

Universidade de Lisboa
Instituto de Geografia e Ordenamento do Território



**Do PREC à atualidade: poderá o SAAL ser a base de novas políticas de
reabilitação urbana?**

Silvia Marisa Campos Rodrigues

Dissertação orientada
pelo Prof. Doutor Jorge da Silva Macaísta Malheiros

Mestrado em Políticas Europeias

2019

Universidade de Lisboa
Instituto de Geografia e Ordenamento do Território



**Do PREC à atualidade: poderá o SAAL ser a base de novas políticas de
reabilitação urbana?**

Silvia Marisa Campos Rodrigues

Dissertação orientada
pelo Prof. Doutor Jorge da Silva Macaísta Malheiros

Júri:

Presidente: Professor Doutor Mário Adriano Ferreira do Vale do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa;

Vogais:

- Investigador Júnior António Eduardo Alves Martins Ascensão do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa
- Professora Doutora Rita Ávila Cachado do Departamento de Métodos de Pesquisa Social da Escola de Sociologia e Políticas Públicas – ISCTE-IUL
- Professor Doutor Jorge da Silva Macaísta Malheiros do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa

2019

«(...) Quem aqui vier morar
Não traga mesa nem cama
Com sete palmos de Terra
Se constrói uma cabana

Eram mulheres e crianças
Cada um c'ó seu tijolo
“Isto aqui era uma orquestra”
Quem diz o contrário é tolo (...)»

Excerto da letra “Índios da Meia Praia” de Zeca Afonso para o filme com o mesmo nome realizado por
Cunha Teles em 1976

Resumo

Na conjuntura atual, em que os antigos pressupostos de construção em meio urbano estão esgotados, em que o crescimento das periferias urbanas parece ter chegado ao fim, em que a compra de habitação nova se afigura, de alguma forma, inalcançável para uma boa parte da população e em que as necessidades populacionais e ambientais também se alteraram, parece claro que o futuro pode passar pelo retorno da população aos centros antigos das cidades, fazendo um caminho inverso àquele que aconteceu em décadas passadas.

Assim, é urgente que estes centros mais antigos das cidades portuguesas se tornem espaços capazes de responder às necessidades das pessoas, e desta forma, a pergunta que se coloca é como pode ser possível fazê-lo na atualidade, de que forma estes centros poderão fazer parte das soluções para a problemática da habitação.

Esta dissertação pretende por isso, demonstrar que um caminho possível pode passar por levar as pessoas a participar, por incluir os cidadãos na transformação dos centros mais antigos das cidades, por fazer com que as populações passem de espectadores a atores da democracia. Assim, toma-se como ponto de referência o período que se seguiu ao 25 de Abril de 1974, o PREC, com destaque para o processo participativo implementado no domínio da habitação durante esta época, o SAAL, pretendendo demonstrar que é possível serem as pessoas a tomarem em mãos as soluções para os seus problemas habitacionais que, no presente, implicam a recuperação do património edificado dos centros urbanos mais antigos.

Desta forma, pretende-se perceber o que é possível extrair do processo SAAL, o que desta iniciativa da década de setenta, poderá servir de base para processos de reabilitação urbana e para soluções habitacionais, dotando as iniciativas futuras com um carácter mais participativo, levando à construção de cidades mais inclusivas e a um futuro urbano mais participativo e democrático, assente numa maior junção de esforços e de vontades de populações e de administrações locais e centrais.

Palavras-chave: SAAL; Habitação; Participação; Reabilitação

Abstract

Nowadays, with the old urban construction assumptions exhausted, the growth of the urban peripheries more limited, the purchase of new housing almost unattainable for a large part of the population and the environmental needs changed, it seems clear that the future can pass through the return of the population to the old centres of cities, reversing the path that took place in previous decades.

Thus, it is urgent that these old centres of Portuguese cities become spaces capable of responding to the needs of people, and thus the question is how it can be possible to do so now, in what way can these centers become solutions to the problem of housing.

This dissertation aims, therefore, to demonstrate that a possible way consists in stimulating public participation by including citizens in the transformation of the old city centres, making them move from spectators to actors of democracy. In this dissertation we take the period immediately after April 25th, 1974, the PREC and the housing participative process that developed during this time, the SAAL experience, as a point of reference. We aim to demonstrate that it is possible for people to self-act in order to tackle housing problems, that nowadays demand the recovery of the built heritage of the older urban centres.

Our final goal is to understand what can be extracted from the SAAL process, that can serve as a basis for urban rehabilitation and housing solutions, thus providing future initiatives with a more participative character. This may contribute to the construction of more inclusive cities as well a more participatory and democratic urban future based on a greater pool of efforts and wishes of both populations and local & central administrations.

Keywords: SAAL; Housing; Participation; Rehabilitation

Agradecimentos

À Universidade de Lisboa, pelo imenso orgulho de pertencer a esta instituição.

Ao professor Jorge Malheiros pelo apoio e disponibilidade sempre demonstrados.

Aos meus pais pelo apoio e incentivo, pelos “puxões de orelha”, pela preocupação constante e pelo encorajamento em seguir em frente.

Ao Filipe agradeço a paciência infinita, o estímulo em cada conversa, o amor e a motivação permanente, sem os quais não teria chegado ao fim.

A todos eles dedico este trabalho!

Índice

Índice de Tabelas	i
Índice de Figuras	iii
Lista de Acrónimos	v
1 Introdução	3
1.1 O tema da dissertação: motivação e justificação	3
1.2 A construção do objeto de estudo: da formulação do problema (questão de partida) às hipóteses de investigação.....	4
1.2.1 OS OBJETIVOS DA DISSERTAÇÃO	8
1.3 A metodologia da dissertação.....	9
1.4 A Estrutura da dissertação	17
2 As cidades, as suas áreas centrais e a problemática da reabilitação urbana	21
2.1 O conceito de cidade.....	21
2.2 As áreas centrais das cidades.....	24
2.3 Intervenção urbana: a problemática da reabilitação	29
2.3.1 EVOLUÇÃO	32
2.4 O estado da arte em Portugal: evolução	39
3 Enquadramento histórico do processo: elementos sobre a questão habitacional em Portugal 51	
3.1 O Portugal da década de 70 e o Período Revolucionário em Curso	51
3.2 O paralelismo entre a década de setenta e a atualidade	54
3.3 A problemática da habitação em Portugal	56
4 Serviço Ambulatório de Apoio Local (SAAL)	71
4.1 A criação de um novo processo.....	71
4.2 O SAAL.....	73
4.3 O fim prematuro do processo	80
5 A possível pertinência do SAAL na atualidade	87
5.1 A participação.....	87
5.2 A importância da participação para a reabilitação e para a habitação	98

5.3 A procura de novas soluções para a reabilitação urbana e para a problemática da habitação	105
5.4 A extração do SAAL para o presente	131
6 Considerações finais e desenvolvimentos futuros.....	145
Referências Bibliográficas	159

Índice de Tabelas

TABELA 1 - FATORES DE DECLÍNIO DOS CENTROS HISTÓRICOS.....	27
TABELA 2 - ANÁLISE SWOT DE CENTROS HISTÓRICOS (FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA) ...	28

Índice de Figuras

FIGURA 1 - ESTADO DE CONSERVAÇÃO DOS EDIFÍCIOS POR ÉPOCA DE CONSTRUÇÃO (FONTE: (PEDRO, 2013)).....	62
FIGURA 2 - NÚMERO DE ALOJAMENTOS FAMILIARES CLÁSSICOS E DE FAMÍLIAS CLÁSSICA (FONTE: (INE, O PARQUE HABITACIONAL E A SUA REABILITAÇÃO - ANÁLISE E EVOLUÇÃO 2001-2011, 2013)).....	64
FIGURA 3 - NÚMERO DE FOGOS CONCLUÍDOS EM OBRAS DE CONSTRUÇÃO NOVA E REABILITAÇÃO ENTRE 1991 E 2011 (FONTE: (INE, O PARQUE HABITACIONAL E A SUA REABILITAÇÃO - ANÁLISE E EVOLUÇÃO 2001-2011, 2013))	66
FIGURA 4- RELAÇÃO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO E A POPULAÇÃO TRADUZIDA NUMA ESCALA DE TRÊS FASES (GOMES A. A., 2007)	88
FIGURA 5- ESCALA DE ARNSTEIN (MOTA, GOVERNO LOCAL, PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA, 2005)	88
FIGURA 6- KOYAKOV E SISK, DEMOCRACY AT THE LOCAL LEVEL IN: (MOTA, 2005).....	90
FIGURA 7 - IMPORTÂNCIA DAS CIDADES A NÍVEL MUNDIAL (FONTE: HTTP://HABITAT3.ORG/THE-NEW-URBAN-AGENDA/)	112
FIGURA 8 - ARTICULAÇÃO ENTRE MISSÃO, PRINCÍPIOS E OBJETIVOS (GOV, 2017)	119
FIGURA 9 - PRINCIPAIS PROGRAMAS DA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO (FONTE: (ROSETA, HELENA ROSETA, 2018))	124
FIGURA 10 - CARTA INDICADORA DE TODOS OS TERRITÓRIO BIP/ZIP DE LISBOA (FONTE: HTTPS://WWW.REPOSITORY.UTL.PT/BITSTREAM/10400.5/15399/1/DISSERTA%20A7%20M%20NICA%20SOARES.PDF).....	140

Lista de Acrónimos

AML	Área Metropolitana de Lisboa
AMP	Área Metropolitana do Porto
CDH	Contratos de Desenvolvimento para a Habitação
DGOTDU	Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
FAIH	Fundo de Apoio ao Investimento Habitacional
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FFH	Fundo de Fomento da Habitação
GTL	Gabinetes Técnicos Locais
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
INH	Instituto Nacional da Habitação
IPPAR	Instituto Português do Património Arquitectónico
MFA	Movimento das Forças Armadas
PER	Programa Especial de Realojamento
PIMP	Programa de Intervenção a Médio Prazo
PRAUD	Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas
PRID	Programa de Recuperação de Imóveis Degradados
PRU	Programa de Reabilitação Urbana
RECRIA	Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados
REHABITA	Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas
SAAL	Serviço de Apoio Ambulatório Local
SEHU	Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo
SRU	Sociedades de Reabilitação Urbana
UE	União Europeia
PREC	Processo Revolucionário em Curso
BIP/ZIP	Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária
PLH	Programa Local de Habitação
INE	Instituto Nacional de Estatística
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
PNPOT	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

CIAM	Congresso Internacional da Arquitetura Moderna
FNRE	Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado
PIMP	Plano de Intervenção a Médio Prazo
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil
NGPH	Nova Geração de Políticas de Habitação
AUGI	Áreas Urbanas de Génese Ilegal
PDM	Plano Diretor Municipal
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
IFRRU	Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas
ONU	Organização das Nações Unidas
FMI	Fundo Monetário Internacional
BCE	Banco Central Europeu
PCP	Partido Comunista Português
PS	Partido Socialista
BE	Bloco de Esquerda
PSD	Partido Social Democrata
CDS-PP	Partido Popular
GTHRUPC	Grupo de Trabalho da Habitação, Reabilitação Urbana e Políticas de Cidade

Capítulo 1

Introdução

Neste capítulo pretende-se dar a conhecer o tema da presente dissertação, assim como a motivação e a justificação para a sua escolha. Apresentam-se também a questão de partida, as hipóteses de investigação, os objetivos, a metodologia a ser utilizada e a estrutura do trabalho.

1 Introdução

1.1 O tema da dissertação: motivação e justificação

No tempo atual a cidade continua a transformar-se e esta transformação é mais rápida e intensa do que aquela que aconteceu noutras épocas. Hoje fazemos parte de uma sociedade global e globalizante, que influencia e se deixa influenciar, e as nossas cidades são o resultado de tudo isso: das novas ideias, das novas culturas, das novas formas de pensar e atuar, mas também dos novos desafios, dos novos problemas, dos novos confrontos e das novas instabilidades.

Atualmente, as cidades continuam a crescer, algumas muito mais subjetivamente, do que do fisicamente é certo, pois o crescimento dar-se-á muito mais numa perspetiva qualitativa, ao nível dos progressos tecnológicos, da diversificação do setor terciário ou do aparecimento de novas formas de lazer. Mas este crescimento não acontece apenas no nosso país, pois as cidades na atualidade, crescem no mundo e para o mundo de que fazem parte e do qual nós também fazemos parte.

Esta dissertação surge, assim, da contemplação de toda esta realidade, surge desta certeza de que as cidades são espaços dinâmicos que continuam em crescimento, apesar das nossas maiores cidades terem perdido população residente nas últimas décadas, surge, para lá das dinâmicas demográficas, também a ideia de que existem problemas sociais nesses espaços, mas que, contudo, esses problemas podem ter soluções, ainda que estas sejam diferentes daquelas que foram implementadas nas últimas décadas.

Surge igualmente a conclusão de que continuamos a precisar de habitação, ainda que esta necessidade possa ter características diferentes de outras épocas, que a realidade seja distinta, que os destinatários não sejam os mesmos de outrora e até que a forma de a obter não seja a mais tradicional. A verdade é que neste tempo em que vivemos, construir de novo e de raiz pode não ser mais a solução, ou pode, pelo menos, não ser a solução mais viável.

Desta forma, o caminho poderá passar pelo regresso ao centro das cidades, às áreas mais centrais, mais antigas, quase como se na atualidade fizéssemos o caminho inverso e regressássemos aos lugares onde as cidades se começaram a expandir e a desenvolver.

Assim e partindo do atual cenário habitacional das áreas centrais das cidades nacionais e da atual conjuntura socioeconómica, pretende-se verificar a pertinência da possibilidade de implementação de programas de intervenção urbana de cariz participativo, inspirados (ou tendo como referência) a iniciativa SAAL (Serviço de Apoio Ambulatório

Local), implementada em Portugal durante o contexto revolucionário da década de 70 do século XX, e que tinha como objetivo principal colmatar as elevadas carências habitacionais da época, fomentando ao mesmo tempo a participação das populações, inclusive na construção da sua própria habitação.

Desta forma, e tendo em conta as necessidades de reabilitação do edificado das áreas mais antigas das cidades e os problemas habitacionais da atualidade, que passam pela degradação dos bairros das áreas centrais ou dos centros históricos de algumas cidades nacionais e o atual contexto socioeconómico que dificulta a aquisição de habitação, torna-se pertinente, como já foi referido, encontrar novas soluções para a habitação, que podem passar pela implementação de processos mais participativos e inclusivos.

Surge por isso, o interesse pelo projeto SAAL, pela sua possível pertinência e importância para o momento atual da habitação no nosso país e pela possibilidade contemporânea de recurso à metodologia de um processo histórico único como este, ao nível da participação das populações, mas também ao nível da colaboração entre técnicos, autoridades, proprietários e destinatários dos processos, com o objetivo de criar espaços urbanos mais justos e democráticos.

Assim, o tema escolhido para a presente dissertação partiu principalmente do meu interesse pessoal por esta problemática e, também pelo facto de poder vir a ser uma oportunidade para aprofundar o meu próprio conhecimento sobre o mesmo. Por outro lado, tal como ficou explicitado acima, esta temática é ainda, bastante relevante para a atualidade, quer em termos da questão habitacional em si mesma, quer pela questão da participação que lhe está subjacente.

1.2 A construção do objeto de estudo: da formulação do problema (questão de partida) às hipóteses de investigação

Após ficar definido o tema a tratar na presente dissertação, foi importante a definição e construção do objeto de estudo, que, segundo (Reis, 2010, p. 42), consiste na delimitação da problemática a tratar, que levará à formulação do problema.

Para (Reis, 2010), o problema é qualquer questão não resolvida e que é objeto de discussão, em qualquer domínio do conhecimento. Para esta autora, o problema focaliza o que vai ser investigado dentro do tema da pesquisa e é fruto daquilo que se irá pesquisar; é uma questão que apresenta uma situação que requer discussão, investigação, decisão ou

solução. Assim, “*definir o problema da pesquisa é explicitar de forma clara, compreensível, objetiva e operacional, qual a pergunta que se pretende responder dentro de um certo campo de estudo*” (Reis, 2010, p. 45).

Por outro lado, para (Quivy & Campenhoudt, 2008, p. 89), um problema de investigação é a abordagem ou a perspetiva teórica que decidimos adotar para tratarmos o problema que está associado à pergunta de partida.

Assim, “*uma questão de pesquisa ou de partida é a declaração de uma indagação específica a que o investigador quer responder para abordar o problema da pesquisa e que irá orientar o tipo de dados a recolher no estudo, ao mesmo tempo que permitem uma melhor e mais adequada delimitação do problema, direcionando assim, para a procura de respostas*” (Reis, 2010, p. 64).

Desta forma, a questão de partida que irá enquadrar a presente dissertação e que permitirá, também, o estabelecimento dos objetivos gerais e específicos será a de *até que ponto um processo participativo e inclusivo, mas também basista como o SAAL, poderá servir de modelo a processos de reabilitação urbana, que respondam aos atuais desafios habitacionais da nossa sociedade?*

Por outro lado, foi importante perceber que lições ou inspirações poderiam ser retiradas deste processo participativo e inclusivo, de modo a serem utilizadas em iniciativas atuais, ou de que forma este processo poderia, porventura, servir de base a novas políticas habitacionais.

Para tal, foi necessário começar por abordar o espaço físico onde estes processos se desenrolam, a cidade como o espaço onde tudo acontece, onde os atores se movimentam e onde os processos se desenrolam. Por outro lado, foi necessário perceber os processos associados, contudo este ponto revelou-se de alguma maneira complexo devido à quantidade de conceitos que estão muitas vezes associados à intervenção urbana.

