <https://www.cm-loures.pt/noticia.aspx?displayid=4479>.

papel do Estado neste processo: entre 1987 e 2011, cerca de $\frac{3}{4}$ da despesa pública em habitação foi executada no apoio ao crédito à aquisição de casa própria, enquanto que a habitação com apoio público pesava apenas 2% no total do *stock* habitacional do país, bem abaixo das outras democracias europeias (NGPH, 2017: 9; 5)¹²⁶.

Esta é uma história que, contudo, está longe de ter um capítulo conclusivo. Aliás, se esta tese trabalhou sobre a *despolitização* da questão urbana na primeira década da democracia, durante o nosso processo de pesquisa a questão habitacional pareceu *repolitizar-se*, regressando ao debate político a propósito do aumento exponencial dos preços na habitação nos grandes centros urbanos. Esta dinâmica dos mercados de habitação metropolitanos surge profundamente imbricada em novos processos de gentrificação transnacional e turistificação que, como vários investigadores têm apontado, nasceram no contexto da crise financeira global iniciada em 2008, conjugando novas dinâmicas nos fluxos turísticos e políticas nacionais de liberalização do arrendamento urbano e de atração de investimento estrangeiro especificamente dirigida ao imobiliário (Santos, 2019; Mendes, 2017; Lestegás, 2019). As consequências destes processos vão sendo noticiadas nos incontáveis casos de expulsão de classes populares dos chamados centros históricos e as estimativas populacionais do INE apontam para uma nova ronda de periferização residencial nas grandes áreas metropolitanas – patente, por exemplo, na perda de mais de 50 mil residentes no concelho de Lisboa entre 2010 e 2015, e no crescimento de alguns concelhos na coroa periférica da AML (INE, Estimativas da População).

Ora, tal como esta tese procurou defender, a análise destes dados suscita uma reflexão que deve ter em conta a relação entre a questão urbana e os modelos de inclusão das classes populares e das classes médias urbanas na democracia portuguesa. Isto é, que interroge a “democratização” desigual do acesso à propriedade da habitação como uma dimensão política relevante na *forma* como estas classes se *tornaram urbanas e democráticas*.

Se a produção discursiva dos “auto-proclamados fazedores” do regime – nomeadamente os atores políticos institucionais – é indicativa das categorias de estratificação social e do conflito numa dada formação social, então devemos estar atentos às categorias sociais e políticas que vão sendo chamadas à discussão da “nova” crise da habitação nos

¹²⁶ «Para uma nova geração de políticas de habitação», divulgado em outubro de 2017, disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=95621259-fdd4-4099-82f3-2ff17c522882> (consultado em agosto de 2019). O documento não indica autoria, mas é passível de ser atribuído à nova Secretaria de Estado da Habitação do XXI Governo Constitucional.

espaços metropolitanos. Recentemente, por causa do aumento exponencial dos preços na habitação nos espaços metropolitanos, foram lançadas um conjunto de políticas que partiram da referência explícita do atual Primeiro-Ministro de que a política de habitação seria «dirigida agora às classes médias e em especial às novas gerações»¹²⁷.

Este discurso sinaliza a centralidade da questão habitacional e a sua dimensão urbana na configuração política da democracia portuguesa. Em dois sentidos. Em primeiro lugar, este discurso trabalha ele mesmo na formatação da categoria política das classes médias, associando-as a um desafio particular no domínio da habitação no contexto urbano. A “grande classe média urbana” seria, assim, composta por todos aqueles que não são “suficientemente pobres” para ter resposta nos modelos clássicos de habitação social, nem são suficientemente “ricos” para dispensar políticas públicas face à atual dinâmica de preços do mercado de habitação metropolitano, agregando todos os segmentos sociais que medeiam entre as elites e os pobres. É certo que este discurso não é propriamente novo: foi também esta argumentação que justificou a bonificação do crédito à habitação e que fez dessa “grande classe média” a principal beneficiária daquela que foi a mais longa e importante política de habitação da democracia portuguesa. No entanto, é exatamente por este discurso “regressar” depois do fim dos apoios públicos ao crédito para habitação em 2002 que, de novo, se sublinha como a habitação parece ser relevante na sustentação e delimitação de segmentos sociais tidos como centrais na configuração/legitimação da democracia portuguesa.

Por isso, valerá a pena interrogar se os modelos de acesso à propriedade da habitação nos espaços metropolitanos, lançados desde cedo na história da democracia portuguesa, podem ser lidos como parte do processo político de modelação das chamadas *classes médias urbanas*, desenhadas como sendo simultaneamente *produto* e *sustentáculo* da democracia portuguesa. Isto é, por um lado, apontando segmentos sociais que, ao longo da história democrática, experienciaram uma melhoria das condições de vida sustentada em diferentes processos socioeconómicos: na evolução salarial, que elevou os padrões de rendimento de camadas sociais significativas; nas transformações na economia e no Estado, que conduziram a um peso crescente do sector terciário (Reis, 2018); e nos efeitos de políticas públicas, nomeadamente, a melhoria continuada nos níveis de qualificação escolar dos portugueses. Por outro lado, como refere Estanque (2011), a categoria da *classe média* coloca-se não apenas como um segmento de uma matriz de classes, mas também como um referente simbólico nas

¹²⁷ Em: <https://www.dn.pt/lusa/interior/governo-nova-secretaria-de-estado-da-habitacao-na-dependencia-do-ministro-do-ambiente-8635498.html>.

representações e identidades sociais na sociedade portuguesa. Isto é, como uma *narrativa aspiracional* de mobilidade social e/ou uma *auto-classificação de pertença de classe* partilhada por diversos segmentos sociais, traduzindo um percurso familiar para “fora da pobreza” ou uma posição social protegida contra o risco de pobreza na história do regime democrático. Ora, neste contexto e de forma quase paradoxal, *apesar* da resposta habitacional do regime democrático ter sido modelada por fortes desigualdades sociais, o *acesso à propriedade por via da aquisição da casa própria* parece ter-se colocado como uma das mais relevantes dimensões dessa referenciação de pertença à “grande classe média urbana” que ligou sectores sociais metropolitanos com diferenças significativas nos rendimentos, emprego ou qualificações.

E, em segundo lugar, este regresso do discurso sobre habitação dirigido às novas gerações não deixa de assinalar que uma dada narrativa etápica de inclusão democrática – qualificação, emprego, habitação – parece enfrentar novos desafios. Por um lado, a expectativa que ligava a qualificação educativa à obtenção de um emprego estável/remuneração adequada surge hoje ameaçada pelo crescimento da precariedade laboral no novo século e pela estagnação salarial da última década, em particular para as novas gerações, mais qualificadas. Por outro lado, com a atual dinâmica de preços no mercado de habitação nos grandes espaços urbanos é também o pilar dessa *narrativa de inclusão democrática, por via da aquisição de casa própria*, que parece vacilar – e sem que se consiga ainda perceber se as políticas lançadas recentemente terão capacidade de responder às necessidades e/ou expectativas desses segmentos metropolitanos. Assim, são os próprios atores políticos institucionais que apontam as fissuras na reprodução (geracional) das classes médias urbanas, acompanhando alguns debates que, no contexto das democracias europeias, têm vindo a apontar um novo tempo político: as “sociedades de mobilidade descendente” como Nachtwey (2018) discute na Alemanha; ou, mais explicitamente, o ocaso da política de classe média marcado por uma forte dimensão geracional, como defende Rodrigues López na sua análise do movimento 15M em Espanha (López, 2016).

No caso português, não é ainda claro se os efeitos das atuais transformações na habitação nos espaços metropolitanos poderão vir a traduzir-se em novas formas de conflito, nem se as recentes medidas políticas nesta área irão satisfazer as necessidades habitacionais de largos segmentos sociais urbanos. Mas o certo é que *o urbano* – os seus modos de produção de categorias políticas e de identidades coletivas; os seus modelos de inclusão,

produção/reprodução da desigualdade – continua a participar na configuração das formas de conflito e/ou de consentimento numa dada formação social. Hoje como ontem, a questão urbana manterá a sua centralidade na forma situada da sociedade portuguesa “ser” uma democracia.

/ Referências bibliográficas

- Alarcão, Alberto (1964) “Êxodo rural e atracção urbana no Continente”, *Análise Social*, II (7-8), p. 511-573.
- Aguiar, Joaquim (1983) *A Ilusão do poder: Análise do Sistema Partidário Português 1976-1982*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- Almeida, Leopoldo de (1977) “Para a Definição de uma Política de Solos: Algumas Linhas de Actuação”, *Poder Local – Revista de Administração Democrática*, 4, p. 37-40
- Almeida, Sónia Vespeiro de (2008) “‘Vítimas do fascismo’. Os camponeses e a dinamização cultural do Movimento das Forças Armadas (1974-1975)”. *Análise Social*, XLIII (4), p. 817-840.
- Almeida, Maria Antónia (2016) *Grupos de cidadãos nas autarquias portuguesas: contributo para a prática da cidadania e para a qualidade da democracia?* Lisboa, Leya.
- Alves, Jorge (2010) “Primeira República, poder local e a saga parlamentar para um novo código administrativo”, *Revista da Faculdade de Letras – História*. III (11), p. 33-61.
- Amaral, Luciano (2010) *Economia Portuguesa: as últimas décadas*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Angelo, Hillary (2016) “From the city lens toward urbanisation as a way of seeing: Country/city binaries on an urbanising planet”, *Urban Studies*, 54 (1), p. 158-178.
- Anderlini, Fausto (1990) *Terra Rossa: Comunismo Ideale, Socialdemocrazia Reale, Il PCI in Emilia-Romagna*, Bologna, Instituto Gramsci Emilia-Romagna.
- “As Cooperativas de Habitação Económica: que futuro?” (1980) *Cadernos Municipais* 6, p. 44-45.
- Ascensão, Eduardo (2013) “Following engineers and architects through slums: the technoscience of slum intervention in the Portuguese-speaking landscape”, *Análise Social*, XLVIII (206), p. 154-180.
- Baía, João (2012) *SAAL e Autoconstrução em Coimbra. Memórias dos moradores do Bairro da Relvinha 1954-1976*, Castro Verde, 100 Luz.
- (2012a) “Novos tempos, muitas vontades” em Rita Cachado e João Baía (org.) *Políticas de habitação e construção informal*, Lisboa, Editora Mundos Sociais, p. 7-24.
- Bandeirinha, José A. (2007) *O Processo SAAL e a Arquitectura no 25 de Abril de 1974*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Baptista, Eduardo (1989) «Os bairros clandestinos no concelho de Loures» em *Jornadas de Reflexão: Loures Presente e Futuro*, Câmara Municipal de Loures, p. 153-160.
- Baptista, Idalina (2012) “How Portugal became an ‘unplanned country’: a critique of scholarship on Portuguese urban development and planning”, *International Journal of Urban and Regional Research* 36 (5), p. 1076–92.