Um desses conceitos é o da *revitalização urbana* que “*assenta na implementação de um processo de planeamento estratégico, capaz de reconhecer, manter e introduzir valores de forma cumulativa e sinérgica. Isto é, intervém a médio e longo prazo, de forma relacional, assumindo e promovendo os vínculos entre territórios, atividades e pessoas, opondo-se a outras políticas mais físicas e defendendo intervenções menos burocráticas, adaptando-se a diferentes realidades territoriais*”. (ISCTE, Centro de Estudos Territoriais, 2005, pp. 25-26)

Outro dos conceitos utilizados é *requalificação urbana*, que apresenta um carácter mais qualitativo e que pode ser entendido como “*um instrumento para a melhoria das*

condições de vida das populações, promovendo a construção e recuperação de equipamentos e infra-estruturas e a valorização do espaço público com medidas de dinamização social e económica, provocando a mudança do valor da área, ao nível económico, cultural, paisagístico e social”. (ISCTE, Centro de Estudos Territoriais, 2005, p. 24)

Por outro lado, existe também, a conceção de *regeneração urbana* que permite a melhoria das condições de vida, tentando resolver os problemas de degradação urbana a nível social, do emprego, dos equipamentos, das infra-estruturas e da habitação, com o objetivo principal de inverter a tendência de declínio urbano, contemplando a realização de intervenções de âmbito social e urbanístico, em territórios que apresentam por exemplo, o espaço público degradado, falta de equipamentos e de serviços e também alguns problemas como a exclusão social. De acordo com Tallon (2010), citado por (Mendes, 2013, p. 36), a regeneração urbana assume-se como uma resposta proativa a problemas urbanos específicos, e em função dos diferentes contextos urbanos em que surge, possui uma especificidade enquanto forma de planeamento urbano que a distingue das demais intervenções e que ditará o seu modo de implementação no território. É um tipo de planeamento urbano de carácter fortemente estratégico, formalizado de um modo geral em intervenções de fundo, numa série de dimensões que não apenas o do mero renovar do espaço edificado, e do qual decorrem profundas alterações, quer no âmbito do ordenamento do território, quer no âmbito da geografia urbana.

Contudo, a presente dissertação centra-se no conceito da reabilitação que “não representa a destruição do tecido, mas a sua ‘habilitação’, a readaptação a novas situações em termos de funcionalidade urbana. Trata-se de readequar o tecido urbano degradado, dando ênfase ao seu carácter residencial, intervindo no edificado e na paisagem urbana. Pretendendo (re)adequar o tecido urbano degradado tendo como principal preocupação o seu carácter residencial”. (ISCTE, Centro de Estudos Territoriais, 2005, p. 18)

A questão de partida trouxe também o desafio dos condicionalismos das diferenças sociais, económicas e políticas entre o período 1974-76 (época de implementação do SAAL) e a atualidade, designadamente a definição dos contextos atuais em termos habitacionais e a adequação de um processo basista como o SAAL a processos de reabilitação dos dias de hoje. Para tal foi premente abordar todo o processo do SAAL, desde a sua criação, ao seu término, demasiado prematuro, de modo a tentarmos perceber a possível pertinência deste processo para o tempo em que vivemos, numa tentativa de responder à questão de investigação inicialmente colocada. Para tal, falaremos do conceito

que, porventura, melhor une o passado de onde pretendemos retirar inspiração e o presente: a *participação*, a participação de todos os atores, de todos os cidadãos, que poderá permitir a conceção de projetos e processos mais inclusivos, democráticos e adaptados às novas exigências da atualidade.

Depois de enunciada a temática a ser tratada no decorrer desta dissertação, importa também percebermos quais os motivos que levaram à escolha do tema e de que forma estes conduziram à formulação da problemática a ser desenvolvida.

O tema da presente dissertação acaba em primeiro lugar, por refletir questões atuais e pertinentes, como os problemas habitacionais. Esse será porventura o ponto de partida para o desenvolvimento desta dissertação: o reconhecimento de que existem problemas habitacionais a que é importante dar resposta, sendo necessário encontrar soluções que os mitiguem ou resolvam.

Nesta procura de soluções, aparece um processo muitas vezes esquecido da nossa história contemporânea, o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL), e é por aqui que o tema se acabará por desenvolver, no encontro de duas épocas, de duas sociedades, no encontro de dois tempos diferentes, distantes e ao mesmo tempo ligados.

Desta forma, os principais motivos que levaram à escolha do tema são:

- Realização de uma reflexão séria e consciente sobre as necessidades habitacionais atuais nas cidades;
- Interesse pela possível importância do SAAL para o momento atual da habitação em Portugal;
- Possibilidade contemporânea de recurso aos ensinamentos de um processo histórico como o SAAL, ao nível da participação das populações, mas também ao nível da colaboração entre técnicos e destinatários dos processos;
- Importância da reabilitação urbana para o desenvolvimento das cidades e para a problemática da habitação;
- Criação de espaços urbanos mais justos e democráticos.

Depois da escolha do tema foi importante procurar fatores que o permitissem elaborar e estruturar, por forma a ser possível relacionar a problemática da habitação com um processo histórico como o SAAL, procurando paralelismos que permitissem criar as bases para o desenvolvimento do trabalho.

Em primeiro lugar, é clara e evidente a degradação de alguns bairros, mais ou menos centrais, de algumas cidades portuguesas, ao mesmo tempo que vivemos num contexto socioeconómico desfavorável para a construção de novas habitações. Apesar de não ser possível afirmar que existe défice de habitação em Portugal, até porque se pode considerar que existem fogos em excesso, tendo em conta o número de famílias, a verdade é que existem muitas pessoas, por diversos motivos, com dificuldades no acesso à habitação.

Ainda assim, como já foi referido é preciso ter em conta, que paralelamente ao contexto acima referido, a atualidade tem trazido também outras dinâmicas, que têm de alguma forma alterado a situação da reabilitação e o panorama existente, por exemplo nas áreas mais antigas das cidades portuguesas. Assim, ao mesmo tempo que o investimento na reabilitação tem aumentado, tem-se intensificado, também, o processo de gentrificação. Contudo, quer o investimento, quer a gentrificação são de âmbito essencialmente turístico, contribuindo para a expulsão dos residentes que sempre habitaram os centros das cidades e contribuindo para que estes não se apresentem como soluções para os problemas habitacionais devido principalmente aos elevados valores dos imóveis.

Por fim, procuram-se com esta dissertação, novas soluções que permitam o estabelecimento de novos rumos para os problemas apresentados e, neste sentido, este trabalho, passará pela procura de modelos mais participativos e inclusivos, de que o SAAL será exemplo.

1.2.1 Os objetivos da dissertação

Os objetivos são entendidos como um enunciado declarativo, que especifica a orientação da investigação, segundo o nível dos conhecimentos estabelecidos no domínio da questão. Definem, ainda, as linhas de prospetiva a desenvolver, proporcionando um valor acrescentado à situação de partida e indicando o porquê da investigação, ao mesmo tempo que esclarecem e revelam aquilo que se pretende fazer para responder às questões da investigação (Reis, 2010, p. 42).

Mas os objetivos são também as metas que se pretendem atingir no decorrer do trabalho de pesquisa, devendo, contudo, ser coerentes com a justificação da escolha do tema e com o problema levantado pela questão de partida. Assim, os objetivos podem ser classificados em geral (principal) e específicos. “*O objetivo geral é a síntese ou resumo*

daquilo que se pretende desenvolver na dissertação e os objetivos específicos são aqueles que explicitam os detalhes do objetivo geral e definem os diferentes pontos a serem abordados” (Reis, 2010, p. 43).

Desta forma, o objetivo geral ou principal desta dissertação passa por analisar se o processo SAAL poderá servir de base a políticas atuais de reabilitação urbana, contribuindo, assim, para a resolução de alguns dos problemas habitacionais que se verificam em Portugal, tentando para tal, encontrar neste processo da década de setenta, pressupostos que sirvam para a construção de políticas atuais mais inovadoras, participadas e inclusivas.

Associados ao objetivo principal, surgem outros que por um lado o complementam e, por outro, contribuem para a sua resolução, constituindo os objetivos específicos. Estes passam por descrever o contexto do SAAL, estudar o panorama atual da habitação em Portugal e compreender que existem problemas aos quais é preciso dar resposta, tentando justificar que o SAAL é uma metodologia capaz de cumprir tal desiderato. Pretende-se ainda, avaliar a importância da participação e do próprio SAAL enquanto processo participativo como motor para a reabilitação e para a resolução de algumas carências habitacionais do presente.

Para alcançar os objetivos enunciados, recorreu-se a uma abordagem variada e multidisciplinar, passando pela análise dos conceitos e da sua própria evolução, pela análise das políticas e pelo estabelecimento de relações transversais entre as temáticas abordadas, como a participação das populações na resolução dos seus problemas habitacionais.

1.3 A metodologia da dissertação

A pesquisa e a análise dos conceitos relacionados com o tema escolhido para a dissertação pressupõem a utilização de técnicas e métodos de investigação variados, que passam pela recolha, observação e análise de dados e de factos variados.

O método científico é o mais utilizado para a obtenção de resultados e conclusões que satisfaçam as questões de partida inicialmente colocadas, pois, segundo (Reis, 2010, p. 7), este percorre a recolha, observação, análise e sistematização dos factos que devem atender aos princípios da objetividade, da racionalidade e da inteligibilidade, reunindo um conjunto

de determinadas normas que devem ser satisfeitas na condução da pesquisa para a obtenção de conclusões válidas.

A palavra “método” advém do grego *méthodos*, que significa “caminho para chegar a um fim”, podendo ser entendido como um conjunto de etapas ou processos que devem ser seguidos de forma ordenada e meticulosa, com o objetivo de obter respostas. Assim, *“partindo da concepção de que método é um procedimento ou caminho para alcançar determinado fim e que a finalidade da ciência é a procura do conhecimento, pode-se dizer que o método científico é um conjunto de procedimentos adotados com o propósito de atingir o conhecimento”* (Reis, 2010, p. 7).

Por outro lado, a palavra “metodologia” resulta da combinação das palavras gregas *méthodos* e *lógus* (estudo). Assim, a metodologia pode ser entendida como a organização das etapas, mobilizando um conjunto sequencial de técnicas, métodos e procedimentos para realizar a pesquisa. Pode também dizer-se que *“a metodologia científica depende de um conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos para que os seus objetivos sejam atingidos, que são os métodos científicos”* (Reis, 2010, p. 7).

Os métodos científicos podem ser classificados em gerais e específicos. Os métodos gerais, segundo (Reis, 2010), são aqueles que fornecem as bases lógicas à investigação e englobam o método indutivo, o método dedutivo, o método hipotético-dedutivo e o método dialético. Os métodos científicos específicos estão relacionados com os procedimentos técnicos a serem seguidos pelo investigador dentro de uma determinada área de conhecimento e os mais utilizados são a observação, a formulação das hipóteses, a experimentação e os métodos estatísticos.

Desta forma, no decorrer do processo de investigação e depois de terem ficado definidos os objetivos a serem alcançados na área de pesquisa escolhida, é necessário estruturar o tipo de pesquisa a ser realizada, as hipóteses, os instrumentos de recolha de dados e os métodos a serem utilizados. São estes aspetos que constituem a metodologia de um trabalho de investigação e que permitem chegar a conclusões fundamentadas e credíveis.

A primeira fase deste trabalho de investigação passou pela pesquisa e levantamento do estado da arte, consistindo na base para o início da elaboração da dissertação. Os principais recursos utilizados para o levantamento do estado da arte foram a pesquisa bibliográfica e documental relacionada com a temática em estudo (livros, relatórios, textos

científicos e académicos, imprensa, audiovisuais e internet) e as entrevistas exploratórias com o objetivo de compreender e explicar os problemas associados ao tema escolhido, ao mesmo tempo que se tentou adquirir uma maior familiaridade com este.

Assim, começou-se por elaborar uma lista com as questões que iam surgindo acerca da pesquisa que ia realizando. O objetivo último seria, mais tarde, redefinir e ordenar essas perguntas para permitir a elaboração de uma questão de partida mais clara e definida.

Após terem sido definidos o tema e os objetivos foi necessário perceber de que forma se iria proceder à recolha da informação necessária para a continuidade da dissertação. Desta forma, antes de definir a própria metodologia, foi preciso colocar a seguinte questão: “O que preciso de saber e porquê?” e só depois, decidir qual a melhor maneira de recolher os dados necessários, para por fim, e quando tivesse toda a informação necessária, decidir o que fazer com ela por forma a adequá-la à questão de investigação colocada (Bell, 2010, p. 95).

O trabalho de pesquisa efetuado permitiu assim, delinear as etapas do trabalho de investigação, planear as tarefas a realizar e o caminho para alcançar os objetivos pretendidos. Definiu-se o que seria pesquisado e como seria realizada tal pesquisa, ao mesmo tempo que foram definidos os recursos necessários à elaboração do trabalho, foi elaborado um cronograma por forma a permitir organizar o tempo e a calendarização da execução de todo o processo, definindo-se ainda os procedimentos metodológicos e as referências bibliográficas que se foram utilizando.

Segundo (Reis, 2010, p. 20), *“o projeto de pesquisa é concebido como uma visão preliminar do trabalho que vai ser realizado, sendo um esboço inicial do que é pretendido fazer”*.

Outros momentos importantes desta fase inicial, essencialmente exploratória, passaram pela ida a congressos, colóquios ou seminários, pois são eventos onde se podem recolher muitas informações e onde se podem conhecer outras ideias e outros pontos de vista, ao mesmo tempo que se pode contactar de forma mais direta com os intervenientes na problemática em estudo, constituindo aspetos importantes para o desenvolvimento do trabalho.

Assim, o desenvolvimento da pesquisa aconteceu através da recolha de elementos inerentes ao tema escolhido que foram inter-relacionados, sendo para tal necessário analisar, comparar, sistematizar e explicar os dados recolhidos (Reis, 2010), nomeadamente

no que diz respeito à concretização do sistema de processos e conceitos que orientam a presente dissertação, designadamente o processo SAAL, a participação, os processos de reabilitação urbana e as questões habitacionais.

Para (Reis, 2010, p. 21), *“cada estudo empírico possui um projeto de pesquisa implícito. No sentido mais elementar, o projeto é a sequencia lógica que interliga os dados empíricos com as questões de pesquisa iniciais do estudo”*. Ao mesmo tempo que para (Bell, 2010), a etapa empírica refere-se a um conjunto de procedimentos e aos seus instrumentos para a elaboração de ações metodológicas de cada etapa da pesquisa.

Desta forma, a pesquisa realizada assentou essencialmente na pesquisa bibliográfica e na análise documental, com a consulta de artigos de revistas científicas ou livros, a análise de fotografias, filmes ou vídeos, variadas fontes impressas e não impressas, permitindo a recolha de dados e de informações complementares necessárias ao desenvolvimento do trabalho de investigação.

No que diz respeito às fontes bibliográficas, existem três tipos, as fontes primárias, as fontes secundárias e as fontes terciárias. Assim, segundo (Reis, 2010, p. 50 e 51), as fontes primárias consistem nas informações originais, contemporâneas aos factos que estão a ser estudados e diretamente ligados ao objeto de estudo, como as dissertações, os relatórios técnicos ou os artigos de revistas científicas. As fontes secundárias consistem em informação disponível para ser utilizada para outros estudos, sendo de mais fácil e rápida aquisição, uma vez que já foi recolhida e pode ser obtida de diferentes formas como pela internet, por livros ou por jornais. As fontes terciárias são obras especializadas que abrangem um conjunto de conhecimentos relacionados com trabalhos, autores, associações e que compilam e selecionam informações das fontes primárias e secundárias, como as enciclopédias e os dicionários.

A revisão da literatura existente sobre a temática em causa e sobre os vários conceitos a serem abordados foi importante e passou pela leitura e análise, de forma crítica, de outros trabalhos científicos, como teses ou dissertações e a identificação das várias opiniões presentes em todos eles. A bibliografia consultada contribuiu para obter informações sobre o tema a pesquisar e foi importante para conhecer os autores que já abordaram o assunto.

Por outro lado, a análise de documentos foi utilizada segundo duas perspetivas, por um lado para complementar a informação obtida por outros métodos de recolha de dados e

por outro lado, como método de pesquisa central, em que os documentos foram o alvo de estudo por si próprios (Reis, 2010).

A análise de documentos foi, assim, um processo importante para tornar a dissertação mais elaborada, funcionando como referência ou somente como inspiração, tornaram o texto mais argumentativo quando deles se retiraram dados e informações. Este método foi ainda eficaz, quando se recorreu ao cruzamento com outros dados, como as entrevistas ou os dados estatísticos. O conteúdo dos documentos passou por uma análise interna e uma análise externa. Na primeira procurou-se entender o texto em si, ainda que esse entendimento tenha sido subjetivo, pois tratou-se de uma interpretação e a segunda passou por entender em que contexto é que o texto surgiu.

Em termos de organização, podem-se classificar os documentos em fontes primárias ou secundárias. Segundo Bell *“as fontes primárias são as que foram produzidas durante o período a ser investigado (...). As fontes secundárias são interpretações de eventos desse período baseadas em fontes primárias (...).”* As fontes primárias podem *“por seu lado, ser divididas em duas categorias. As fontes deliberadas são produzidas tendo em mente os futuros investigadores. Incluem autobiografias, memórias de políticos (...). As fontes inadvertidas são usadas pelo investigador com uma finalidade diferente daquela com que foram produzidas. Resultam do funcionamento dos governos centrais e locais e nascem do trabalho quotidiano”* (Bell, 2010, p. 104 e 105).

Os documentos analisados foram assim dos dois tipos, fontes primárias, que correspondem a documentos produzidos durante o período a que se refere a investigação e fontes secundárias, que constituem interpretações do período em estudo.

Para a presente dissertação, os referidos documentos revestiram-se de especial importância, nomeadamente os que se referiam à temática do SAAL, como os arquivos consultados, as atas das reuniões e das assembleias, os relatórios das brigadas ou os jornais da época. Contudo, foram também importantes para este trabalho, as muitas memórias das mulheres e dos homens que de alguma forma fizeram parte deste processo, retiradas da visualização de documentários, relatadas em colóquios, patentes em exposições ou pelo contacto com moradores de alguns bairros SAAL.

No entanto, a análise documental *“apresenta diversas limitações: depende das fontes que existem e da sua melhor ou pior qualidade e representatividade. A quantidade de informação recolhida é, em geral, grande, exaustiva e dispersa, o que exige um tratamento*

e uma análise mais demorados. Por outro lado, tem várias vantagens: permite evitar o recurso abusivo às sondagens e aos inquéritos por questionário, os documentos proporcionam informações sobre ocorrências passadas que não se observaram (...)” (Reis, 2010, p. 81 e 82).