- Baptista, Luís (1999) *Cidade e habitação social*, Oeiras, Celta Editora.
- Barnett, Clive (2017) *The priority of Injustice: Locating Democracy in Critical Theory*. University of Georgia Press.
- Barreto, António (1984) “Estado central e descentralização: antecedentes e evolução, 1974-84”, *Análise Social*, XX (81-82), p. 191-218.
- Bellanger Emmanuel e Julian Mishi (eds) (2013) *Les Territoires du Communisme: Élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Paris, Armand Colin.
- Beveridge, Ross e Philip Koch (2017) «The post-political trap? Reflections on politics, agency and the city», *Urban Studies* 54 (1), p. 31-43.
- Blackmer Donald e Sidney Tarrow (eds.) (1977) *Communism in Italy and France*, Princeton, Princeton University Press.
- Blomley, Nicholas (2016) “Land use, planning, and the ‘difficult character of property’”, *Planning Theory & Practice*, DOI: 10.1080/14649357.2016.1179336
- Brenner, Neil (2000) “The Urban Question as a Scale Question: Reflections on Henri Lefebvre, Urban Theory and the Politics of Scale”, *International Journal of Urban and Regional Research* 24 (2), p. 361- 378.
- (2004) “Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960 – 2000”, *Review of International Political Economy* 11.3, p. 447-488.
- (2014) “Urban theory without an outside” em Neil Brenner (ed.) *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*, Berlin, Jovis, p. 1–14.
- Brenner, Neil and Carl Schmid (2015) “Towards a New Epistemology of the Urban?”, *City* 19 (2-3), p. 151-182.
- Brubaker, Rogers e Fredrick Cooper (2000) “Beyond ‘identity’”, *Theory and Society* 29, p. 1-47.
- Bruno, Eugen, Hans Franka, Luís Soares e Robert Stussi (1983) “Conjuntos habitacionais clandestinos na região de Lisboa”, *Cadernos Municipais* 22 (destacável), p. 1-18.
- Burnham, Peter (2014) “Depoliticisation: economic crisis and political management”, *Policy & Politics* 42 (2), p. 189-206.
- Cachado, Rita (2011) “Realojamento em zonas de fronteira urbana. O caso da Quinta da Vitória, Loures», *Forum Sociológico*, 21, p. 23-31.
- Cachado, Rita (2013) “O Programa Especial de Realojamento. Ambiente histórico, político e social” *Análise Social*, 206, XLVIII (1.º) p. 134-152.

- Câmara Municipal de Almada (2016a [1977]) ““Entrevista do Presidente da Câmara Municipal de Almada José Martins Vieira publicada na revista Almada Ontem Hoje Amanhã”, em *Almada na História - Boletim de Fontes Documentais*, 29, p. 43-52
- (2016b [1978]) “Artigo sobre habitação e urbanismos no concelho de Almada, em 1978”, em *Almada na História - Boletim de Fontes Documentais*, 29, p. 55-58.
- Cardoso, Abílio (1983) *State Intervention in Housing in Portugal 1960-1980*. PhD diss., University of Reading.
- Carvalho, Jorge (1978a) “O Direito de Preferência numa Estratégia de Controlo do Processo Urbanístico”, *Poder Local – Revista de Administração Democrática* 8, p. 34-37.
- Carvalho, Melo de (1978b) “Brandoa-Falagueira área crítica”. *Poder Local – Revista de Administração Democrática* 6, p. 50- 54.
- Castela, Tiago (2011) *A Liberal Space: A History of the Illegalized Working-Class Extensions of Lisbon*, PhD Thesis, University of California, Berkeley.
- (2019) “Cidadania proprietária e emergência da financeirização da habitação em Portugal após 1968”, em Ana C. Santos (coord.), *A nova questão da habitação em Portugal: uma abordagem de economia política*, Coimbra, Conjuntura Actual Editora, p. 259-274.
- Castells, Manuel (1968) “Y a-t-il une Sociologie Urbaine?”, *Sociologie du Travail* 1, p. 72-90.
- (1977) *The urban question*, London, Edward Arnold Publishers.
- (1983) *The City and the Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*, London, Edward Arnold Publishers.
- Cavaco, Cristina (2009). *Formas de Habitat Suburbano. Tipologias e Modelos Residenciais na Área Metropolitana de Lisboa*, Tese de Doutoramento da Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa, texto policopiado.
- Choay, Françoise (2005 (1965)) *O Urbanismo, utopias e realidades: uma antologia*, São Paulo, Editora Perspectivas S.A.
- Ciaramelli, Fabio (2003) *Lo spazio simbolico della democrazia*, Città Aperta Edizione.
- Coelho, Margarida (1979) “Depoimentos” *Cidade-campo* 2, p. 102-110.
- Costa, Carlos (1981) *Poder Local no Portugal de Abril*, Lisboa, Edições Avante, p. 32-84.
- Costa, Alexandre Alves (2010 [1978]) “A experiência do Porto” em José Manuel Rodrigues (coord.) *Teoria e crítica de arquitectura - Século XX*, Lisboa, Caleidoscópio, p. 730-735.
- (2007) “O elogio da loucura 1974-1976” em *Textos Dados*, Porto, Edarq, p. 41-49.

- Crouch, Colin (2005) *Postdemocracy*, Cambridge, Polity Press.
- Cruz, Maria Alfreda (1973) *A Margem Sul do Estuário do Tejo. Factores e Formas de Organização do Espaço*, Lisboa, Livraria Portugal.
- Cunhal, Álvaro (1968) *A questão agrária em Portugal*, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira.
- Cunhal, Álvaro (2002 [1985]) *Partido com Paredes de Vidro*, Lisboa, Edições Avante.
- Darling, Jonathan (2014) «Asylum and the post-political: domopolitics, depoliticisation and acts of citizenship». *Antipode* 46 (1), p. 72-91.
- Dias, Francisco da Silva (1977) “Plano Director de Lisboa: que lugar para o povo?” *Poder Local – Revista de Administração Democrática* 3, p. 8-10.
- Dikeç, Mustafa (2012) “Space as mode of political thinking”, *Geoforum* 43, p. 669-676.
- (2017) *Urban rage: the revolt of the excluded*. Yale University Press.
- Dikeç, Mustafa e Erik Swyngedouw (2017) “Theorizing the Politicizing City”, *International Journal of Urban and Regional Research*. DOI:10.1111/1468-2427.12388
- Domingues, Álvaro (coord.) (2006) *Cidade e Democracia*, Lisboa, Argumentum Edições.
- Downs, Charles, Fernando Nunes da Silva, Helena Gonçalves e Isabel Seabra (1978) *Os moradores à conquista da cidade*, Lisboa, Sociedade Editora o Armazém das Letras.
- (1983) “Residents’ Commissions and Urban Struggles in Revolutionary Portugal”, em Lawrence S. Graham e Douglas L. Wheeler (ed.) *In Search of Modern Portugal. The Revolution and its Consequences*, Madison, University of Wisconsin Press, p. 151-179
- Dreyfus, Michel and Bruno Groppo, Claudio Ingerflom, Roland Lew, Claude Pannetier, Bernard Pudal e Serge Wolikow (dir.) (2000) *Le siècle des communismes*, Paris, Éditions de l’Atelier/Éditions Ouvrières
- Eder, Klaus (1993) *The New Politics of Class: Social Movements and Cultural Dynamics in Advanced Societies*, London, Sage Publications.
- “Editorial” (1978) *Cidade-Campo* 1, p. 6.
- “Editorial” (1979) *Cadernos Municipais* 1, p. 2-3.
- Elden, Stuart (2004) *Understanding Henri Lefebvre. Theory and the possible*, London, Continuum.
- Estanque, Elísio (2012) *A Classe Média: ascensão e declínio*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Fainstein, Susan (2009). "Planning and the Just City" em Peter Marcuse; James Connolly; Johannes Novy; Ingrid Olivo; Cuz Potter e Justin Steil (eds.). *Searching for the Just City*. London, Routledge, p. 19–39.

- (2010) *The just city*. Londres, Cornell University Press.
- Farinha, João (1983) “Autoconstrução: habitação a menores custos”, *Cadernos Municipais* 24, p. 48-49.
- Fawcett, Paul e David Marsh (2014) “Depoliticisation, governance and political participation”, *Policy & Politics* 42 (2), p. 171-88.
- Ferreira, António Fonseca (1979) *Cooperativas de habitação em Portugal*, Lisboa, Fundo de Fomento Habitação- MHOP.
- (1982) “Municípios na política habitacional”, *Cadernos Municipais* 15, destacável, p.1-31.
- (1984) “Crise do alojamento e construção clandestina em Portugal”, *Sociedade e Território* 1, p. 29-37.
- (1987a) *Por uma nova política de habitação*, Porto, Edições Afrontamento.
- (2005) *Gestão estratégica de cidades e regiões*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Ferreira, António Fonseca, Eduardo Pereira, Nuno Portas e António Sousa Gomes (1980) “Que política de habitação – mesa redonda”, *Cadernos Municipais* 7, p. 44-51.
- Ferreira, José Medeiros (1993) “Portugal em Transe” em José Mattoso (coord.) *História de Portugal* VIII, p. 7-285.
- Ferreira, Vitor Matias (1975) *Movimento sociais urbanos e intervenção política: a intervenção do SAAL em Lisboa*, Porto, Edições Afrontamento.
- (1982) “Os movimentos urbanos e o SAAL: a ambiguidade e os equívocos”. *A Ideia – Revista de Cultura e Pensamento Anarquista* (24-25), p. 17-34.
- (1986) “A cidade e o campo: uma leitura comparada do movimento social, 1974-75”, *Revista Crítica de Ciências Sociais* (18-19-20), p. 549-578.
- (1987b) *A cidade de Lisboa: de capital do império a centro da metrópole*. Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- Ferro, António (1933) *Salazar, o homem e a sua obra*, Imprensa Nacional de Publicidade, Lisboa.
- Fonseca, Maria Lucinda (1988) “Lisbonne depuis un siècle: de la cité à l’aire métropolitaine” *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest Européen* 59 (2-3), p. 187-204.
- Fourcatt, Annie (1986) *Bobigny, Banlieue Rouge*, Paris, Presses de la Fondations Nationale des Sciences Politiques.
- Ginsburg, Paul (1990) *A history of contemporary Italy: society and politics 1943-1988*, Nova York, Penguin Books.

- Gomes, António Sousa (1980) “Objectivos de uma política democrática de gestão municipal” *Cadernos Municipais* 8, destacável, p. 1- 9.
- (1982a) “A necessidade de uma nova política de habitação”, *Cadernos Municipais* 16/17, p. 1- 9.
- Gomes, António (1982b) “As Competências das Autarquias Locais no Domínio da Habitação” *Poder Local – Revista de Administração Democrática* 30, p. 55-57.
- Gomes, Carlos (1981) «Urbanizações e construções clandestinas em Almada», Conferência do PCP sobre Poder Local – *Habitação, Administração Urbanística e Política de Solos*, Lisboa, Edições Avante.
- Gonçalves, Fernando (1984) O Plano Director e o futuro do Planeamento Municipal, *Cadernos Municipais* 28, p. 21-27; 30.
- (1997[1989]) *Evolução Histórica do Direito do Urbanismo em Portugal (1851-1988)*, Lisboa, Laboratório Nacional de Engenharia Civil.
- Guiat, Cyrille (2005) *The French and Italian Communist Parties: Comrades and Culture*, London, Taylor & Francis.
- Gundle, S. (2000) *Between Hollywood and Moscow: The Italian communists and the challenge of mass culture, 1943-1991*, Durham, Duke University Press.
- Hart, Gillian (2006) “Denaturalizing Dispossession: Critical Ethnography in the Age of Resurgent Imperialism”, *Antipode* 38 (5), p. 977-1004.
- Harvey, David (1989) *The condition of postmodernity*, London, Blackwell.
- (2004) «The 'new' imperialism: accumulation by dispossession», *Socialist Register* 40, p. 63-87.
- (2008) “The Right to the City”, *New Left Review*, 53, p. 23-40.
- (2012) *Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution*, London, Verso Books.
- Hay, Colin (2014) “Depoliticisation as process, governance as practice: what did the ‘first wave’ get wrong and do we need a ‘second wave’ to put it right?”, *Policy & Politics* 42 (2), p. 293-311.
- Held, David e Anthony McGrew (2007) *Globalization theory: approaches and controversies*. Massachusetts, Polity Press.
- Holston, James (2008) *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*, Princeton, Princeton University Press.
- INE (1970) *XI Recenseamento Geral da População. I Recenseamento Geral da Habitação*. Disponível em:
https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=censos_historia_pt_1970
 (acedido em julho de 2015).