Apesar das desvantagens referidas, às quais se podem juntar a demora no tratamento da informação recolhida e o cuidado que deve existir em relação à quantidade, fiabilidade e qualidade dos documentos, este método apresenta inúmeras vantagens, ao evitar, por exemplo, o recurso a inquéritos ou questionários ou o facto de permitir obter informações sobre acontecimentos da época que é tomada como referência no nosso estudo e que não seria possível analisar de outra forma.

Torna-se assim evidente, que a metodologia pode ser definida como *“uma forma ordenada e sistemática de encontrar respostas para questões e, como tal, um caminho ou conjunto de fases progressivas que conduzem a um fim. (...) também pode ser considerada um sistema de técnicas, métodos e procedimentos utilizados para a realização de uma pesquisa. Assim, a metodologia é uma condição necessária para que o trabalho científico tenha rumo, direção e que possa ser analisado de uma forma crítica por outros pesquisadores. Sendo um conjunto de passos a percorrer e os meios que conduzem aos resultados, é assim o modo como se organizam trabalho em função dos objetivos que se pretendem atingir, isto é, um processo racional para chegar ao conhecimento ou à demonstração da verdade e onde a sua ordem de assuntos tenha uma sequência lógica”* (Reis, 2010, p. 57).

Assim, a presente dissertação utilizou uma metodologia de pesquisa variada, que inclui uma componente explicativa, uma componente descritiva e uma componente exploratória.

A pesquisa explicativa permitiu uma melhor relação entre as ideias, possibilitando uma explicação das causas e/ou efeitos de determinado acontecimento ou fenómeno; neste sentido, revelou-se importante no entendimento do processo SAAL e na forma como este poderia consistir numa base para novas políticas habitacionais.

Com a pesquisa descritiva, segundo (Reis, 2010, p. 61), foi possível conhecer e interpretar os factos, descrevendo o fenómeno em estudo e especificando os conceitos decorrentes do mesmo. Foi por isso, importante na definição dos vários conceitos que estão

presentes ao longo do trabalho, permitindo um melhor enquadramento da temática em análise.

Por último, o recurso à pesquisa exploratória possibilitou aumentar o conhecimento sobre a temática abordada e obter uma maior familiaridade com o problema em estudo, através da realização de entrevistas com especialista e do levantamento bibliográfico, que permitiu, através da análise de casos próximos ou idênticos, identificar os fatores que contribuíram para gerar os fenómenos estudados. A bibliografia utilizada englobou textos científicos e académicos, relatórios nacionais e internacionais de diversas entidades, livros, publicações periódicas e material disponibilizado na internet.

No decorrer do processo organizativo do presente trabalho foram também realizadas entrevistas presenciais ou por escrito a “atores” SAAL, investigadores e decisores políticos, estas entrevistas, de carácter informal, foram sobretudo a moradores de dois bairros SAAL, o Bairro da Relvinha, em Coimbra e o Bairro do Casal das Figueiras, em Setúbal e a especialistas que de alguma forma dedicaram o seu trabalho à experiência do processo SAAL, tais como arquitetos e investigadores, sendo estas últimas realizadas em colóquios.

Contudo, apesar das entrevistas a moradores de bairros SAAL terem permitido uma relação mais próxima com o processo em estudo, a presente dissertação baseia-se quase exclusivamente, numa análise bibliográfica e documental, pois apesar da tentativa de realização de uma recolha de dados direta junto de protagonistas do processo, não foi possível a obtenção de informação suficiente para ser explorada no decurso da investigação. Em termos de discurso dos atores, recorreu-se apenas a “vozes na segunda pessoa” recolhidas em entrevistas dadas a alguns órgãos de informação e que fornecem descrições muito ricas do processo, bem como reflexões acerca do seu conteúdo e significado.

A pesquisa bibliográfica relacionada com a temática em estudo englobou uma leitura mais seletiva, em que o material escolhido foi analisado de forma mais profunda e tendo mais presentes os objetivos da dissertação, de forma, a evitar dispersões e leituras desnecessárias. Os textos foram analisados em três etapas, por um lado, uma análise mais textual: conceitos, estrutura geral e informações sobre o autor; em segundo lugar uma análise de cariz temático, na qual se pretendeu compreender a mensagem do texto e, por fim, uma análise interpretativa, com uma interpretação crítica das ideias presentes no texto.

Contudo, tratando-se de uma temática recheada de vivências, foi também importante, o recurso a uma pesquisa mais prática, que incluiu o visionamento de documentários, filmes

e uma observação direta de bairros SAAL e bairros de centros históricos. O trabalho passou não pela simples observação de um determinado fenómeno, mas principalmente pelo que dele se retirou e, neste sentido, foi essencialmente uma observação direta, onde se tentou extrair a máxima informação em termos humanos e materiais, tanto nos bairros SAAL como em outros bairros de uma determinada cidade.

Depois de observado o fenómeno em causa com recurso às estratégias referidas, é necessário perceber de que forma o problema será abordado, ou seja, o modo como os resultados obtidos serão tratados e apresentados. Neste sentido, a pesquisa pode ser de carácter quantitativo ou qualitativo. A pesquisa quantitativa, segundo (Reis, 2010, p. 62), considera que todos os dados podem ser quantificáveis, o que significa traduzi-los em números, considerando as opiniões e as informações obtidas para os classificar e analisar. Para o tratamento dos dados resultantes desta abordagem são normalmente, utilizados métodos estatísticos.

No que diz respeito à pesquisa qualitativa, (Reis, 2010, p. 63), considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números, consistindo numa pesquisa descritiva, oferecendo uma melhor visão e compreensão do problema.

A escolha dos instrumentos de recolha de dados não pode assim, ser feita ao acaso, pois deve depender dos objetivos que foram definidos no início e que se pretendem alcançar no final da dissertação, assim como, da natureza da questão de partida. A recolha e a consequente análise de dados são processos complexos e demorados, por isso, é conveniente verificar quais os mais adequados para o estudo em causa e de quais se poderá retirar uma informação mais clara e adequada ao estudo a realizar.

Desta forma, e tendo em conta o tema, os objetivos e a questão de partida desta dissertação, os instrumentos de recolha de dados foram muito mais qualitativos do que quantitativos. A pesquisa realizada foi muito mais descritiva, baseada essencialmente no processo em si e nos significados e conteúdos profundos dos elementos recolhidos, englobando a análise de conceitos, de ideias e de factos.

Contudo, a pesquisa quantitativa também foi utilizada, recorrendo-se à análise de dados estatísticos e à sua apresentação em tabelas e gráficos, nomeadamente os que dizem respeito à caracterização de algumas dimensões da situação habitacional em Portugal.

Por fim, importa referir alguns problemas de teor metodológico que se verificaram em todo o processo de investigação. Em primeiro lugar, uma das maiores preocupações surgidas na elaboração desta dissertação prendeu-se com a enorme quantidade de informação disponível sobre algumas das temáticas abordadas, sendo necessário, tal como refere (Bell, 2010, p. 106), ajustar a quantidade de material documental que se vai analisar ao tempo de que se dispõe para desenvolver a investigação. Isto obrigou, por um lado, a efetuar uma boa seleção desta informação e, por outro, a redefinir o espaço temporal, que se apresentava no início das pesquisas como sendo demasiado extenso. Assim, antes de mais foi necessário definir um espaço temporal de análise, que se apresentava, no início das pesquisas, como sendo demasiado extenso. Assim, assumiu-se que o espaço temporal a abordar na tese, compreenderá um período entre a década de setenta e a atualidade. Contudo, isto não significa que não se verifiquem no decurso do trabalho referências a períodos anteriores, principalmente para apoiar a definição de conceitos ou efetuar o enquadramento das temáticas estudadas.

Em segundo lugar, esta dissertação não tem a pretensão nem o objetivo de ser uma compilação exaustiva acerca dos conceitos abordados, nem pretende sequer ser uma dissertação baseada numa compilação histórica. Tinha também à partida um imperativo importante: não ser uma dissertação sobre arquitetura, pois a reabilitação e a problemática da habitação, são assuntos transversais, a várias áreas de estudo; é, por isso, um trabalho sobre as políticas de habitação, sobre a cidade, sobre as pessoas e a sua participação, e sobre os processos de reabilitação, assumindo uma perspetiva de análise que parte das ciências sociais.

1.4 A Estrutura da dissertação

A presente dissertação está dividida em seis capítulos, sendo que o primeiro capítulo, correspondente à introdução, engloba também a formulação da questão de partida, o objeto de estudo e os objetivos, a metodologia e a explicação da estrutura da dissertação.

O segundo capítulo intitulado, “As cidades, as suas áreas centrais e a problemática da habitação em Portugal”, começa por fazer uma abordagem do conceito de cidade, da sua importância e da sua evolução. De seguida, aborda a problemática das áreas centrais das cidades, procedendo à sua caracterização, para facilitar o enquadramento do tópico seguinte, onde se fará uma análise sobre a evolução das intervenções em áreas antigas das

idades, para depois se analisar o estado da arte em Portugal. Neste capítulo irá então ser abordado o conceito de reabilitação, percebendo o que levou ao seu aparecimento e tentando compreender por que motivo continua a ser tão importante na atualidade. Para isso, para além de analisar o conceito em si, será necessário analisar também a sua evolução.

No terceiro capítulo procede-se ao enquadramento histórico da questão em análise, começando por descrever o Portugal da década de setenta e mais concretamente o período que se seguiu à Revolução de 25 de Abril de 1974 até à Constituição de 1976, o Período Revolucionário em Curso (PREC), em que eclodiu o processo que dá corpo ao presente trabalho: o SAAL. Segue-se depois um necessário paralelismo entre a década de setenta e a atualidade, por forma a se perceberem as diferenças entre as duas realidades. Posteriormente, inclui-se uma contextualização da problemática habitacional, onde se analisa a questão da habitação em Portugal, desde os anos setenta até ao presente, sem ter, contudo, a pretensão de resumir a história das políticas de habitação no nosso país.

O quarto capítulo é todo ele dedicado ao processo SAAL, começando com a criação deste processo, seguindo-se uma análise à sua evolução, às suas dinâmicas, aos conceitos a ele associados e à forma como se foi desenvolvendo, para por fim se abordar o fim prematuro deste processo.

No quinto capítulo, e depois de efetuados os enquadramentos, a discussão de conceitos e apresentado o processo SAAL, analisa-se ainda, um conceito importante para a presente dissertação, “a participação” e a sua importância para a reabilitação e para a habitação. De seguida apresentam-se e discutem-se possíveis soluções para a reabilitação urbana e para a problemática da habitação, começando com referências à situação atual da habitação em Portugal e enunciando algumas das alterações políticas na área da habitação e das cidades. Por fim tenta-se perceber o que do SAAL se poderá extrair, para servir de base para processos atuais, recorrendo a exemplos de processos atuais de natureza basista.

O último capítulo desta dissertação, a conclusão, pretende sintetizar o que foi analisado e abordado ao longo dos vários capítulos, ao mesmo tempo que se pretende projetar abordagens futuras, ao pensar como é que o SAAL poderá ser utilizado como política.

Capítulo 2

As cidades, as suas áreas centrais e a problemática da reabilitação urbana

Neste capítulo procede-se a uma clarificação de conceitos relacionados com a cidade, as áreas centrais e a reabilitação urbana, ao mesmo tempo que se fará uma evolução da problemática da intervenção em áreas antigas das cidades e uma análise do estado da arte em Portugal.

2 As cidades, as suas áreas centrais e a problemática da reabilitação urbana

2.1 O conceito de cidade

Não seria possível falar de reabilitação ou intervenção urbana, sem falar do conceito de cidade. Na verdade, não é possível entender estes conceitos, o interesse que lhes está associado ou a sua finalidade, sem entender o espaço que lhes é inerente.

A cidade é, em primeiro lugar, um espaço dinâmico, um espaço interativo, onde para muitos tudo acontece. É o espaço de vivências, de encontros, de negócios, de socialização, é um espaço multicultural e na realidade sempre assim foi.

É certo que o objetivo deste trabalho não passa por analisar de forma exaustiva e aprofundada a história das cidades ou a sua evolução, mas o que seria da parte sem o todo? E para se compreender um pouco melhor este espaço, é necessário debruçarmo-nos um pouco sobre a sua problemática e perceber as suas dinâmicas.

Assim, apesar de o presente trabalho incidir sobre uma época relativamente recente da nossa história, a compreensão da cidade moderna só se torna credível se incluir também os processos históricos que a moldaram. (Teixeira, 1993, p. 374)

Da mesma forma, este trabalho não terá tanto em conta o desenho das cidades ou do espaço urbano, a organização do espaço ou os tipos de edificação, será por isso, uma abordagem mais qualitativa, mais centrada nas pessoas e no seu contributo para a evolução da cidade, que não terá tanta preocupação com o espaço em si, mas mais com os processos sociais que lhe deram origem.

Segundo (Salgueiro, 1999), a população residente em espaço urbano foi aquela que mais aumentou nos últimos séculos e foi durante a Revolução Industrial, iniciada em Inglaterra na segunda metade do século XVIII e que depois proliferou para a maioria dos países europeus, que, no caso europeu e em termos relativos, esse aumento populacional foi mais significativo. Assistiu-se a um enorme êxodo rural, as populações abandonaram o espaço rural em direção à cidade industrial à procura de melhores condições de vida. No entanto, encontraram aquilo que muitas vezes foi chamado de um “espaço doente” e, assim, surgem durante o século XX, os primeiros planos que tinham como objetivo melhorar a cidade existente.

É também durante o século XX, em 1933, que é elaborada pelo CIAM (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna) a Carta de Atenas, que se apresenta como um excelente exemplo das novas concepções de cidade que foram surgindo durante o início daquele século. Este documento é também marcado pelo cariz progressista face à cidade, muito mais direcionado para o modernismo (à semelhança da arte da época), e para tal a cidade deveria traduzir todos os avanços tecnológicos do seu tempo.

Mas era também uma cidade homogeneizada, com pouca identidade, pois a ideia defendida era a de que as cidades deveriam ser idênticas em qualquer lugar do mundo, não havendo por isso, espaço para a individualidade ou para as tradições. Foi utilizada a construção em altura, necessária para dar resposta ao enorme aumento populacional, sendo em muitos casos a única forma de disponibilizar habitação condigna às populações. Além disso não existia o conceito de rua, pois esta era considerada barulhenta e perigosa, contrariando as questões de higiene e de luminosidade que se defendiam na época. Contudo, este modelo padronizado foi alvo de inúmeras críticas por parte de moradores e técnicos e os modelos defendidos foram progressivamente abandonados.

Desta forma, o foco vira-se, então, para a cidade mais real, mais verdadeira, com todas as suas tradições e peculiaridades, com as suas gentes, com as suas ruas e praças, com as suas fachadas e lojas. Esta mudança de paradigma, é bem evidente na Nova Carta de Atenas, lançada em 2003 pelo Conselho Europeu de Urbanistas e que teve como principal objetivo a renovação da anterior Carta. Pretendia-se a criação de uma rede europeia de cidades que mantivessem a sua riqueza e diversidade cultural, mas que se tornassem mais adaptadas às novas problemáticas do século XXI, como as questões da imigração ou da globalização, surgindo assim, uma visão mais moderna da cidade.

A Nova Carta de Atenas propõe uma Visão da cidade coerente que pode ser atingida pelo urbanismo e pelos urbanistas, em colaboração com outros profissionais. Propõe novos sistemas de governância e pistas que permitam o envolvimento dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, utilizando as vantagens das novas formas de comunicação e as tecnologias de informação, ao mesmo tempo que se centra mais nos habitantes e nos utilizadores da cidade e nas suas necessidades. (Conselho Europeu de Urbanistas, 2003).

A Visão que fundamenta a Nova Carta de Atenas 2003 é ainda completada por uma breve referência às principais questões e desafios que afetam as cidades no princípio do século XXI, bem como os necessários compromissos dos urbanistas para pôr em prática esta mesma Visão. (Conselho Europeu de Urbanistas, 2003) As principais questões a ter

em conta dizem respeito às alterações sociais e políticas, às alterações económicas e tecnológicas, às alterações ambientais e às alterações urbanas, por causa dos seus efeitos potenciais no desenvolvimento de uma cidade. Por outro lado, alguns dos principais desafios para as cidades do futuro passam pelas alterações ambientais, pelo desenvolvimento das comunicações e dos transportes e por um planeamento mais coerente entre as zonas mais antigas das cidades e as mais recentes. (Conselho Europeu de Urbanistas, 2003)

Segundo a Nova Carta de Atenas, o futuro constrói-se em cada instante do presente pelo efeito de cada uma das nossas ações e o passado oferece-nos lições de grande valor para o futuro. Assim, relativamente a determinados aspetos, a cidade de amanhã já existe hoje. Existem, no entanto, muitas características da vida na cidade que apreciamos e gostaríamos de realçar e transmitir às gerações futuras. Qual é, então, o problema de base das cidades de hoje? É a falta de coerência: não só em termos materiais, mas também a falta de coerência na continuidade de evolução no tempo, que afeta as estruturas sociais e as diferenças culturais e isto não significa somente a continuidade das características dos espaços construídos, mas também a continuidade da identidade, que é um valor muito importante a salvaguardar e a promover num mundo sempre tão dinâmico. (Conselho Europeu de Urbanistas, 2003)

Henri Lefebvre entendeu a cidade de outra forma, defendendo o direito a esta como forma superior de direito. Entendeu o direito à cidade como direito à liberdade, à individualização na socialização, como direito ao habitar e ao habitat. Porém, o valor mais importante, seria aquele que ele denominou como direito à obra, ou seja, o direito a participar e o direito à própria apropriação do espaço, pois entedia que sem apropriação nunca poderia haver participação. (Bandeirinha, 2014, p. 41)

No século XXI, com o acentuar da globalização, as cidades adquirem uma importância crescente e são entendidas como espaços onde o conhecimento e a inovação se podem desenvolver, mas que também são elas as mais afetadas por problemas como o desemprego, a pobreza, a segregação social, a criminalidade ou as disparidades sociais.

Ora a presente dissertação aborda precisamente uma das formas de resolver alguns dos problemas das cidades, pois a reabilitação urbana assume-se como uma ferramenta a utilizar no espaço urbano e que ao permitir a realização de iniciativas que têm em conta o existente e abrangem vários setores possibilita ir ao encontro das necessidades das cidades. Desta forma, o reforço do papel da reabilitação urbana tanto ao nível dos conceitos como

das políticas deveu-se também, em grande medida ao aumento da importância das cidades para o processo de desenvolvimento global, para o qual as várias intervenções nas cidades contribuíram.