- (1981) *XII Recenseamento Geral da População. II Recenseamento Geral da Habitação*. Disponível em:
https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=65587858&PUBLICACOESmodo=2 (acedido em julho 2015)
- (2010-2016) Série Estimativas Provisórias Anuais da População Residente. Disponível em www.ine.pt (acedido em maio de 2019)
- (2013) *O Parque habitacional e a sua reabilitação - análise e evolução 2001-2011*. disponível em:
https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=165231362&PUBLICACOESmodo=2 (acedido em setembro de 2019)
- Isin, Egon (2002) *Being Political: Genealogies of Citizenship*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Jaggi Max e Roger Muller e Sil Schimd (1977) *Red Bologna*, London, Writers and Readers Publishing Cooperative.
- Jazzel, Tariq (2017) “Urban theory with an outside”, *Environment and Planning D: Society and Space*. <https://doi.org/10.1177/0263775817707968> (acedido em 12 de outubro de 2017).
- Kalyvas, Andreas (2008) *Democracy and the Politics of the Extraordinary. Max Weber, Carl Schmitt, and Hannah Arendt*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Krueckeberg, Donald (2007) “The Difficult Character of Property: To Whom Do Things Belong?”, *Journal of the American Planning Association*, 61 (3), p. 301-309.
- Lazar, Marc (1992) *Maisons Rouges. Les partis communistes français et italien de la Libération à nos jours*, Paris, Editions Aubier.
- Laclau, Ernesto (2005) *La razon populista*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Lefebvre, Henri (2003 [1970]) *The urban revolution*, London, University of Minnesota Press.
- (2012 [1968]) *O direito à cidade*, Lisboa, Estúdio e Livraria Letra Livre.
- Lefort, Claude (1981) *L'invention democratique*, Paris, Fayard.
- (1986) *Essais sur le politique*, Paris, Éditions du Seuil.
- Leontidou, Lila (1990) *The Mediterranean city in transition. Social change and urban development*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lestagás, Iago (2019) «Lisbon after the crisis: from credit-fueled suburbanization to tourist-driven gentrification». *International Journal of Urban and Regional Research* 43 (4), p. 705-723.
- Lisi, Marco (2007) “O PCP e o processo de mobilização entre 1974 e 1976”, *Análise Social*, XLII (182), p. 181-205.

- Lomax, Bill (1983) “Ideology and Illusion in the Portuguese Revolution: The Role of the left”, em Lawrence S. Graham and Douglas L. Wheeler (ed.) *In search of modern Portugal*. Madison, University of Wisconsin Press.
- López, Emmanuel Rodríguez (2016) *La política en el ocaso de la clase media*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- López-Pedrerros, A. Ricardo (2019) *Makers of democracy: a transnational history of the middle classes in Colombia*, London, Duke University Press
- Louçã, Francisco (1985) “A ‘vertigem insurrecional’: teoria e política do PCP na viragem de 1975”, *Revista Crítica de Ciências Sociais* (15-16-17), p. 149-162.
- Lourenço, Eduardo (1992) “Do comunismo (português) como cultura”, *Revista Nova Renascença*, 45-47, p. 301-304.
- Machado, Carlos (2016) “A periferia da cidade e o direito ao lugar”, em Ricardo Santos (coord.) *Cidade Participada: Arquitectura e Democracia. Operações SAAL: Oeiras*, Lisboa, Edições Tinta da China.
- MacLeod, Gordon (2011) “Urban Politics Reconsidered: Growth Machine to Post-democratic City?”, *Urban Studies* 48 (12), p. 2629-2660.
- Magnusson, Warren (2011) *Politics of Urbanism: Seeing Like a City*, New York, Routledge.
- (2014) “The Symbiosis of the Urban and the Political”, *International Journal of Urban and Regional Research* 38(5), p. 1561–75.
- Malheiros, Jorge Macaísta (1998) “Minorias étnicas e segregação nas cidades: uma aproximação ao caso de Lisboa no contexto da Europa Mediterrânica”, *Finisterra*, XXXIII (6), p. 91-118.
- Mayer, Margarit and Julie-Anne Boudreau (2012) “Social movements in urban politics: trends in research and practice”, em K. Mossberger, S. Clarke and P. John (eds.), *The Oxford handbook of urban politics*, New York, Oxford University Press.
- Mayer, Margit, Catharina Thörn e Håkan Thörn (ed) (2016) *Urban Uprisings Challenging Neoliberal Urbanism in Europe*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Medeiros, Fernando (1988) “Um sistema social de espaços múltiplos – a autonomia do local na sociedade portuguesa”, *Revista Crítica de Ciências Sociais* (25-26), p. 143- 162.
- Medina, Helena (1977) “O Movimento dos Moradores e a Administração Local”, *Poder Local – Revista de Administração Democrática* 4, p. 7-10.
- Melucci, Alberto (1996) *Challenging codes: collective action in the information age*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mendes, Luís (2017) «Gentrificação turística em Lisboa: neoliberalismo, financeirização e urbanismo austeritário em tempos de pós-crise capitalista 2008-2009», *Cadernos Metrópole*, vol. 19, n.º 39, p.479-512.

- Merrifield, Andrew (2014) *The new urban question*, London, Pluto Press
- “Mira Sinta: na floresta de cimento a vontade popular” (1979) *Poder Local – Revista de Administração Democrática* 14, p. 44-45.
- Mozzicafreddo, Juan (1984) “A questão do Estado no processo político Português 1974-76”, *Cadernos de Ciências Sociais* (2), p. 37-67.
- Mozzicafreddo, Juan e Isabel Guerra, Margarida Fernandes, João Quintela (1988) “O grau zero do poder local”, *Sociologia, problemas e práticas* 4, p. 45-59.
- (1989) “Modelos de gestão e de legitimidade no sistema político local português”, *Sociologia, problemas e práticas* 6, p.51-80.
- Mozzicafreddo, Juan (1997) *Estado Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Nachtwey, Oliver (2018) *Germany’s Hidden Crisis. Social Decline in the Heart of Europe*. London, Verso Books.
- Neves, José (2008) *Comunismo e nacionalismo em Portugal. Política, Cultura e História no século XX*, Lisboa, Tinta da China.
- Noronha, Ricardo e Luís Trindade (2019) *Portugal, uma retrospectiva: 1974* (vol.3), Lisboa, Tinta da China.
- Nunes, João Arriscado e Nuno Serra (2003) “‘Casas decentes para o povo’: movimentos urbanos e emancipação social em Portugal” em Boaventura Sousa Santos (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Porto, Edições Afrontamento.
- Nunes, João Pedro (2011) *Florestas de cimento armado: os grandes conjuntos residenciais e a constituição da metrópole de Lisboa (1955-2005)*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e Tecnologia.
- “O concelho de Vila Franca de Xira – um exemplo de desenvolvimento planeado com a participação da população” (1977) em *Poder Local – Revista de Administração Democrática*, 1, p. 49-63.
- Oliveira, Veiga de (1978) *Obras Municipais. Atribuições e Competências do Poder Local*, *Poder Local – Revista de Administração Democrática* 5, p. 18-24.
- Oliveira, César e Nuno G. Monteiro (dir.) (1996) *História dos Municípios e do Poder Local*, Lisboa, Ed. Temas e Debates.
- Opello, Walter (1979) «Administração local e cultura política num concelho rural», *Análise Social*, vol. XV (59), 1979-3. °, p. 635-672.
- Paley, Julia (2002) “Toward an anthropology of democracy”, *Annual Review of Anthropology* (31), p. 469-496.

--- (2004) “Accountable democracy: Citizens’ impact on public decision making in post-dictatorship Chile”, *American Ethnologist* 31 (4), p. 498-513.

Partido Comunista Português (1979) *Teses para o IX Congresso do Partido Comunista Português*. In <https://ephemerajpp.com/2015/12/05/pcp-ix-congresso-barreiro-31-de-maio-3-de-junho-de-1979/#jp-carousel-196645>

Pereira, Raul da Silva (1963) “A problemática da habitação em Portugal – I.” *Análise Social* I (1), p. 33-66.

Pinto, Pedro Ramos (2013) *Lisbon Rising. Urban social movements in the Portuguese Revolution, 1974-75*, Manchester, Manchester University Press.

Poltier, Hugues (1997) *Claude Lefort. La découverte du politique*, Paris, Éditions Michalon.

Portas, Nuno ([1974a] 2005) “La question du logement au Portugal Democratique – Entretien par Manuel Castells” em Nuno Portas (org.) *Arquitectura(s) - Teoria e Desenho, Investigação e Projecto*, Porto, Faculdade de Arquitectura da Universidade Porto, p. 247-253.

--- ([1974b] 2005) “O Arquitecto Nuno Portas e o direito à habitação – Entrevista de Eduardo Guerra Carneiro” em Nuno Portas (org.) *Arquitectura(s) - Teoria e Desenho, Investigação e Projecto*, Porto, Faculdade de Arquitectura da Universidade Porto, p. 236-246.

--- (1975) “Uma nova política urbana”, *Binário* 197, p. 60-62.

--- (1979a) “O programa SAAL. Um balanço provisório” *Intervenção social*, 2, p. 85-111.

--- (1979b) “Depoimentos”, *Cidade-campo*.2, p. 111-124.

--- (1979c) “O poder local: que futuro?”, *Cadernos Municipais* 2, p. 9-17.

--- (1982a) “A solução das Áreas Metropolitanas em Portugal – I”, *Cadernos Municipais* 16/17, p. 19-21.

--- (1982b) “A solução das Áreas Metropolitanas em Portugal – II”, *Cadernos Municipais* 18, p. 22-27.

--- (1982c) “Para uma nova política urbana”, *Cadernos Municipais* 20, destacável p. 3-14.

--- ([1984]2016) “O Programa SAAL”, em Ricardo Santos (coord.) *Cidade Participada: Arquitectura e Democracia. Operações SAAL: Oeiras*. Lisboa, Edições Tinta da China, p. 15-28.

--- (1985) “Notas sobre a intervenção na cidade existente”, *Sociedade e Território* 2, p. 8-13.

--- (1986) “O processo SAAL: entre o Estado e o poder local”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18-19-20, p. 635-644.