Mas o interesse pela cidade reside também no facto de esta ser um local privilegiado para a transformação social e para a exploração de novos caminhos nas áreas da arquitetura e urbanismo, o que permitiu a criação de um amplo espaço de convergência com os movimentos populares e com as organizações de moradores. (Nunes & Serra, 2002)

Assim, as cidades e o espaço que as rodeia são, na atualidade, os territórios onde se verificam os principais acontecimentos económicos e sociais e são também os locais onde as questões identitárias mais se colocam. Em relação ao nosso país, todas as mudanças que têm acontecido refletem-se de forma clara nestes espaços, pela sua heterogeneidade, pelos números populacionais e na nossa história recente foram muitos os acontecimentos que marcaram e de certa forma transformaram o espaço urbano. O advento da liberdade em 1974, o regresso dos portugueses das ex-colónias, as mudanças sociais, políticas e económicas, a entrada na CEE em 1986 e todo o processo de integração e a consequente globalização que o país foi sofrendo, transformaram a nossa sociedade e as nossas cidades. (Ferreira, 2005)

Neste contexto de mudança, as cidades tendem a assumir um papel relevante, talvez porque seja nestes espaços que estas transformações sejam mais visíveis. Mas também por serem nelas, que as adaptações e as soluções para os problemas que surgem também mais facilmente emergem. Neste contexto, podem também passar pelas cidades as mudanças necessárias para os problemas habitacionais.

2.2 As áreas centrais das cidades

A importância atribuída às áreas mais centrais das cidades relaciona-se com a possibilidade de aqui podermos observar, através de registos arquitetónicos, sociais e culturais, o passado, o presente e os desejos futuros de uma população. (Ramalhete, 2006)

Coincidem normalmente com o núcleo de origem do aglomerado, de onde irradiaram outras áreas urbanas sedimentadas pelo tempo, conferindo, assim, a esta zona uma característica própria cuja delimitação deve implicar todo um conjunto de regras tendentes à sua conservação e valorização.

Ao percorrermos estas áreas das nossas cidades, ao deambularmos pelas suas ruas tantas vezes estreitas e sinuosas, ao observarmos as fachadas repletas de histórias para nos contar ou ao convivermos com as suas gentes e as suas vivências, é possível entendermos o centro histórico como um testemunho vivo do passado das cidades e de grande importância para a identidade destas.

Contudo, nas áreas centrais das cidades do nosso país é visível o abandono do edificado e a sua consequente degradação física e em alguns casos social, pois são zonas com crescente falta de população real e permanente, aquela a quem pertence a tradição, os usos e os costumes, aquela que sente efetivamente a cidade como sua e que é pertença daquele espaço e daquele lugar.

São zonas que têm, contudo, sido objeto de inúmeros processos e programas de reabilitação, com maior ou menor sucesso e alvo de um mais recente interesse por parte de investidores imobiliários, impulsionados pelo aumento do turismo em Portugal e pelo aumento da imigração de algumas nacionalidades com elevado poder de compra¹. No entanto, quando olhamos para as nossas cidades e para as suas áreas mais centrais ou históricas, ainda encontramos muita degradação, do espaço público, dos monumentos e do edificado.

Outra problemática associada a estas áreas centrais prende-se com as designações atribuídas, sendo vários os termos utilizados para as designar. No caso da classificação como património mundial, por exemplo, existe um conjunto diverso de designações (*ancient city, ancient village, town centre, city, historic area, historic centre, medina, old city, old town*), correspondendo *historic centre* à designação mais recorrente. (Ramalhete, 2006)

Desta forma, a noção de centro histórico advém da aplicação territorial do conceito de património, implicando que a noção de valor patrimonial se estenda para além do monumento isolado, abrangendo a sua envolvente e implicando ainda, a atribuição de um valor patrimonial a elementos de cariz vernacular, em especial a espaços arquitetónicos com funções residenciais e de serviços. Este aspeto é relevante, uma vez que traz para uma nova

¹ Instrumentos como as Autorizações de Residência para fins de Investimento (ARI, popularmente designada como Visto Gold), em vigor desde 8 de outubro de 2012, decorrente das alterações efetuadas à Lei de Estrangeiros pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, ou o Regime Fiscal para Residentes não Habituais, introduzido em 2009, têm contribuído para este processo.

esfera o papel dos indivíduos anónimos e do seu saber na construção do território e este reconhecimento acaba por advir da sua inserção num conjunto que produza algum sentido. (Ramalhete, 2006)

Daqui advém a importância dos centros históricos, por serem lugares de várias histórias e acontecimentos e por consistirem como noção de um espaço em que uma determinada associação de elementos constitui por si só um valor acrescentado. São lugares em que a arquitetura tradicional, os saberes, as pessoas, a comunidade, as origens, as ruas e as praças dão sentido ao todo, independentemente da presença ou não de monumentos.

São áreas que representam aquilo que nos arriscamos a perder no contexto de uma urbanização galopante (espaço público, qualidade de vida, referências identitárias) e que acabou por fazer mais sentido quando começaram a surgir novas áreas ditas centrais nas cidades, tornando-se numa reação contra o risco de desaparecimento, mas que arrasta consigo o objetivo de promover a regeneração. (Peixoto, 2003, p. 213)

Os centros históricos são também importantes pela sua centralidade geográfica, social e económica, em termos sociais porque são os principais lugares de encontro e de trocas entre a população e em termos económicos porque é nestas áreas que se localizam os principais estabelecimentos comerciais, as sedes das principais empresas e a administração pública.

Mas o reconhecimento da existência de um centro histórico é também a atribuição de uma origem territorial a uma comunidade e, talvez por isso mesmo, os centros históricos estejam tão relacionados com as identidades territoriais, transformando-se em referências fundamentais nos diversos mecanismos de construção e reprodução da memória e da identidade cultural das comunidades dos dias de hoje. (Ramalhete, 2006)

Para Françoise Choay (2011), o primeiro autor a incluir os conjuntos urbanos na noção de património foi John Ruskin, em 1849, alertando para a importância da continuidade dos tecidos urbanos, numa reação às teorias que defendiam a conservação do monumento isolado do seu conjunto. Esta autora destaca, também, o papel do arquiteto italiano Gustavo Giovannoni, como tendo sido ele a lançar as bases para o nascimento da reabilitação urbana.

A aceitação alargada da integração dos centros históricos não é alheia ao facto de a revolução industrial (numa primeira fase) e a suburbanização das grandes cidades (a partir de meados do século XX) terem criado ruturas nos tecidos urbanos existentes, fazendo com

que os centros históricos ganhassem um valor simbólico, passando a ser considerados como substrato material das civilizações pré-globalização. (Ramalhete, 2006)

No entanto, e como consequência desta mudança de mentalidade, surge uma outra problemática que passa pela dúvida de como integrar estes espaços na vida e nas cidades contemporâneas, tentando encontrar as melhores formas de atuação, pois estamos na presença de espaços que possuem elementos essenciais para a memória, outros que apenas desempenham um papel acessório e que podem de alguma forma ser substituídos, outros ainda, podem ser adaptados aos novos tempos.

Se os centros históricos são os espaços que refletem os tempos, as épocas e as ideias, é através deles que imaginamos a cidade antiga, é através deles que o passado nos é transmitido, pelas ruas, pelas fachadas e sobretudo pelas gentes. Mas é também verdade que são zonas muito marcadas por processos de declínio, acentuados em Portugal a partir dos anos 70 com o desenvolvimento dos transportes e com o aumento da suburbanização levando a mudanças “nos modos de produção e de apropriação do território, na estrutura das cidades” (Salgueiro, 1999). Estas levaram ao declínio dos centros históricos e ao surgimento de novas centralidades nas periferias das cidades, fazendo com que os centros perdessem alguma importância devido a diversos fatores que os tornaram também, menos atrativos.

Tabela 1 - Fatores de declínio dos Centros Históricos

Fatores de declínio dos Centros Históricos			
Estruturais/Físicos	Sociais	Económicos	Outros
Parque edificado envelhecido	Envelhecimento populacional	Rendas baixas	Falta de estacionamento
Más condições de habitabilidade	Despovoamento	Baixo poder de compra dos residentes	Descaracterização
Esvaziamento da função habitacional	Êxodo populacional	Problemas de heranças	
Carência de infraestruturas sociais e culturais	Insegurança	Perda de competitividade	
	Criminalidade	Terciarização	
		Falta de atratividade do comércio	

Fonte: Elaboração própria

O declínio dos centros históricos acontece principalmente quando a atratividade se perde, com o aumento da degradação física, com os movimentos de saída de população, com a falta de emprego e de oportunidades (Tabela 1), mas reabilitar não deve acontecer apenas pela nostalgia do passado, mas sim com o principal objetivo de devolver a atratividade perdida.

De facto, é necessário manter os centros e revitalizá-los devido aos valores culturais que transportam. Estes testemunhos vivos de épocas passadas são uma expressão da cultura e um dos fundamentos da identidade do grupo social, vetor indispensável face aos perigos da homogeneização e despersonalização que caracterizam a civilização urbana contemporânea. (Salgueiro, 1999, p. 392)

Mas os centros históricos são também áreas com uma enorme potencialidade, patente no forte carácter simbólico e identitário, na existência de vários edifícios de valor patrimonial e a existência de espaços públicos pensados para os hábitos e atividades de socialização.

Desta forma, importa sintetizar numa análise SWOT os vários aspetos relacionados com os centros históricos, evidenciando as suas potencialidades, os seus pontos fracos, as várias oportunidades e as ameaças a que continuam a estar sujeitos (Tabela 2).

Potencialidades	Pontos fracos
<ul style="list-style-type: none"> - Valor patrimonial dos elementos e do conjunto; - Espaços públicos importantes para as tradições locais; - Valor identitário e simbólico; - Certo nível de centralidade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Descaracterização; - Degradação do edificado; - Edifícios e espaços comerciais abandonados; - População envelhecida; - Problemas de estacionamento; - Despovoamento.
Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> - Apelativo para novos residentes; - Existência de formas de lazer; - Novas atividades económicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pressão urbana; - Musealização; - Excesso de turismo; - Expulsão de residentes tradicionais (classes populares e médias); - Esvaziamento populacional.

Tabela 2 - Análise SWOT de centros históricos (Fonte: elaboração própria)

Contudo, apesar da maior utilização do conceito “centro histórico”, esta dissertação pretende abranger uma área maior, daí que o termo utilizado passe por áreas antigas “*porque*

o que nos interessa é encarar os problemas das zonas já existentes e consolidadas, incluindo as construídas já neste século e não apenas aquelas partes a que se atribui um valor histórico ou monumental especial.” E nem sempre serão zonas centrais “porque, em geral, quando falamos de “centro”, referimos apenas a áreas central onde se concentram os principais comércios e edifícios públicos, quando nos interessa tratar também de bairros residenciais mais ou menos antigos, de maior valor arquitetônico, que podem não constituir uma área central.” (Portas, 2005, p. 155)

Importa também referir, e parafraseando novamente (Portas, 2005), que o valor de uma área antiga, não é apenas o dos edifícios: é um valor de localização ou de “centralidade” para os que lá trabalham, moram ou podem vir a morar; é o valor da infraestrutura já instalada mesmo se, nalguns casos, carente de reforma; é o valor acumulado de investimentos de milhares de cidadãos, proprietários ou não, nas suas casas, nas suas lojas, nos seus armazéns ou oficinas. Assim, para esta dissertação, o maior valor patrimonial dos centros mais antigos das nossas cidades são as pessoas, pois nelas reside a identidade das cidades e dos lugares.

Por fim, é importante contextualizar a importância e o destaque atribuído às áreas centrais na presente dissertação. Assim, além do direito à habitação, do qual se falará mais à frente, este trabalho é também sobre o direito ao lugar e sobre a sua importância para a afirmação pessoal nas sociedades. O SAAL foi também, sobre esse direito, sobre a possibilidade de permanecer nos espaços mais centrais das cidades, sobre a sua conquista e apropriação. Por isso, muitos dos bairros SAAL foram implementados nos centros das cidades, por forma a que as populações à época, pudessem usufruir das mesmas oportunidades dos restantes habitantes.

Na verdade, na sua base, o SAAL não pretendia somente construir casas para as populações que viviam em más condições de habitabilidade. Pretendia principalmente e acima de tudo conferir a essas pessoas o direito à cidade, mas um direito à cidade, que tal como defendeu Henri Lefebvre fosse participado, para que a apropriação do espaço fosse realmente efetivada.

2.3 Intervenção urbana: a problemática da reabilitação

A intervenção em áreas urbanas em declínio ou com problemas, sejam elas históricas ou mais recentes, centrais ou mais periféricas permite que as cidades sejam valorizadas no

seu todo. Assim, as intervenções urbanas não devem ser pensadas de forma isolada e não devem esquecer a história, as pessoas ou a identidade do espaço.

Este trabalho passa, por isso, pela tentativa de perceber até que ponto uma intervenção que envolva mais intensamente os habitantes e os utilizadores permitirá um maior envolvimento de todos e uma maior apropriação do espaço enquanto seu. Não pretende, por isso, analisar intervenções de carácter monumental ou histórico, mas sim intervenções em edificado do ponto de vista habitacional. Isto não significa que aquele não seja relevante nas nossas cidades, mas sim que a grande maioria dos problemas da atualidade se prendem muito mais com as questões do edificado para habitação. Assim, o modelo que este trabalho defende é uma intervenção mais participada, através da qual a melhoria do espaço urbano, seja também a melhoria da cidade no geral, tornando-a mais moderna, inclusiva e participada.

No que diz respeito às intervenções nas áreas mais centrais das cidades, os chamados centros históricos, é importante que estas sejam entendidas como um verdadeiro processo de melhoria do espaço habitacional, conferindo às populações residentes uma melhor qualidade de vida. É importante por isso entender, que os centros históricos são uma área “viva” e que apesar de serem uma zona mais antiga são também uma parte integrante da cidade que se quer moderna e desenvolvida. Isto não significa que se esqueça o património histórico, mas sim que haja uma integração, uma harmonia ou se quisermos uma saudável convivência, em que todas as atividades, pessoas e testemunhos das várias épocas interagem, permitindo a convivência entre passado, presente e futuro.

A verdade é que muitos dos processos de intervenção acabam por ter como base uma dicotomia de difícil resolução, ou pelo menos assim tem sido, pois na sua grande maioria ou se perde o valor arquitetónico/histórico ou se deixam estas áreas sem vida, muito por culpa da falta de planeamento e da falta de ligação entre os projetos para as áreas centrais e a cidade no geral, e, arrisco-me a dizer também, a falta de voz que é dada às populações, levando à sua pouca participação.

Na grande maioria dos projetos ou programas desenvolvidos, a pouca abrangência dos mesmos acabou por ditar o seu insucesso, pois tendem a incidir muito mais sobre o espaço público do que sobre o parque habitacional, visando por isso, muito mais o desenvolvimento do turismo, do lazer e da economia no geral. Se por um lado, este tipo de intervenção traz uma nova dinâmica a estas áreas, por outro lado, pode em muitos casos acabar por levar à sua descaracterização, pois a verdade é que os centros históricos que são

alvo deste tipo de políticas ganham muitas vezes uma vida que é apenas momentânea, em determinados períodos do dia. Em alguns casos, é como se fossem um museu que encerra portas ao final da tarde.

Ora, os centros das nossas cidades precisam de mais vida, precisam de pessoas “reais”, precisam de gente, de vivências e de identidade e muitas das intervenções que foram e estão a ser feitas acabam por afastar a população que neles queira residir. É importante por isso, manter os residentes ditos tradicionais, as pessoas que sempre ali residiram e atrair nova população, e não só a de rendimentos muito elevados. É, portanto, necessário melhorar o edificado e as condições de habitabilidade, com intervenções que permitam a fixação de vários níveis de rendimento, sem esquecer a população idosa e de baixos recursos que já habita a área.

Não é de todo um processo fácil, é aliás um caminho que se tem vindo a revelar longo e trabalhoso, cheio de obstáculos e de mudanças, repleto de dúvidas, de opiniões e sentimentos contrários. Mas é um trabalho que deve prosseguir, porque a cidade é o nosso espaço e como ficou bem patente as áreas centrais das cidades apresentam muitos problemas por resolver.

Contudo, hoje em dia não são só as áreas mais centrais das nossas cidades a necessitar de intervenção. Na atualidade, muitos dos bairros localizados na periferia das cidades necessitam também, de intervenção. Estes são os bairros que resultaram da deslocação das pessoas dos centros das cidades para as periferias. Porém, muitos destes bairros já nem serão efetivamente periféricos, pois com a expansão e o crescimento das cidades acabaram por ficar incluídos nesta.

Desta forma, sendo o objetivo da reabilitação urbana, o de reabilitar um espaço urbano, considerado como parte integrante do património da cidade e que se apresenta degradado, do ponto de vista do edificado, e do ponto de vista da qualidade de vida, as políticas de reabilitação devem ser abrangentes a todas as partes que se assumam como parte desse património urbano, quer estas sejam mais ou menos centrais.

Ao mesmo tempo, importa também referir, que tendo em conta o que já foi dito em relação ao “espaço cidade”, a reabilitação e os demais processos de intervenção urbana, permitem dar mais sentido às cidades, ou em alguns casos, devolver o sentido perdido e podem permitir acima de tudo uma mudança na relação entre os habitantes e a cidade.

Para tal, as intervenções deverão ser um processo participativo, consistindo numa alternativa aos demais processos de tomada de decisão, sendo mais sensíveis à realidade envolvente, mais recetivas e mais adaptáveis, baseando-se no diálogo e no compromisso entre todos os envolvidos, possibilitando novas dinâmicas sociais mais inclusivas.

Assim, e apesar deste trabalho não pretender analisar de forma exaustiva as várias intervenções urbanas que foram feitas, pareceu importante que existisse uma contextualização acerca da forma como estas intervenções foram evoluindo, revelando algum destaque, as que ocorreram em áreas mais centrais, muito pelo facto de terem sido pioneiras. Por outro lado, a maior referência à intervenção em áreas mais centrais assume importância, no sentido de permitir contextualizar o que já foi referido anteriormente em relação ao facto de o processo SAAL ter incidido sobre o direito ao lugar e esse lugar correspondia em muitos casos, às áreas mais centrais das cidades.