- Portas, Nuno, Filipe Lopes, Nuno Teotónio Pereira, Manuel Vicente, Gonçalo Byrne e Raul Hestnes Ferreira (1976) “S.A.A.L. Architectes, quel avenir?”, *L’Architecture d’Aujourd’hui*, 185, p. 78-81.
- Portas, Nuno, Álvaro Domingues e João Cabral (2003) *Políticas Urbanas - Tendências, estratégias e oportunidades*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- “Prémio Plano Director da Moita” (1984) *Cadernos Municipais* 25-26, p. 54-62
- “Programa para uma acção imediata no sector do equipamento social e do ambiente” ([1974] 1976) *Livro Branco do SAAL 1974-1976*, Vila Nova de Gaia, Conselho Nacional do SAAL. P. 59-60.
- “Que política habitacional?” (1979) *Cadernos Municipais* 2, p. 50-51.
- Purcell, Marc (2007) *Recapturing democracy*, Londres, Routledge.
- Rabinow, Paul (1989) *French Modern: Norms and Forms of the Social Environment*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Rancière, Jacques (1999) *Disagreement. Politics and Philosophy*, Minnesota, University of Minnesota Press.
- (2003) “Politics and aesthetics: an interview”. *Angelaki* 8 (2), p. 191-211.
- (2011) “Democracies against democracy: an interview with Eric Hazan”, em Giorgio Agamben e Alain Badiou, Daniel Bensaid, Wendy Brown, Jean-Luc Nancy, Jacques Rancière, Kristin Ross, Slavoj Žižek. *Democracy in what state*, New York, Columbia University Press, p. 76-81.
- Reis, José (2018) *A economia portuguesa. Formas de economia política numa periferia persistente (1969-2017)*. Coimbra: Almedina.
- Rodrigues, Carlos M. (1984) “Imperfeições ou dualismo no mercado de habitação? Urbanização clandestina e reprodução da força de trabalho em Portugal”, *Sociedade e Território* (1), p. 39-45.
- Rodrigues, Walter (2010) *Cidade em Transição: Nobilitação Urbana, Estilos de Vida e Reurbanização em Lisboa*, Oeiras, Celta Editora.
- Rodrigues, João, Ana Cordeiro Santos e Nuno Teles (2016) *A financeirização do capitalismo em Portugal*, Lisboa, Conjuntura Actual Editora.
- Rosas, Fernando (2006) “Pensamiento Político y Acción Política en el Portugal del Siglo XX (1890-1976): Ensayo Interpretativo”, em Braulio Gomez e Diego Palacios (ed.s) *Una História Política de Portugal. La Difícil Conquista de la Democracia*, Madrid, Siglo XX, p. 51-64.
- Rosenau, James e Ernst-Otto Czempiel, (1992) *Governance without government Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Roy, Ananya (2016) “What is Urban about Critical Urban Theory?”, *Urban Geography* 37 (6), p. 810-823.
- Ruddick, Sue; Linda Peake, Gokboru Tanyildiz e Darren Patrick (2017) “Planetary urbanization: An urban theory for our time?”, *Environment and Planning D: Society and Space* 36 (3), p. 387-404.
- Ruivo, Fernando e Ana Veneza (1988) “Seis questões pelo poder local”, *Revista Crítica de Ciências Sociais* 25-26, p. 7-20.
- Ruivo, Fernando (2000) *O Estado Labiríntico: o poder relacional entre poderes local e central em Portugal*, Porto, Edições Afrontamento.
- Russinho, Joaquim e Maria Graciete Ferreira (1979) “Movimentos Sociais Urbanos após o 25 de Abril de 1974”, *Intervenção Social* (2), p. 48-69.
- “SAAL Perspectivas para uma crítica” (1979) *Cidade-Campo* 2. p. 7-15.
- Sá, H de Oliveira (1977) “Habitação: que política?”, *Poder Local – Revista de Administração Democrática* 3, p. 34-37.
- Sá, Luís (1978) “Editorial”, *Poder Local – Revista de Administração Democrática* 10, p. 3.
- Salgueiro, Teresa Barata (1977) “Bairros Clandestinos na Periferia de Lisboa”, *Finisterra* 12, p. 28-55.
- (1985) “A habitação na Área Metropolitana de Lisboa”, *Sociedade e Território*, nº 3, p. 54-65.
- (1986) “A promoção habitacional e o 25 de Abril”, *Revista Crítica de Ciências Sociais* (18-19-20), p. 673-691.
- (1992) *A cidade em Portugal*, Porto, Edições Afrontamento.
- (2001) *Lisboa, periferia e centralidades*, Oeiras, Celta Editora.
- Santos, Ana Cordeiro (2019) “Habitação em tempos financeiros em Portugal” em Ana C. Santos (coord.), *A nova questão da habitação em Portugal: uma abordagem de economia política*, Coimbra, Conjuntura Actual Editora, p. 15-52.
- Santos, Boaventura de Sousa (1990) *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto, Edições Afrontamento.
- (1993) “O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português” em Boaventura de Sousa Santos (org.), *Portugal: um retrato singular*, Porto, Edições Afrontamento, p. 17-56.
- (1994) *Pela Mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. Edições Afrontamento, Porto.
- (1998) *Reinventar a democracia*, Lisboa, Gradiva.

- Santos, Boaventura de Sousa e Leonardo Avritzer (2003) “Introdução: para ampliar o Cânone democrático”, em Boaventura de Sousa Santos (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Porto, Edições Afrontamento.
- Santos, Ricardo (coord) (2016) *Cidade Participada: Arquitectura e Democracia. Operações SAAL: Oeiras*, Lisboa, Edições Tinta da China.
- Sassen, Sakia (1991) *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press.
- Schain, Martin (1985) *French Communism and Local Power*, Londres, Frances Pinter Publishers.
- Schneider, Cathy (1995) *Shantytown Protest in Pinochet's Chile*, Philadelphia, Temple University Press.
- Silva, Jorge (1981) “Loteamentos clandestinos: a propósito das 1ª jornadas nacionais sobre loteamentos clandestinos”, *Poder Local – Revista de Administração Democrática*, 26, p. 8-14.
- Silva Fernando Nunes da e Margarida Pereira (1986) “Ilusões e desilusões das periferias na Área Metropolitana de Lisboa”, *Sociedade e Território*, 5, p. 14-24.
- Silva, Carlos Nunes da (1995) “Autarquias Locais e Gestão do Território: que diferença faz o Partido Político?”, *Finisterra* 30 (59-60), p. 99-120.
- Soares, Luís Bruno (1978a) “Sobre o desenvolvimento urbano de Lisboa. I- Alguns aspectos determinantes da situação actual”, *Poder Local – Revista de Administração Democrática* 6, p. 40-49.
- (1978b) “Sobre o desenvolvimento urbano de Lisboa. II- Condições criadas após o 25 de Abril”, *Poder Local – Revista de Administração Democrática* 7, p. 24-35.
- (1982) “Habitação Clandestina”, *Cadernos Municipais* 15, p. 32-36; 52.
- (1984) “Urbanização clandestina e política urbana”, *Sociedade e Território*, 1, p. 18-28.
- Soares, Luís Bruno e Luís Sá (1979) “O Poder Local que vamos eleger”, *Poder Local – Revista de Administração Democrática* 16, p. 5-9.
- Soares, Luís Bruno, António Fonseca Ferreira e Isabel Guerra, (1985) “Urbanização clandestina na Área Metropolitana de Lisboa”, *Sociedade e Território*, 3, p. 67-77.
- Soja, Edward (1996) *Thirdspace: Journey to Los Angeles and other Real-and-Imagined Places*, Cambridge, Blackwell Publishers.
- (2008) *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- (2010) *Seeking spacial justice*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

- Stovall, Tyler (1990) *The Rise of Paris Red Belt*, Berkeley, University of California Press.
- Swingedouw, Erik (2009) “The antinomies of the postpolitical city: in search of a democratic politics of environmental production”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 33 (3), p. 601-620.
- (2011) “Interrogating post-democratization: reclaiming egalitarian political spaces”, *Political Geography* 30, p. 370-380.
- Tinoco, João José e António Matos Veloso (1981) “Frente a frente com a arquitectura e os arquitectos”, *Actas do 2º Congresso da Associação dos Arquitectos Portugueses*, p. 235-238
- Topalov, Christian (1976) “La politique du logement dans le processus révolutionnaire portugais (25 avril 1974 – 11 mars 1975)”, *Espaces et sociétés. Revue critique internationale de l'aménagement, de l'architecture et de l'urbanisation* 17-18, p. 109-135.
- (1990) “De la ‘cuestion social’ a los ‘problemas urbanos’ Los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, XLII (3), p. 337-354.
- “Um exemplo do que pode a mobilização popular” (1977) *Poder Local – Revista de Administração Democrática*, 4, p. 55.
- “Uma boa ocasião que se perde” (1982) *Cadernos Municipais*, 18, destacável, p.1.
- Veneza, Ana (1986) “O poder local 1976-1984: da indefinição à (des)centralização estatal”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18-19-20, p. 693-708.
- Vieira, Margarida Duque e Helder Tiago (s.d.) *O SAAL*. Texto policopiado.
- Vieira, Mónica Brito e Francisco Carreira da Silva (2010) *O momento constituinte: os direitos sociais na Constituição*, Coimbra, Almedina.
- Vigreux, Jean e Serge Wolikow (dir.) (2003) *Cultures communistes au XXe siècle: Entre guerre et modernité*, Paris, La Dispute.
- Vilaça, Eduardo e Teresa Ferreira (2018) «Os anos de crescimento (1969 -2002)» em Ricardo Agarez (coord.) *Habitação: Cem anos de políticas públicas em Portugal 1918-2018*. Lisboa, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.
- VV (1978) *Manual de Gestão Democrática das Autarquias*, Lisboa, Editorial Caminho.
- Wolin, Sheldon (1989) *The presence of the past: essays on the state and the constitution*, Washington, The John Hopkins University Press.
- Zuber, Inês (2008), "As Comissões de Moradores e o GAPROL em Almada – Processos de Participação" em *Anais de Almada* 9/10, p.181-269.

\ Fontes Documentais

Atas da Câmara Municipal de Almada 1975-1985

Atas da Câmara Municipal de Loures 1975-1985

Atas da Câmara Municipal de Oeiras 1975-1985

Loures - Processos Municipais

SAAL:

Pr. 6025 (1971) – Manjoeira

Pr. 6987 (1971) – Manjoeira

Pr. 8233/OM/72 - Manjoeira

Pr. 19472-D – Catujal/Unhos

Pr. 20895/OM – Operação Bairro das Mós/Fetais

Pr. 22940 – Operação Manjoeira

Pr. 23253/OM – Operação Casal dos Marcos

Pr. 23341/OM – Operação Quinta da Vitória/Azinhagas

Pr. 23342 – Operação Casal dos Marcos (Ass. Moradores)

Pr. 23345/OM – Operação Bairro Angola

Pr. 23346/OM – Operação Prior Velho/Quinta da Serra

Pr. 23346/OM- A - Operação Prior Velho/Quinta da Serra

Pr. 23349 – Operação Quinta das Penicheiras

Pr. 26578 – Operação Bairro dos Trabalhadores

Pr. 30932- Operação Bairro da Torre/Camarate

Pr. 35904/5/6 – Realojamento Quinta da Serra

Planeamento:

Pr. 6.978/OM/71 – Estudo Urbanístico da Zona de Loures (1963-1977)

Pr. 21122 – Ordenamento do Território do Concelho De Loures (Hidrotécnica Portuguesa)

“Clandestinos”:

Pr. 22751 – Quinta da Milharada

Pr. 23179/OM – Bairro de S. José

Pr. 25838 – Estudo Preliminar Clandestinos – Camarate/Apeação/Aeroporto

Pr. 30644/OM – Elementos relativos à recuperação de áreas de construção clandestina

Pr. 31436/OM – Estudo de reordenamento do Bairro da Fraternidade

Empreendimentos Privados:

Pr. 12331- Urbanização do Infantado

Pr. 14417 – Urbanização da Arroja

Oeiras – Processos Municipais

SAAL:

Pr. OM/660 – Equipas do SAAL em actividade no Concelho

Pr. OM/666 – Operação Carnaxide

Pr. OM/668 – Operação Linda-a-Pastora

Arquivo pessoal de Isabel Cordovil – Operação Linda-a-Velha

“Clandestinos”:

Pr. 1792/68 – Ocupação de terrenos

Pr. OM 677/77 – Estudo Recuperação da Ribeira da Lage

Pr. PM 772/77 – Estudo de Recuperação de Porto Salvo

Empreendimentos Privados:

Pr. 2292/PB/75 – Contratos Desenvolvimento Habitação em Miraflores- Habitat

Pr. 1712-PB/76 – Urbanização Parque Residencial de Miraflores

Pr. 746-PL/77 – Miraflores, Torres do Parque América