2.3.1 Evolução

As primeiras intervenções realizadas nas áreas centrais das cidades ou centros históricos estavam quase na totalidade relacionadas com uma noção de proteção do património edificado, que numa primeira fase dizia apenas respeito ao património monumental. Assim, as primeiras intervenções nas áreas históricas das cidades eram apenas realizadas no chamado património e no monumento histórico, entendido como uma herança coletiva que era necessário preservar. (Choay, 2010)

Desta forma, durante grande parte do século XX, a maioria das políticas de intervenção tinham como objetivo a proteção e a preservação dos elementos que eram considerados como património e aos quais se dava o nome de monumento histórico.

Mas a noção de património irá tomar outros caminhos, deixando de abranger exclusivamente o património monumental. Inicialmente era apenas considerado património um bem anterior ao século XIX, que mais tarde teve a sua dimensão temporal alargada para as primeiras décadas do século XX e a partir da década de setenta, o conceito avança no tempo, e o território atual, em permanente mutação, passa também a ser considerado como património. Aquilo que é considerado património sofreu, desta forma, uma evolução, alargando-se do elemento isolado para os conjuntos e para o próprio território, evoluindo da noção de herança individual para a de herança coletiva. (Pinho A. C., 2009)

Foi assim que, durante o século XX, surgiu um movimento internacional que teve como consequência a criação de consensos alargados sobre o que é património, o que tem ou não valor e merece ou não ser protegido ou intervencionado, estando uma parte significativa das ideias deste movimento plasmada em documentos internacionais, assinados por um número crescente de países. (Ramalhete, 2006)

O primeiro destes documentos foi a Carta de Atenas sobre o restauro de monumentos, que foi assinada em 1931 e cujo texto é constituído pela legislação existente na época, onde se destaca o entendimento do património como um bem comum a preservar, mas também a importância da envolvente a cada monumento.

Contudo, no início do século XX, as ideias desta Carta não tiveram aceitação e a visão que surgiu foi a dos tecidos antigos como áreas insalubres e obsoletas, inadequadas e um estorvo para a evolução da sociedade contemporânea. (Pinho A. C., 2009)

Surge assim, a Carta de Atenas de 1933, publicada em 1943 por Le Corbusier, que reúne as ideias principais do Movimento Moderno em relação a questões como as altas densidades populacionais e o mau estado de conservação das construções existentes nas áreas antigas das cidades, a falta de espaços verdes, a falta de planeamento ou a errada distribuição das funções urbanas.

Por tudo isto se percebe que esta ideia de cidade era incompatível com a cidade existente e principalmente seria incompatível com os centros mais antigos das cidades, considerando-se até que a destruição destas áreas trazia mais vantagens do que a sua conservação. (Pinho A. C., 2009) Felizmente, muitos dos princípios presentes nesta Carta não foram aplicados e muitos deles não foram sequer aceites.

Assim, durante o século XX, um pouco por toda a Europa, começaram a surgir novas ideias e novas formas de pensar as cidades, o espaço e o património e desta forma, o conceito de reabilitação ganhou destaque. (Pinho A. C., 2009)

Em 1964, a assinatura da Carta de Veneza pelo ICOMOS, relativa à conservação e restauro de monumentos e sítios abre um novo caminho sobre a noção de património centrada apenas na monumentalidade e clarifica a noção de centro histórico, numa tentativa de dar mais importância às pessoas, às suas histórias e à importância que estas terão para a identidade coletiva dos lugares:

“La notion de monument historique comprend la création architecturale isolée aussi bien que le site urbain ou rural qui porte témoignage d'une civilisation particulière, d'une

évolution significative ou d'un événement historique. Elle s'étend non seulement aux grandes créations mais aussi aux œuvres modestes qui ont acquis avec le temps une signification culturelle." (ICOMOS, 1964, p. 1)

Surge também a preocupação com a perda de identidade, tanto das cidades como dos indivíduos e comunidades, admitindo-se que a percepção que o indivíduo tem do ambiente que o circunda é resultado de uma fusão entre o momento presente, as memórias das suas experiências passadas e as suas aspirações em relação ao futuro. Para tal contribuiu a emergência dos conceitos de lugar e de pertença, que conferiram, também, uma outra importância aos tecidos antigos.

No entanto, as primeiras iniciativas de reabilitação urbana surgiram nas décadas de 60 e 70, com o objetivo quase exclusivo de proteger os tecidos urbanos antigos. Os processos de reabilitação foram depois evoluindo, passando a dirigir-se também, a tecidos urbanos variados com problemas sociais, económicos, culturais ou ambientais. (Choay, 2011)

Para tal era necessário um novo tipo de intervenção que permitisse manter a função dos edifícios em condições dignas e adequadas aos requisitos da atualidade, preservando ao mesmo tempo os elementos de interesse cultural. A reabilitação surge assim, no âmbito da conservação integrada do património arquitetónico, como resposta à degradação física dos tecidos antigos, estava ligada principalmente a edifícios habitacionais mais modestos e às dimensões social e funcional dos tecidos urbanos. (Pinho A. C., 2009)

No final da década de 70, a reabilitação era já apontada como um instrumento privilegiado de atuação para dar resposta aos problemas de natureza física, económica e social, reconhecendo a importância de esta contribuir para várias políticas. Contudo, a reabilitação continuava a não englobar todos os edifícios do tecido urbano, ainda que incidisse sobre a envolvente dos monumentos e sítios, apresentasse medidas relacionadas com a qualificação do ambiente urbano e tivesse a preocupação de assegurar a permanência da população que ocupava as áreas centrais. (Pinho A. C., 2009)

Durante esta década, a solução para a degradação das áreas centrais das cidades acabou por ser, em muitos países, a promoção pública de empreendimentos de habitação em massa nas periferias, ainda que a crise financeira que afetou o Estado Providência, tenha trazido restrições orçamentais que obrigaram o Estado a retirar-se da promoção habitacional

e do seu financiamento direto. (Pinho A. C., 2009) Deste quadro, surgiu a necessidade de encontrar novas formas de abordagem para a intervenção urbana.

Desta forma, passou-se da reabilitação de edifícios isolados para paisagens e conjuntos urbanos, trazendo esta mudança outras preocupações como as questões relacionadas com o uso do solo, a circulação de tráfego, as atividades económicas e a demografia, tornando a relação entre a reabilitação urbana e o planeamento cada vez mais estreita e havendo uma maior relação com a vida da comunidade. (Pinho A. C., 2009)

A década de oitenta traz consigo novos problemas urbanos, por um lado porque a maioria das intervenções realizadas nas décadas anteriores foram encaradas como projetos isolados sem integração no planeamento global das cidades e muitos deles consistiram em processos de renovação urbana, de terciarização ou de gentrificação e por outro lado, porque durante esta década verifica-se a tomada de consciência de que não eram só os tecidos antigos a necessitar de intervenção.

Os principais desafios das políticas de reabilitação urbana durante a década de 80 passavam pela melhoria do ambiente urbano, proteção da função residencial; preservação do tecido social; compatibilização entre a preservação dos tecidos antigos, as novas necessidades e as atividades económicas, o surgimento dos problemas de insegurança e criminalidade nas áreas centrais das cidades e a necessidade de encontrar formas de intervenção mais participativas. (Pinho A. C., 2009)

Também durante esta década se assiste a um alargamento em relação ao conceito de reabilitação urbana, admitindo que esta é mais do que a reabilitação de conjuntos de edifícios e que implica uma intervenção ao nível das infraestruturas, dos espaços públicos, dos equipamentos e uma revitalização socioeconómica, reconhecendo que a degradação física mais do que o problema era o resultado de uma série de problemas. (Pinho A. C., 2009) Surge, ainda, a preocupação com a redução das novas construções, mas as políticas de habitação continuaram a ser muito mais direcionadas para a construção nova do que para a reabilitação.

Adicionalmente, começa a valorizar-se mais o princípio da participação das populações, em especial nas fases de definição dos objetivos e das prioridades de intervenção, associada também a novas motivações como a melhoria das condições de habitação. A participação permite uma maior sustentabilidade do processo de reabilitação, levando a projetos comunitários e à promoção de uma maior coesão social. Promove, ainda,

novas formas de parceria e um maior envolvimento e empenho por parte das comunidades nos processos de reabilitação, levando a que estes sejam concebidos com base nas características locais.

Durante o resto da década de oitenta assistiu-se a uma intensificação do debate sobre a necessidade de uma nova abordagem à política de habitação que estava relacionada com a recessão económica, a progressiva retirada do Estado da promoção direta de habitação e o aumento das assimetrias sociais. (Pinho A. C., 2009)

Em termos europeus, apelou-se aos poderes políticos dos estados-membros para que apoiassem as várias iniciativas de indivíduos e grupos que tivessem por objetivo a melhoria da sua comunidade através do seu próprio trabalho. (Pinho A. C., 2009). Verificou-se assim, um aumento da importância da participação enquanto motor da reabilitação das cidades.

A década de noventa ficou marcada pela rutura com os sistemas tradicionais de governança e pelo crescente reconhecimento de que as áreas urbanas representam um importante recurso cultural, educacional e económico; desta forma aumentaram as intervenções de reabilitação, procurando-se novas soluções e novas formas de financiamento. É também nesta década que se assiste a uma maior preocupação com a sustentabilidade. Assim, segundo (Pinho A. C., 2009), os principais desafios que se colocaram às políticas de reabilitação urbana na Europa durante os anos noventa estavam relacionados com as questões ambientais, com a redução das disparidades sociais, com a promoção de abordagens multissetoriais, o repensar do papel do Estado, a implementação de processos mais participados e a mobilização da iniciativa local.

Nesta década, reforça-se também a ideia de que a degradação do edificado não é só uma característica das áreas centrais das cidades, e que nestas encontramos muitas outras áreas degradadas e em declínio. Desta forma, as políticas tiveram, também, de se adaptar a esta nova realidade, passando a englobar outros aspetos, outras realidades e outros territórios urbanos, como os bairros mais periféricos das cidades.

Em 1994, no Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa, de entre várias medidas relacionadas com as cidades, foi referida a necessidade de fortalecer a participação e o envolvimento de todos os cidadãos na vida política, cívica e cultural da comunidade. (Pinho A. C., 2009)

Foi assim que na década de noventa, a nível da União Europeia, a reabilitação ganhou mais destaque, surgindo vários programas de intervenção como foi o caso do URBAN,

surgido em 1990 como um programa-piloto e que é considerado como a primeira ação comunitária centrada em cidades. Segundo (Pinho A. C., 2009) este programa tinha por objetivo apoiar a inovação ao nível do planeamento e da reabilitação urbana, no âmbito de uma política mais ampla de promoção da coesão económica e social; foi um programa limitado, com recursos modestos, mas considerado um sucesso porque foram abordados muitos problemas urbanos, incluindo os centros históricos degradados e utilizadas abordagens inovadoras, como a participação e o estabelecimento de parcerias.

Ainda em 1994, com o reforço dos Fundos Estruturais, foi lançada a iniciativa comunitária URBAN, que abordava os problemas de isolamento, da pobreza e da exclusão da população mediante intervenções que tinham por objetivo melhorar o seu ambiente físico e social. A abordagem adotada tinha por base as parcerias (...) e pretendia implementar metodologias em que as populações afetadas participassem em todo o processo. (Pinho A. C., 2009) Esta iniciativa abrangia zonas urbanas periféricas e áreas centrais das cidades.

Ao nível dos conceitos, a década de noventa assistiu ao culminar de muitas das tendências que se vinham a desenhar nos anos anteriores. Nasce um novo modelo de cidade e um novo modelo de desenvolvimento, apostados na qualificação, na valorização da herança do passado, mas também no futuro e mais centrado nas pessoas e na sua qualidade de vida. Ao perspetivar o desenvolvimento centrado nas pessoas, os objetivos também se redefiniram e é dada importância ao desenvolvimento sustentável e à capacitação das populações. Assim, durante esta década, a reabilitação assume-se como um instrumento do crescimento económico e do desenvolvimento local, assumindo-se cada vez uma maior descentralização e considerando-se que a sua promoção caberia essencialmente aos poderes locais. (Pinho A. C., 2009)

O século XXI é marcado pelo acentuar das tendências que tinham começado a surgir durante a década de noventa, pois este é o século que fica marcado pela afirmação definitiva da globalização, que se torna marcadamente evidente em todos os setores da nossa sociedade. Foi também a época em que apesar de se ter verificado um aumento do desemprego, surgiram novas oportunidades relacionadas com o desenvolvimento tecnológico e com a sociedade do conhecimento. É também uma época de inovação, de pensar diferente e de encontrar novas soluções.

Contudo, apesar da importância reconhecida, os processos de reabilitação das áreas urbanas não registaram, durante este período, grandes avanços, sendo que a tendência dominante continuou a ser a suburbanização.

A nível europeu, este período é marcado por um reforço do controlo orçamental, por uma maior limitação dos Fundos Estruturais concedidos e pela diminuição das iniciativas comunitárias, concedendo-se um privilégio acrescido à eficiência dos programas. Manteve-se, contudo, o programa URBAN, mais especificamente o URBAN II, evidenciando que apesar de tudo as questões urbanas e mais especificamente a reabilitação das áreas degradadas e em declínio continuavam a ser importantes.

No geral, as várias políticas europeias relacionadas com a intervenção urbana tiveram sempre por base a promoção da coesão territorial, considerando que esta acaba por levar à coesão económica e social entre as várias regiões europeias, permitindo uma melhoria da qualidade de vida das populações urbanas e uma redução das desigualdades e das assimetrias regionais. Outra das características destas políticas é a aplicação do princípio da subsidiariedade que acabou por levar ao reforço do papel das autoridades locais, que estando mais próximas dos cidadãos e dos seus problemas permitem alcançar os objetivos mais rapidamente.

Na verdade, segundo o Tratado de Maastricht (Tratado da União Europeia) de 1992, as políticas urbanas e de habitação não são da responsabilidade da União Europeia. É sobretudo a partir da década de 90 que a dimensão urbana começa a estar mais presente nas políticas europeias, ainda que associadas à coesão social e económica. Na realidade não nos podemos esquecer que a comunidade europeia foi criada com um objetivo económico e apenas a partir nos anos setenta, com o surgimento do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), passou, também, a incidir sobre as questões territoriais.

Especificamente em relação à reabilitação urbana, e tendo em conta que as políticas territoriais não fazem parte das competências da União Europeia, as políticas da comunidade relacionadas com aquela só se iniciaram verdadeiramente na década de noventa. Assim, da análise dos vários documentos europeus sobre reabilitação urbana ou que de alguma forma estejam relacionados com esta, conclui-se que não existe uma verdadeira política europeia de reabilitação urbana, talvez porque na verdade o tema reabilitação esteja intimamente relacionado com a habitação e esta continue a ser para a UE um tema demasiado sensível e delicado.

Desta forma, segundo (Pinho A. C., 2009), ao falar-se de uma política europeia de reabilitação urbana está-se na realidade a falar apenas de um compromisso de lutar em prol de um objetivo comum, em que todos os países envolvidos estejam de acordo sobre a forma de o atingir, com base nos interesses e princípios dos estados-membros. Assim, refere que

a defesa da salvaguarda dos tecidos antigos e da promoção da reabilitação urbana não surge isoladamente, mas como parte da política cultural e social europeia.

2.4 O estado da arte em Portugal: evolução

Este ponto surge da necessidade de fazer uma abordagem à forma como a problemática da intervenção urbana foi evoluindo no nosso país, começando por se centrar, à semelhança do que aconteceu internacionalmente nas áreas mais centrais das cidades.

Ainda assim, o contexto português foi um pouco diferente do verificado na maioria dos países europeus, pois o regime ditatorial, o isolamento e a repressão de ideias dele resultante, sobretudo nos primeiros trinta anos de regime, estreitaram o campo da aplicação de grande parte da moderna produção intelectual do século XX. (Ramalhete, 2006)

O facto de a industrialização em Portugal ter sido um fenómeno tardio e localizado e de a expansão urbana só ter começado a ganhar dimensão na segunda metade do século XX, associado à ruralidade e ao isolamento a que o país esteve votado, e ao totalitarismo do Estado, não permitiu que a prática nacional acompanhasse a prática internacional. Por outro lado, a ocorrência de um certo imobilismo (económico, social, político e também urbanístico) manteve o património português relativamente inalterado, até finais dos anos cinquenta do século XX, em especial no que diz respeito aos centros históricos. (Ramalhete, 2006)

Assim, as primeiras preocupações com o património que se verificaram em Portugal estavam essencialmente relacionadas com factos históricos e com a afirmação identitária do país, diziam respeito a elementos isolados, sem grande preocupação com a área envolvente. Durante o Estado Novo, o património foi usado como propaganda, com o objetivo de construir uma imagem que sustentasse a ideologia do regime, assente nos feitos grandiosos da história de Portugal, pelo que desta forma o conceito de património estava quase todo relacionado com os monumentos.

Em relação aos centros históricos, verificou-se um progressivo abandono destas áreas, durante as décadas de 60 e, sobretudo, 70 e 80, durante as quais grande parte da população partiu em direção à periferia suburbana, onde encontrava habitação mais condigna e de maiores dimensões, com rendas locativas mais baixas. À perda populacional associou-se um processo de degradação e envelhecimento, permanecendo no centro apenas

as populações mais idosas e/ou de mais baixos recursos. Foi-se perdendo muita da identidade e da diversidade que existia nas áreas centrais das cidades, passando nestas, a funcionar apenas serviços com atividade diurna. Assim, estas áreas passaram a ter pouca vida, intensificando-se ao mesmo tempo vários problemas urbanos, como a degradação do edificado, a criminalidade e a diminuição de atratividade do espaço.

Após o 25 de Abril de 1974, Portugal teve mais oportunidades de se integrar na dinâmica europeia e mundial, adotando cartas e recomendações internacionais e criando, em especial através da intervenção de algumas autarquias, condições para o reconhecimento da importância do património de cariz menos monumental. (Ramalheite, 2006) Na verdade, o Estado Novo tinha preservado o edificado histórico, mas deixou quase ao abandono os espaços urbanos e o edificado de cariz habitacional, nomeadamente o dos centros das cidades portuguesas, situação agravada pela lei de arrendamento que estagnou o mercado e impedia a realização de obras de melhoramento. (Silva, 1994)

Assim, a necessidade de intervir nos centros das cidades surge em Portugal, antes de mais devido ao despovoamento que se fazia sentir nestas áreas e à grande degradação do edificado. Anos mais tarde, surgem também, motivações ligadas aos interesses do setor terciário e ao turismo.

Outra das características das intervenções em centros históricos no nosso país é o carácter municipal de muitas intervenções, pois, na prática, muitos dos primeiros projetos realizados aconteceram por iniciativa dos municípios, ainda antes da existência de regulamentação.

Uma das primeiras iniciativas de reabilitação urbana verificadas em Portugal, aconteceu no centro da cidade Porto, com o projeto de renovação da área da Ribeira-Barredo em 1974, que pretendia reabilitar a área, defendendo a permanência das classes populares no centro da cidade, ao mesmo tempo que se pretendia também, recuperar o património histórico e cultural. (Flores, 2017)

De qualquer das formas, nos últimos anos assistimos à implementação de inúmeros projetos ou iniciativas que se relacionam de alguma maneira com a problemática da intervenção em centros históricos, sendo que a legislação recente sobre a conservação e reabilitação destas áreas tem-se centrado na criação de programas de recuperação urbana, financiados pelo governo e pela UE:

- Programa de Reabilitação Urbana (PRU), criado em 1985 por Despacho da Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo (SEHU) e que tinha como objetivos gerais o apoio à revitalização e requalificação de áreas urbanas degradadas do ponto de vista social, físico e económico através do auxílio técnico e financeiro às autarquias, baseado na necessidade de promover a reabilitação urbana.

“No seu preâmbulo, o Despacho nº4/SEHU/85 refere claramente que o PRU tem por objetivo funcionar como um instrumento da política de habitação, que «não pode deixar de considerar a conservação e condições de utilização do parque já construído». (...) O PRU inscrevia-se assim numa estratégia de promoção da reabilitação de edifícios habitacionais e de melhoria das condições de vida das populações. O facto de ter sido criado como um instrumento de apoio à reabilitação de áreas urbanas em vez de reforçados os instrumentos de apoio à reabilitação de edifícios evidencia uma consciencialização que «não importa somente atuar sobre os edifícios, mas ainda sobre as áreas urbanas em que estes se inserem»”. (Pinho A. C., 2009, p. 839)

Este programa foi também criado como resposta ao despovoamento dos centros urbanos, fenómenos que se intensificou em Portugal durante os anos oitenta, verificando-se muitos edifícios desocupados nos centros das cidades, ao mesmo tempo que se financiava construção nova na periferia. Assim, segundo (Pinho A. C., 2009), esta situação reforçava a importância de uma aposta na reabilitação urbana por parte da política de habitação.

Por outro lado, este programa pode também ser considerado inovador, em primeiro lugar por ser o primeiro programa nacional direcionado para a reabilitação de áreas urbanas e por outro lado, porque reconhece a importância da reabilitação urbana para a manutenção das estruturas sociais, para a melhoria do espaço público, para o desenvolvimento equilibrado das cidades e para a qualidade do ambiente urbano. É importante também referir a flexibilidade do programa, “que se traduzia na possibilidade que oferecia para adequar a solução final a cada contexto específico.” (Pinho A. C., 2009)

Apesar de não estar especificamente direcionado para os tecidos antigos das cidades, o programa pressupõe que fosse tido em conta a conservação do património construído em presença, com uma atuação vocacionada para a gestão do desenvolvimento urbano e para o aproveitamento dos recursos existentes. (Pinho A. C., 2009) Na verdade, cidades como Coimbra e Braga desenvolveram o programa diretamente nos seus centros históricos.

Concluindo, o modelo de atuação subjacente ao PRU implicava uma rutura com a abordagem tradicional da administração central em relação ao espaço urbano, tendo gerado grandes expectativas na altura do seu lançamento, recebendo muitas candidaturas. No entanto, em 1987 a administração central reduziu a sua contribuição, ficando comprometidos os pressupostos do programa. Assim, apesar de não ter sido o único fator, a redução do financiamento, diminuiu os resultados das intervenções no terreno, levando à suspensão de obras e afetando as expectativas das populações, contribuindo para os sentimentos de desconfiança e ceticismo destas em relação aos processos de reabilitação urbana.

- Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD), criado em 1988 por um despacho da Secretaria de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território veio substituir o PRU, mas enquanto neste a reabilitação urbana estava relacionada com a política de habitação, no PRAUD relaciona-se com a política ambiental, “como meio de controlar a expansão urbana (...), promovendo a reutilização do solo construído, na medida em que o solo é um recurso escasso que urge gerir de forma judiciosa” (Pinho A. C., 2009)

Este programa surgiu com dois objetivos centrais que, segundo (Pinho A. C., 2009) passavam pela recuperação das áreas urbanas ambientalmente degradadas e pela recuperação do património construído, sendo que ambos os objetivos são somente físicos, ou seja, intervinha-se em áreas fisicamente degradadas ou em áreas cujo património construído justificasse um tratamento especial, não sendo feita qualquer referência a outras dimensões do declínio urbano.

Ainda segundo (Pinho A. C., 2009), o PRAUD apresentava dois tipos de abordagens pois fazia distinção entre a época de construção, existindo um tipo de atuação para as áreas com valor patrimonial (centros históricos) e uma outra, que passava pela renovação das áreas urbanas degradadas. Neste último ponto surge uma das principais críticas a este programa, que é a utilização do conceito de renovação, sendo concedido apoio técnico e financeiro para a substituição do parque construído. Contudo, como este conceito não se aplicou aos centros históricos não será um tema abordado.

Desta forma, e apesar de a reabilitação ter sido abordada sob uma perspetiva meramente física e tendo sido um programa com menos dimensão estratégica que o PRU, foi bastante utilizado em tecidos antigos, até porque a reabilitação foi aqui limitada aos centros históricos, tendo vigorado durante mais de duas décadas.

- Criação dos Gabinetes Técnicos Locais (GTL), em 1995 no âmbito do PRU, que tinham como principal objetivo a intervenção em centros históricos e funcionavam na dependência das respetivas câmaras municipais.

- Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA), criado em 1988 como resultado da constatação de que o parque habitacional das AML e AMP se encontrava em mau estado de conservação, sendo comparticipado pelas autarquias e pelo IHRU e destinado a proprietários e inquilinos;

- Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas (REHABITA), criado em 1996 e considerado uma extensão do RECRIA, com o propósito de ajudar os municípios na recuperação de áreas urbanas antigas, quando quer os inquilinos, quer os proprietários não realizavam obras;

- Criação das Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU), instituídas pelo Decreto-Lei 104/2004, o texto introdutório reconhecia a imperatividade de intervir em áreas do país com condições degradadas de habitabilidade, salubridade, estética e segurança, em particular nas zonas urbanas históricas, definindo os princípios pelos quais a sua reabilitação se devia reger. Trata-se de empresas de capitais públicos e/ou privados², cujo objetivo social consistia na promoção da reabilitação urbana, a capacidade de tomar posse administrativa dos imóveis e de os colocar à venda a preços de mercado permitia às empresas serem ressarcidas dos investimentos efetuados.

- Programa Polis, inserido na Política de Cidades que Portugal assumiu para o período 2007-2013 e que apesar de não ser destinado exclusivamente aos centros históricos tinha nos seus objetivos a realização de ações integradas de requalificação com vista à revitalização e à requalificação de centros históricos. Uma das dimensões de intervenção era a regeneração urbana que se “dirigia a *espaços intraurbanos* específicos e visava a coesão e coerência do conjunto da cidade, isto é, das várias comunidades que a constituem, e a qualificação dos fatores determinantes da qualidade de vida da população. Envolvia a articulação de diferentes componentes (habitação, reabilitação e revitalização urbanas, coesão social, ambiente, mobilidade, etc.), no quadro de operações integradas de regeneração urbana.” (Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do

² Algumas SRU ainda existem na atualidade, sendo exemplo a Lisboa Ocidental - Sociedade de Reabilitação Urbana ou a Porto Vivo – Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense.

Desenvolvimento Regional, Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, 2008, p. 2)

Percebe-se assim, que foram vários os programas que têm sido implementados ao longo dos anos, numa tentativa de dar respostas e de solucionar problemas relacionados com os espaços urbanos, visando essencialmente contribuir para a reabilitação dos centros históricos, atenuando as suas fragilidades, através de ações de renovação urbanística, com programas de natureza cultural e social, ações de revitalização dos espaços públicos, reabilitação do edificado e revitalização do comércio. Mas também é certo que, ao longo dos vários e dos diversos programas de intervenção, se alargou a área territorial abrangida pela reabilitação, começando a surgir preocupações com a reabilitação das áreas mais periféricas das cidades, tornando-se evidente, por exemplo, a necessidade de ações de reabilitação em bairros ditos sociais.

Com o avançar dos anos, as questões relacionadas com a intervenção no espaço urbano, ganharam importância, também numa tentativa de recuperar o atraso face a outros países europeus, e neste sentido, a importância associada à reabilitação também aumentou, numa primeira fase devido somente às más condições de habitabilidade que se verificavam nas áreas urbanas portuguesas e mais tarde pela pressão terciária e urbanística que, nomeadamente, os centros das cidades começaram a sofrer.

Em jeito de conclusão, é possível referir que no final da década de oitenta, a grande tendência que marcava o nosso país em termos de intervenção urbana passava pela preservação da imagem, com ênfase nos espaços públicos e no exterior dos edifícios e por uma abordagem muito centrada na parte física das intervenções. Por outro lado, durante a década de noventa, segundo (Pinho A. C., 2009), Portugal afastou-se daquilo que vinha a ser praticado nos restantes países da UE, pois a nível europeu esta década foi caracterizada pela tentativa de colocar as pessoas no centro das políticas e do desenvolvimento, caracterizando-se também pela crescente importância de conceitos como a inclusão social e o desenvolvimento sustentável, que reforçaram a necessidade de uma abordagem integrada às múltiplas causas dos problemas e às várias dimensões do desenvolvimento, reconhecendo-se, também, a importância da reabilitação urbana para o desenvolvimento económico e social dos locais. Ora, em Portugal, principalmente pela implementação do PRAUD, verificou-se uma evolução em sentido inverso, pois as intervenções foram essencialmente reduzidas à dimensão física, sendo que não existia uma verdadeira política de reabilitação urbana, nem esta era considerada como uma prioridade.

“A conclusão geral que pode ser retirada (...) é que existiu uma tentativa de implementar uma política nacional de reabilitação urbana em 1985, cujo instrumento – o PRU – se mostrava bastante adequado e em alguns aspetos até bastante inovador face ao contexto europeu da altura. No entanto, esta iniciativa não foi acompanhada por uma operacionalização e por uma política financeira que viabilizassem os seus objetivos. A partir de 1988, com a adoção do PRAUD, deixou de se poder considerar que objetivo da política era a reabilitação urbana, desde logo por esta apoiar de igual modo a renovação urbana. Adicionalmente, o instrumento criado atua essencialmente ao nível da salvaguarda da imagem dos tecidos antigos, sendo esse o seu verdadeiro propósito e não a reabilitação urbana (...)” (Pinho A. C., 2009, p. 961)

Contudo, em 2007 é criado o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), que surgiu após a reestruturação do INH, *“esta nova reorganização representou um momento de viragem para a execução da política habitacional, significando uma aposta no domínio da reabilitação urbana e no desenvolvimento do mercado do arrendamento, cabendo ao IHRU a importante missão de assegurar as condições para o bom êxito da sua concretização, em estreita articulação com a política das cidades e com outras políticas sociais, tendo presente os desígnios da valorização patrimonial e a salvaguarda da memória do edificado urbano, não descurando, contudo, a necessidade da sua evolução. Por outro lado, foram reforçados os instrumentos financeiros que permitem ao IHRU criar novas linhas de financiamento para dar respostas às carências habitacionais existentes e dar também início ao processo de otimização do funcionamento e concentração dos recursos humanos, materiais e financeiros nas áreas-chave da missão do IHRU, visando aumentar e melhorar os resultados da sua atividade e reforçar a plena sustentabilidade financeira”* (Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, s.d.)

Para (Pinho A. C., 2009), a criação deste organismo, parecia indicar que iria voltar a existir uma forte ligação entre a reabilitação urbana e a política de habitação e esse facto seria um sinal positivo no sentido de ser criada uma verdadeira política de reabilitação urbana em Portugal.

Mas passando a uma análise mais quantitativa, é possível concluir que a reabilitação ainda tem pouca expressão no nosso país, principalmente quando comparada com a nova construção e ainda que se tenha verificado nas últimas duas décadas quebras na construção de nova habitação, a reabilitação continua a apresentar valores muito reduzidos no conjunto

das obras realizadas em edifícios habitacionais, nunca ultrapassando os 20% do total das obras. (Instituto Nacional de Estatística, 2013)

Até muito recentemente, a reabilitação urbana era vista como um parente pobre das demais políticas ou, pelo menos, das demais tendências de ocupação do território. A difícil operacionalização da reabilitação urbana, a preferência pela construção nova, mais ajustada a novas exigências de qualidade e, muitas vezes, disponibilizada a mais baixos preços, e a crença numa inesgotável capacidade de expansão urbana das cidades, tornavam a reabilitação uma opção pouco atrativa para os investidores e, mesmo para os proprietários. Atualmente, as políticas de reabilitação urbana são vistas como uma das mais desejáveis tendências de ocupação do território, já que com elas se contraria um modelo de desenvolvimento urbanístico assente na expansão urbana, com consequentes alargamentos de perímetros e perda de área necessária a uma ocupação natural e racional do território. (Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente da Faculdade de Direito de Coimbra , 2010)

Atualmente a temática da reabilitação está a ser alvo de um relançamento, que envolve claramente iniciativas privadas, mas que também inclui, cada vez mais, o setor público, assumindo-se como central nas políticas de arrendamento do estado, através de diversas iniciativas legais e programáticas que apontam uma vontade política. Esta tendência assume-se como um objetivo político expresso, afirmado na Nova Geração de Políticas de Habitação. (Serpa, Fonte, Allegri, Arenga, & Monteiro, 2018, p. 414)

Assim, segundo a Nova Geração de Políticas de Habitação, a reabilitação é atualmente considerada como um objetivo central das políticas urbanas e como um imperativo a que urge dar resposta. Contudo, é importante clarificar que, no âmbito da reabilitação, existem, na atualidade, dois domínios distintos: a reabilitação do edificado e a reabilitação urbana. (Governo Português, 2017, p. 10)

A reabilitação do edificado diz respeito ao interesse público, por estar em causa a própria dignidade humana, a saúde, a segurança e o bem-estar das populações, ao mesmo tempo que diz respeito ao direito a uma habitação adequada. Por outro lado, a reabilitação urbana, é muito mais abrangente e complexa, pois tem implícita uma necessidade de mudança e transformação de um dado território onde se concentram dinâmicas de degradação e declínio que, tendo uma expressão física, são o reflexo de fenómenos mais profundos de carências e vulnerabilidades funcionais, demográficas, económicas ou sociais,

implicando por isso, muito mais do que a reabilitação do edificado. (Governo Português, 2017, p. 10)

Tanto a reabilitação do edificado como a reabilitação urbana foram direcionadas, na sua origem, para as áreas mais antigas das cidades, sendo tipos de intervenção relativamente excepcionais num cenário em que a construção de edifícios novos e a expansão urbana eram a regra. (Governo Português, 2017, p. 10)

Contudo, na atualidade, no caso da reabilitação do edificado, não só as necessidades de construção novas são hoje bastante mais limitadas, como os fenómenos de degradação já não de cingem somente aos edifícios mais antigos ou às zonas ditas “históricas”, estando cada vez mais disseminados por todo o território construído. Por outro lado, no que respeita à reabilitação urbana, também as principais necessidades já não se localizam nos centros das cidades, existindo hoje áreas urbanas menos centrais, ou até mesmo mais periféricas, onde reside uma parte importante da população, e que se encontram em processos de declínio e com carências múltiplas que justificam uma intervenção integrada de reabilitação. (Governo Português, 2017, p. 10)

A reabilitação é, assim, percebida como um processo privilegiado, já que permite a consolidação e ocupação de áreas urbanizadas e edificadas, evitando os desperdícios territoriais, financeiros, ambientais e sociais que caracterizam a expansão urbana. São, efetivamente, por demais evidentes as consequências positivas desta política pública em termos territoriais (impedindo o consumo de novos espaços), financeiros (promovendo a racionalização das infraestruturas e equipamentos existentes), ambientais (provendo à valorização do património construído e do ambiente urbano das cidades) e sociais (funcionando como mecanismo de identificação e integração sociocultural, bem como de desenvolvimento ou revitalização do tecido económico da urbe). (Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente da Faculdade de Direito de Coimbra , 2010)

Além disso, a reabilitação urbana pode e deve, assim, desempenhar um papel relevante, de garantia, na disponibilização de habitação de qualidade, posto que, naturalmente, a ocupação das áreas de reabilitação urbana, depois desta ocorrer, seja permeada por imperativos de equidade social. Caso contrário, a reabilitação de zonas urbanas degradadas corre o risco de ser apenas física e, por isso, necessariamente curta e frágil. (Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente da Faculdade de Direito de Coimbra , 2010)

Quando tal se verifica, a reabilitação urbana pode trazer consigo outros riscos, nomeadamente, no encarecimento do edificado, fazendo com que apenas as classes com mais altos rendimentos tenham acesso ao edificado reabilitado ou que este se destine a fins não residenciais, como por exemplo o turismo ou os alugueres de curta duração, o que vai reduzir a população residente nestes espaços.

Assim, os processos de reabilitação urbana devem pressupor a resolução de vários problemas das áreas urbanas em questão, não se limitando apenas a operações de natureza física, englobando também o espaço público e o tecido social e económico, pois os processos de reabilitação podem assumir-se como potenciadores da sustentabilidade e da vitalidade dos núcleos urbanos a serem intervencionados, desde de que se apresentem como inclusivos a diferentes classes e grupos sociais.

Capítulo 3

Enquadramento histórico do processo: elementos sobre a questão habitacional em Portugal

Neste capítulo será feito um enquadramento histórico com o objetivo de melhor situar a problemática da dissertação, por um lado da década de setenta (quando foi criado o SAAL), seguido de um paralelismo entre esta e atualidade e terminando com uma análise à evolução da problemática habitacional em Portugal a partir de finais da década de 1960.

3 Enquadramento histórico do processo: elementos sobre a questão habitacional em Portugal

3.1 O Portugal da década de 70 e o Período Revolucionário em Curso

O Período Revolucionário em Curso (PREC) inicia-se com a Revolução de 25 de Abril de 1974 e terminou com a aprovação da Constituição de 1976, sendo conhecido como um período de atividades revolucionárias da história contemporânea portuguesa. Foi marcado por ações de partidos políticos, militares e organizações de esquerda que enquadrados por uma enorme agitação popular e social, conduziram o processo político do pós-25 de abril. Estes intervenientes tinham como principal objetivo o estabelecimento da justiça social e algumas das ações que desenvolveram passaram pela ocupação de terras e casas devolutas, pelo estabelecimento do salário mínimo, pelo desmantelamento de grandes de grupos económicos ligados ao antigo regime e pela nacionalização de empresas consideradas nacionais de interesse público.

Este período, que se seguiu à Revolução de 25 de Abril de 1974 foi de grande vitalidade popular e de grande empreendedorismo participativo. Contudo, existe pouca informação sobre esta época, é como se muitas das lutas, das histórias e das conquistas se tivessem perdido. A história contada do PREC resume-se quase que a duas datas, a revolução de 1974 (que o antecedeu) e a Constituição de 1976, tendo quase que ficado esquecidas muitas outras datas, manifestações e ações importantes e inovadoras em termos de democracia participativa.

Em outras literaturas, *“todo o período de dois anos que vai do golpe militar à votação da Constituição é reduzido a uma confrontação entre duas dinâmicas políticas opostas, estritamente alinhadas com os dois campos que se opunham durante a guerra fria estando em jogo, alegadamente, o futuro de Portugal enquanto democracia de tipo ocidental ou enquanto regime de tipo soviético. O resultado líquido dessas versões da história recente de Portugal foi o apagar de um dos períodos mais vigorosos e criativos da história deste país e, com ele, da memória dos movimentos sociais e da democracia participativa”*. (Nunes & Serra, 2002, p. 286 e 287)

À luz dos dias em que vivemos parece importante que estes movimentos fossem mais conhecidos, que pudessem de alguma forma representar uma espécie de inspiração para

ações concretas do nosso tempo, mais democráticas e participadas, pois apesar da curta duração deste período, de cerca de dois anos, foram várias as marcas por ele deixadas.

“A vitalidade e a diversidade de experiências que emergiram durante esse período incluíram novas formas de organização e de participação dos cidadãos no governo dos seus locais de trabalho (...), movimentos e comissões de moradores, novas experiências no campo da educação, campanhas de solidariedade (...), movimentos de mulheres e de minorias, o surgimento e a difusão de novas experiências e de modos alternativos de organizar a vida quotidiana, e as primeiras expressões públicas de preocupação com o ambiente (...). Nesse momento histórico particular viriam, assim, a concentrar-se com uma densidade invulgar a passagem de um período de quase cinco décadas de repressão e de perseguição das iniciativas dos cidadãos, dos movimentos sociais e das reivindicações de participação política para uma experiência de participação aparentemente sem restrições, que não cabia nas definições circunscritas da democracia parlamentar e representativa”. (Nunes & Serra, 2002, p. 287)

A revolução acabou por desencadear um período histórico único, marcado por experiências que nunca mais se viriam a repetir no nosso país no domínio dos movimentos sociais e da participação dos cidadãos. Apesar da instabilidade política formal deste período, marcado por seis governos provisórios, as manifestações de participação popular sempre foram uma constante em variados setores da sociedade, evidenciando uma significativa diversidade e riqueza ao nível das experiências de democracia participativa.

É importante perceber que o PREC só foi possível pelo contexto social da época, quer a nível nacional, quer a nível internacional. Por um lado, a revolução aconteceu quando o mundo ainda se encontrava sob o efeito da crise petrolífera de 1973, vivendo-se, por isso, numa época de intensa recessão económica. Por outro lado, o nosso país registava, à escala europeia e mundial, níveis de desenvolvimento relativamente baixos, sendo marcado por um processo de industrialização tardio e por elevados valores de emigração, pois muita população tinha abandonado o país em busca de melhores condições de vida, fugindo à ditadura.

“Foi uma época pautada por um ritmo de quotidiano em permanente alteração, durante a qual se renovaram expectativas e compromissos, valores sociais e culturais, desejos e pontos de vista. Com uma intensidade invulgar, conviviam toda a espécie de impulsos e sentimentos, dos mais puros aos mais perversos, dos mais comunitários aos mais caóticos, dos mais corajosos aos mais cobardes. Independentemente da graduação

ideológica, afluía, nas mentes mais abertas, um sentido projetual em todos os gestos, que fazia com que o futuro pudesse estar ali, ao alcance do desejo, que criava tensões, superava carências, fortalecia aspirações e inviabilizava a rotina” (Bandeirinha, 2014, p. 250)

Em 1975, Portugal tinha acabado de sair de um regime ditatorial que persistiu durante mais de quatro décadas, caracterizado por um Estado autoritário incapaz de fomentar o desenvolvimento económico e social, com uma população com baixos salários e com um nível de vida bastante insatisfatório, onde uma boa parte vivia mesmo na miséria, mas à qual a ditadura não permitia a reivindicação de direitos. Desta forma, após o 25 de Abril a luta de classes assumiu uma expressão forte e visível, marcada é certo, por uma certa radicalidade, em parte justificada pela opressão vivida durante quase meio século.

Ainda assim, e já no rescaldo do PREC, foi iniciado em 1977 o processo de integração europeia (que terminou apenas em 1986), e o país parecia por isso, dar sinais de algum desenvolvimento em diversos setores da sociedade e da economia e maior abertura em termos sociais e políticos. Contudo, esta não era suficiente para ultrapassar o elevado isolamento a que o país tinha estado sujeito durante os anos de ditadura, nem as consequências sociais e políticas da Guerra Colonial.

Este período revolucionário foi curto, mas muito dinâmico, marcado, nos assuntos que respeitam a esta tese, por manifestações e reivindicações populares pelo direito à habitação e ao lugar, a par do contínuo aumento demográfico urbano, do persistente loteamento ilegal e do proliferar da construção clandestina, que culminou na elaboração da Constituição de 1976 que incorporou, no seu artigo 65º, a habitação enquanto direito social, e na criação do poder local com as primeiras eleições autárquicas do mesmo ano. (Raposo & Valente, 2010)

Em termos de lutas no setor da habitação, o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL) foi um dos mais importantes e dinâmicos processos que aconteceram durante o PREC e consistiu num dos momentos mais vivos de participação cívica e de cidadania ativa no nosso país. Foi um processo que durou cerca de dois anos e que envolveu um milhar de pessoas, entre arquitetos, engenheiros, variados técnicos e moradores um pouco por todo o país. Este processo que tinha como principal objetivo a construção de habitação para população de baixos recursos, mas sem que esta tivesse de se mudar dos locais onde sempre residiram, tinha também por objetivo a irradicação das barracas e baseava-se na

participação das populações durante todo o processo e em alguns casos na autoconstrução. (Bandeirinha, 2014)

Apesar de não ter solucionado todos os problemas das populações e, por isso, não ter tido total sucesso, foi, como referiu Delfim Sardo (curador da exposição “O Processo SAAL: arquitetura e participação 1974-1976”, realizada no Museu de Serralves, no Porto, entre Novembro de 2014 e Fevereiro de 2015), um tempo de exceção, em que se gritava nas ruas “Casas, sim, barracas, não” e todos tinham voz na construção de um futuro melhor.

3.2 O paralelismo entre a década de setenta e a atualidade

Importa para o desenvolvimento desta dissertação a realização de um pequeno paralelismo entre a década de setenta e a atualidade, não se pretendendo, contudo, uma comparação exaustiva a todas as áreas da sociedade, incidindo apenas, nas questões e nas problemáticas que sejam relevantes para os temas abordados. Assumindo, que as diferenças entre as duas épocas são abismais em termos sociais e políticos, a comparação irá centrar-se principalmente na habitação, nas questões populacionais, nos movimentos associativos urbanos e na participação.

Uma das principais diferenças entre o presente e o período que se seguiu ao 25 de Abril de 1974, pretende-se com a questão da habitação, pois se em 1974 se estimava que faltassem cerca de meio milhão de fogos, na atualidade estima-se que haja um valor próximo de fogos em excesso. Desta forma, na década de setenta existiam carências habitacionais bastante graves, nas grandes cidades, como Lisboa, uma vez que a crescente industrialização atraiu muitas pessoas do campo para a cidade, verificando-se um êxodo rural bastante intenso e, na ausência de uma oferta de habitação compatível em número e valor, acabaram por emergir bairros clandestinos e bairros de lata. Note-se que em 1975, este aumento populacional foi ainda agravado pelo regresso de mais de meio milhão de portugueses das antigas colónias africanas.

A situação que em termos habitacionais antecedeu o 25 de Abril e o período imediatamente a seguir teve como pano de fundo um conjunto de carências que o antigo regime não tinha conseguido atenuar. (Vilaça, 1991). Segundo (Ferreira, 1987), estimava à data um défice de 600000 alojamentos, destacando-se também o elevado nível de degradação do parque habitacional. De acordo com (Bandeirinha, 2011), citado por (Lima,

2011, p. 58), cerca de 25% da população vivia abaixo das condições mínimas de conforto, segurança, salubridade e privacidade. Os dados oficiais indicavam a existência de mais de 300000 habitações precárias, só no território continental, mas, na realidade, este número referia-se unicamente a um tipo de alojamento ao qual associamos a designação de barraca.

Na atualidade, a situação inverteu-se e segundo os dados disponíveis do INE (Instituto Nacional de Estatística, 2012) existem hoje mais habitações do que agregados familiares, significando que podemos dizer que em vez de défice habitacional, o nosso país apresenta nos dias de hoje habitações em excesso, assunto que será abordado de forma mais detalhada nos capítulos seguintes. Ainda assim, apesar de não de verificar défice habitacional e existirem maiores facilidades no acesso à habitação, continuam a verificar-se determinadas carências, essencialmente relacionadas com situações de habitabilidade, ao mesmo tempo que também aumenta o segmento da população que com o aumento dos preços da habitação, não dispõe de recursos para adquirir ou arrendar casa.

Outra das grandes diferenças entre as duas épocas relaciona-se com as questões das lutas urbanas nas cidades e a participação das populações, pois o período que se seguiu à Revolução de Abril de 1974 é marcado pela fundação de muitas associações de moradores e pela existência de muitas lutas urbanas, reivindicando, nomeadamente, melhores condições de habitação. Segundo (Vilaça, 1991), em Lisboa as contestações aconteciam sobretudo nos bairros de lata com uma população na sua maioria proletária e no Porto o movimento foi iniciado pelos moradores dos bairros camarários e das “ilhas”. O associativismo urbano foi nesta época, um elemento de participação e de dinamismo na cidade (Vilaça, 1991)

Também a participação tinha um peso muito maior na sociedade posterior à Revolução de Abril de 1974, justificado pela liberdade recentemente conquistada e pelas carências que existiam em vários setores da sociedade, estando a participação presente em várias áreas como as artes, a política ou a arquitetura. Nessa altura, coincidindo com uma profunda transformação nas estruturas de poder, as relações de contaminação entre os processos reivindicativos, as estruturas representativas e as organizações autónomas precipitaram-se de forma vertiginosa. Nessa vertigem – em boa parte movida pelas tensões de uma sociedade que tentava, com inúmeras contradições e a diferentes ritmos, apanhar o comboio do seu tempo – jogavam-se questões básicas de organização societária, como o modelo político, o modelo económico ou o surgimento de direitos fundamentais do estado social. (Bandeirinha, 2014)

Estas questões tão importantes para o desenvolvimento de qualquer sociedade e que foram fundamentais para as transformações sociais e económicas do nosso país, estão hoje apenas na memória daqueles que as viveram ou nas palavras da história. Eram diárias na época, de uma importância extrema para um país que acabava de sair de um regime autoritário que perdurou durante quatro décadas e que nunca tinha conhecido aquilo que nós hoje entendemos como políticas sociais, em áreas como a saúde, o emprego e particularmente a habitação.

Em termos históricos, o período que se seguiu à revolução é marcado por sucessivos governos provisórios (seis, no total) que foram sendo formados ao sabor das transformações nas correlações de forças e nas alianças políticas, na base de coligações de partidos e organizações de diferentes fações do MFA (Movimento das Forças Armadas), geralmente situados na esquerda do movimento. Os governos eram, por um lado, tutelados pelos militares, e, por outro, extremamente sensíveis à pressão dos movimentos sociais e cívicos. (Nunes & Serra, 2002)

Contudo, o período atual, é também turbulento, no qual pequenos acontecimentos podem gerar efeitos de grande alcance, flutuações amplas nos processos políticos e sociais e na dinâmica da economia, acelerando a instabilidade e a incerteza; neste sentido as novas oportunidades poderão também ser construídas através de iniciativas cívicas e movimentos sociais. (Nunes & Serra, 2002)

3.3 A problemática da habitação em Portugal

“O problema da habitação é suficientemente rico de implicações nos mais diversos campos da atividade e do pensamento humanos para poder ser abordado sob uma grande diversidade de pontos de vista. O seu estudo, mesmo quando referido a uma situação concreta de contornos bem delimitados, revela-nos um problema complexo, dada a soma de aspetos a considerar: económicos, sociais, técnicos, etc. O interesse que se lhe dedica provém de se tratar de um problema fundamental da existência humana: o abrigo contra os elementos naturais, o conforto, a possibilidade da vida familiar. Por isso se justifica que o seu estudo se realize com frequência num sentido prático, em busca de soluções urgentes. A universalidade dos seus dados mostra tratar-se de um problema de interesse geral, cujas fronteiras geográficas significam apenas diferenças de intensidade ou variedade de aspetos: países ricos e países pobres, grandes ou pequenos, vivendo segundo diferentes

sistemas económico-sociais, em todos se paga um pesado tributo de sacrifícios, que deriva da penúria de alojamentos”. (Pereira R. S., 1963, p. 33)

A grande problemática da habitação em Portugal prende-se, em primeiro lugar, com o tempo que os responsáveis levaram a reconhecer a habitação como um verdadeiro problema e a agir em conformidade com tal, para dessa forma ser possível encontrar soluções para o resolver. Assim, as políticas habitacionais no nosso país começaram a ser desenvolvidas muitas décadas depois de se terem identificado os problemas, sem muita vontade e quase sempre mais por imposição extrema da realidade do que por fruto de uma real vontade de produzir transformações sociais afetivas. E, em muitos casos, as políticas implementadas serviram interesses sociais específicos não se afirmando como processos alternativos para a promoção do bem-estar e da qualidade de vida. (Pereira V. B., 2003, p. 143)

Sem querer recuar demasiado no tempo, tendo em conta os dados do Encontro Nacional de Arquitetos, realizado em 1969, a situação da habitação em Portugal tinha chegado a um estado deplorável, ao mesmo tempo que se constatava a ausência de fórmulas capazes de veicular a participação das populações nas operações de planeamento urbano. (Bandeirinha, 2010)

Em finais da década de sessenta foi criado o Fundo de Fomento da Habitação (FFH), *“surgindo na Administração Pública portuguesa, como um organismo bem-adaptado às necessidades de um Estado moderno, dentro de uma ótica desenvolvimentista e sob os auspícios da Primavera Marcelista”.* (Coelho M. , 1986, p. 619) Mas, *“antes do 25 de Abril/74 eram, todavia, já claras as dificuldades levantadas à sua ação (...). O aparelho administrativo do Estado estava caduco (...) e incapaz de se adaptar às transformações necessárias”.* (Coelho M. , 1986, p. 619)

Durante o Estado Novo, as políticas de habitação eram o reflexo do autoritarismo e da repressão do regime, tendo-se optado pela construção de unidades unifamiliares, pois as habitações mais coletivas eram entendidas como potenciais fontes de desenvolvimento de atos revolucionários, ainda assim, mais tarde começaram a construir-se bairros com este tipo de edifícios nas periferias das cidades, sujeitos, contudo, a variadas regras.

A política de habitação do Estado Novo foi responsável pelo surgimento de bairros socialmente segregados, localizados nas periferias urbanas, não havendo qualquer promoção e reconhecimento do direito dos cidadãos ao espaço urbano e ao acesso a

condições de centros de habitação para todos. As políticas de habitação existentes eram essencialmente usadas como instrumento de controle social e meio de difusão dos valores autoritários e repressivos do regime. (Nunes & Serra, 2002)

Nos últimos anos do regime, a questão da habitação foi-se agravando na proporção direta do aumento do descrédito em soluções técnicas, inscritas na prática do regime, que pudessem pressionar, de algum modo, uma tomada de posição política. Apesar de se ter verificado alguma esperança durante a chamada “Primavera Marcelista”, esta rapidamente se desvanece, pois verificaram-se poucos progressos no setor habitacional e as estruturas do Estado modernizaram-se pouco, ao mesmo tempo, que a repressão era crescente, tendo os últimos anos de ditadura sido bastante conturbados em termos políticos e sociais. (Bandeirinha, 2014)

A década de setenta é marcada pelo 25 de Abril de 1974. A revolução trouxe consigo um intenso movimento social, que se destacou, também, no setor da habitação. Segundo afirmou Raquel Varela, (no Simpósio SAAL: em retrospectiva realizado em maio de 2014 em Serralves), os residentes organizaram-se em comissões de moradores, que funcionavam como um poder paralelo face às câmaras municipais, relacionando-se a maioria das suas reivindicações com o direito à habitação.

A situação habitacional em Portugal era à época muito preocupante, como já foi referido no subcapítulo anterior, uma vez que a carência se cifrava nos 600000 fogos, com tendência para haver um agravamento, dada a pouca produção de alojamentos. Cerca de 25% da população do território continental estava alojada em habitações sem qualquer segurança, conforto, salubridade e privacidade, ou seja, em edifícios degradados, em espaços sobrelotados, em “ilhas”, em barracas e em casas sem qualquer tipo de condições de habitabilidade. Existiam carências, quer no espaço rural, onde faltavam infraestruturas básicas, quer no espaço urbano, onde se verificava uma enorme degradação do parque habitacional e o crescimento de habitações precárias e clandestinas. (Bandeirinha, 2014) Efetivamente, um contexto de chegada massiva de populações de baixos recursos económicos às grandes cidades gerou a falta de respostas habitacionais, acentuou práticas de coabitação e deu lugar à emergência e ao desenvolvimento de um mercado ilegal de produção de alojamentos de responsabilidade das famílias – em 1970, as barracas representavam 1,25% dos alojamentos do país, o valor mais elevado dos últimos 50 anos - cujos reflexos negativos ainda hoje se fazem sentir. (Guerra I. , 2011, p. 45)

Da revolução e decorrentes da profunda crise habitacional em que o país estava mergulhado e do ambiente suscitado pela liberdade recentemente conquistada verificaram-se movimentos de ocupações de casas vazias ou em construção em diversos bairros de Lisboa e do Porto, sendo as primeiras ocupações sancionadas por um comunicado da Junta de Salvação Nacional, sublinhando a ilegalidade do ato. (Pereira G. M., 2014, p. 18)

Assim, as políticas relacionadas com a habitação logo após a revolução eram baseadas na política antimonopolista defendida pelo programa do MFA e traduziram-se por um lado, pelo reforço do intervencionismo estatal de apoio às iniciativas das populações e, por outro lado, pelo desinvestimento e fuga de capitais envolvidos anteriormente em operações de especulação imobiliária urbana. Sendo que os novos programas de política habitacional, não encontraram numa primeira fase, oposição aberta por parte dos interesses imobiliários, ficando estes na expectativa. (Pereira G. M., 2014, p. 19)

Contudo, as reivindicações habitacionais agravaram-se entre o final de 1974 e o início de 1975, pois, as carências habitacionais não apresentavam solução à vista. Em setembro de 1974 verificou-se uma alteração à lei que veio provocar um conflito no setor da construção civil, ao determinar o controle público sobre os arrendamentos, a obrigatoriedade de declaração das casas vazias para serem integradas nas “bolsas de habitação” e a suspensão do direito de demolição de prédios urbanos. Assim, da situação de expectativa e desconfiança por parte dos setores da construção civil e do imobiliário passou-se para uma situação de oposição face ao novo regime e, mais tarde, até para ações de confronto. No final de 1974, o Governo aprovaria um Decreto-lei que tinha como objetivo o relançamento do setor privado da construção civil, através da criação dos “Contratos de Desenvolvimento para a Habitação” (CDH). Estes, visavam atenuar o desemprego no setor e aumentar o volume de construção para venda ou arrendamento, mas travando a forte especulação imobiliária que existia antes do 25 de Abril, através da fixação de valores máximos de arrendamento, de custos de construção e de margens de lucro. Porém, os CDH não resolveram os graves problemas de alojamento dos moradores mais pobres, que continuavam a depositar uma enorme esperança no SAAL. (Pereira G. M., 2014)

Em 1975, é ainda criado o Programa de Empréstimos às Câmaras Municipais, que obteve resultados positivos impulsionados pelo número de fogos iniciados em cada ano, pela sua execução dentro dos prazos propostos e pelos baixos custos da construção. Os objetivos do programa baseavam-se em reduzir a retração do sector da construção,

diminuindo as repercussões sobre o emprego e a produção de habitação. (Decreto-Lei n.º 658/74, 1974) Por outro lado, em 1976, surge, por proposta do FFH, o Programa de Recuperação de Imóveis Degradados (PRID) que pretendia investir na reparação, conservação e beneficiação de casas, e que se baseava na resolução de problemas a nível urbano e habitacional. (Lima, 2011, p. 34)

A partir do final de 1975 e até ao final de 1976, ocorreram profundas mudanças no setor da habitação, procurando-se o relançamento da iniciativa privada e do investimento, verificando-se a liberalização da política habitacional e urbanística, com o conseqüente abandono ou desinteresse pelos programas de política de habitação anteriores (SAAL e CDH), o que por um lado estimulou o relançamento do setor privado da construção civil, mas, por outro, conduziu a nova especulação imobiliária. O principal instrumento adotado para esta nova política foi o sistema de crédito à aquisição de habitação própria, com juros bonificados e prazos de amortização dilatados, garantindo-se assim, um forte apoio do estado ao setor privado. (Pereira G. M., 2014, p. 26)

Todas estas mudanças conduziram ao fim do processo SAAL, de que se falará mais à frente, mas também consistiram no fim das políticas de habitação e de intervenção urbana destinadas à resolução dos problemas habitacionais das populações mais pobres, que apenas conhecerão um novo impulso significativo, ainda que em moldes bem distintos, em finais dos anos de 1980, com o Programa de Intervenção a Médio Prazo (PIMP) e, sobretudo, já nos anos de 1990, com a criação e implementação do Programa Especial de Realojamento (PER).

O término da fase de transição democrática concretizou-se com a aprovação da Constituição em abril de 1976, a qual determinou uma maior estabilidade governativa e o reforço do poder estatal. A Constituição consagrou mecanismos de democracia participativa que visam contribuir para a qualidade da democracia representativa. No entanto, dados empíricos recolhidos até ao momento permitem constatar que, ao nível político-institucional, os programas de realojamento que pressupunham um forte envolvimento dos moradores foram suspensos e gradualmente substituídos por programas que assumiam um outro tipo de abordagem. (Rodrigues C. , 2014, p. 2)

A década de oitenta é marcada por um retrocesso em matéria de habitação, pois grande parte das questões relacionadas com esta acabaram por passar para a responsabilidade do setor imobiliário, perdendo-se muito das preocupações sociais com o setor, ao mesmo tempo que o envolvimento com os sistemas de crédito bancário se tornou

cada vez mais relevante, levantando variados problemas bem conhecidos da nossa sociedade. Neste quadro, embora o sistema do crédito à habitação própria tenha sido reforçado, tornando-se acessível a camadas mais amplas da população, verificou-se também o aumento do número de casas desocupadas e de agregados familiares sem condições para adquirir casa própria.

Também nesta década, o FFH é extinto, criando-se o Fundo de Apoio ao Investimento Habitacional (FAIH), que tinha como principal objetivo contribuir para o financiamento de programas habitacionais de cariz social, mas que foi extinto logo em 1984 (sem ter financiado nenhum projeto). Neste mesmo ano, é criado o Instituto Nacional da Habitação (INH) com os objetivos de financiamento e estudos ao nível da problemática habitacional.

Em termos de programas habitacionais, esta década é marcada pelo Plano de Intervenção a Médio Prazo (PIMP), criado pelo Decreto-lei 226/87 de 6 de junho, “*que visava o realojamento de indivíduos que se encontravam a residir em terrenos destinados à construção de infraestruturas rodoviárias, como a CRIL e o Eixo Norte-Sul*”. (Rodrigues C. , 2012, p. 4) No entanto, tal como muitos outros programas de realojamento dos anos seguintes, apresentou-se como demasiado estatizado.

Na década de noventa, o défice habitacional continuava a ser expressivo, “*(...) para abrigar uma população em torno dos 10 milhões de pessoas, Portugal contava com pouco mais de 4 milhões de habitações, das quais 3 milhões eram classificadas como habitações permanentes. Havia 100 000 famílias a mais do que o número de habitações permanentes*”. (Valença, 2001, p. 72)

Em termos de conservação, e de acordo com (Neves, 1997a), citado por (Valença, 2001, p. 73), nos anos noventa, 240000 habitações estavam degradadas, principalmente as que se encontravam nos centros históricos e, em 20% das casas portuguesas faltava algum ou vários tipos de infraestruturas. Da análise da Figura 1, conclui-se que ainda assim, a grande maioria dos edifícios não necessita de reparação e que o estado de conservação melhora à medida que o ano de construção é mais recente.

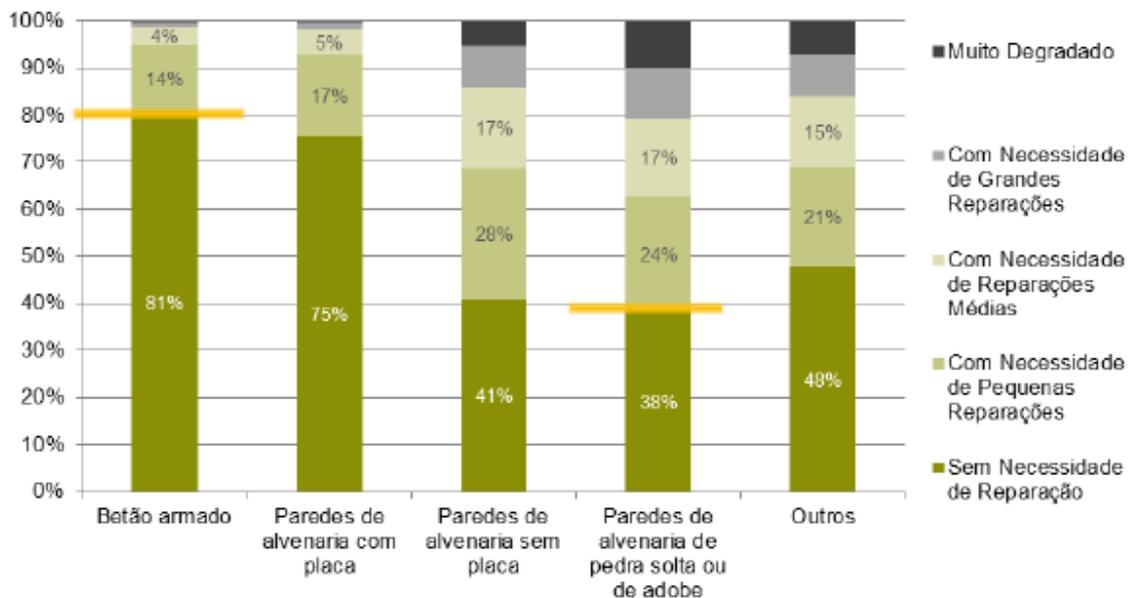


Figura 1 - Estado de conservação dos edifícios por época de construção (Fonte: (Pedro, 2013))

Ainda durante a década de noventa, surge o Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto (PER), criado através do Decreto-Lei nº 163/93, de 7 de maio, que se caracterizou por uma abordagem burocratizada que pressupunha a construção massiva para realojar populações multi-problemáticas e economicamente vulneráveis. (Ferreira, 1994) De acordo com (Cachado, 2009), citada por (Rodrigues C. , 2012, p. 4), o PER encerrou três ideias fundamentais: a erradicação das barracas; o envolvimento dos municípios e a alteração de estilos de vida associados aos bairros degradados através do realojamento. O PER nasce assim, “*da necessidade política de solucionar o problema da proliferação de bairros degradados às portas das principais cidades*”. (Cachado, 2013, p. 139)

Os anos noventa são ainda marcados pela pressão sobre a visibilidade excessiva dos bairros de construção informal de Lisboa e do Porto: “*Esta pressão reflete-se num vocabulário repleto de adjetivos como flagelo e metáforas como chaga social, e promove uma postura de luta contra a pobreza que parte de pressupostos não revistos exaustivamente bairro a bairro. Não devemos esquecer que no início dos anos 1990 existia uma forte pressão devido à exibição da capital a um nível internacional, tanto através da Lisboa Capital Europeia da Cultura em 1994, como da Expo '98. A somar a estas pressões, conta-se ainda a não menos importante pressão urbanística sobre espaços que nos anos 1970 eram periféricos, e que nos anos 1990 se tornaram centrais. A valorização dos*

terrenos onde se erigiram os bairros informais coagiu a uma aposta política e social de habitação social de alguma forma datada na Europa”. (Cachado, 2013, p. 149)

As profundas transformações nas economias mundiais que ocorreram durante as décadas de oitenta e noventa acabam também por atingir o nosso país, refletindo-se nas políticas habitacionais, ainda que a entrada de Portugal na União Europeia em 1986, tenha induzido alterações nas políticas públicas.

Em 2004, o PER deu lugar ao PROHABITA, instituído pelo Decreto-lei 135/2004 de 3 de junho, o qual procurou colmatar algumas limitações verificadas aquando da implementação do seu antecessor: apresenta uma visão mais lata da noção de carência de habitação, que deixa de estar restringida às barracas e passa a incluir uma maior diversidade de situações de desadequação habitacional; é um programa aberto em regime de continuidade que abrange todo o território nacional; pressupõe uma relação contratual entre os poderes central e local e a articulação com outras políticas urbanas, tais como o incentivo ao arrendamento. (Rodrigues C. , 2012, p. 5)

Em 2007, surgiu o Plano Estratégico da Habitação, que pretendia iniciar uma mudança de paradigma de pensamento e ação, correspondente a uma tentativa de inflexão de algumas das medidas de política de habitação existentes, além da incorporação de novos instrumentos (Guerra I. , 2011, p. 63) . Tinha como principais objetivos, clarificar as necessidades de habitação, nos recursos disponíveis para famílias, nos parceiros privados e no Estado, elaborar estratégias globais para uma política de habitação e para um processo de planeamento estratégico para esta e destinava-se a populações com menores recursos. (Lima, 2011, p. 52)

O forte ritmo construtivo permitiu que o número de alojamentos praticamente tenha duplicado nas três últimas décadas do século XX. Em trinta anos registou-se um ritmo de crescimento do alojamento sempre superior ao do número de famílias, observável no gráfico representado na Figura 2, o que colocou Portugal com o segundo maior rácio de habitação por agregado familiar no seio da UE. (Guerra I. , 2011, p. 47) Em 2011, o número total de alojamentos familiares aumentou cerca de 16,2% em relação a 2001. Este crescimento deve-se sobretudo ao crescimento dos alojamentos vagos (+35,1%), e de alojamentos de residência secundária (+22,6%), já que os de residência habitual apenas aumentaram 11,7%. Os desequilíbrios e o sobreaquecimento do setor da construção nas duas últimas décadas do século XX e nos primeiros anos do século XXI acabaram por degenerar numa crise imobiliária. Se entre 1995 e 2002, o número de fogos concluídos para

habitação cresceu 68%, já entre 2002 e 2005 diminuiu 40%. No conjunto do ano de 2011, a produção na construção diminuiu 9,9% (diminuição de 8,4% em 2010). (Guerra I. , 2011, p. 47 e 48)

A evolução dos alojamentos e das famílias aponta para a existência, em Portugal, de uma discrepância crescente entre o número de alojamentos familiares e o número de famílias clássicas. Tal tendência sugere a existência de um mercado de habitação muito vocacionado para a construção de habitação nova, para um crescimento do número de alojamentos vagos e para a existência de alojamentos familiares que não se destinam a residência habitual. (Instituto Nacional de Estatística, 2013)

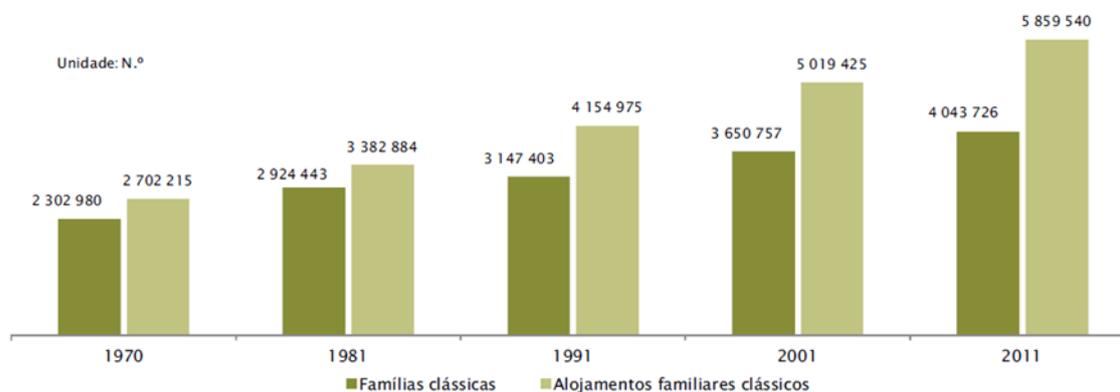


Figura 2 - Número de alojamentos familiares clássicos e de famílias clássica (Fonte: (Instituto Nacional de Estatística, 2013))

Assim, a atualidade que tem sido marcada por sucessivas crises económicas a nível mundial e que em muitos casos são despoletadas por acontecimentos imobiliários, vem repor a discussão da intervenção do Estado na economia, não apenas em nome da qualidade de vida, mas sobretudo da justiça social. O pensamento atual sobre as políticas de habitação decorre, assim, destas profundas transformações do contexto social, habitacional e urbanístico, mas também político e financeiro ligado à complexidade dos fenómenos sociais na modernidade tardia. Há um reconhecimento de que as profundas transformações da sociedade atual têm originado grandes mudanças nas dinâmicas habitacionais associadas às transformações socioculturais dos modos de vida e à alteração do papel do Estado, estando no centro do novo “paradigma” de pensamento europeu sobre as dinâmicas habitacionais e as formas de intervir. (Guerra I. , 2011, p. 42)

Em larga medida, o discurso sobre o equilíbrio das dinâmicas habitacionais passou da defesa do “direito à habitação” para o debate centrado no “equilíbrio entre oferta e procura”. A generalização de um modelo de produção económica orquestrado pelo mercado colocou mais uma vez em questão as discussões sobre o papel do Estado na regulação da sociedade e da economia e, muito particularmente, face às populações mais vulneráveis, obrigando a rever os mecanismos tradicionais de intervenção nas políticas sociais. Hoje, uma parte significativa das políticas de habitação tem um enquadramento mais estratégico, inserindo-se no quadro das políticas das cidades, acompanhadas por uma profunda crítica às políticas anteriores geradoras de fortes guetos sócio urbanísticos. Acompanha esta alteração uma forte preocupação pela “crise da cidade”, traduzida sobretudo pela revolta protagonizada por jovens dos “bairros críticos”. (Guerra I. , 2011, p. 42)

Desta forma, existem quatro dinâmicas que acabam por ser comuns a toda a provisão habitacional, a primeira é o facto de esta se encontrar quase totalmente na mão de iniciativa privada, com um padrão de qualidade que possibilite uma maior rentabilidade. A provisão de habitação dá-se, dessa forma, a reboque do desenvolvimento económico, em especial no que se refere à localização no território português e a formas de ocupação. (Valença, 2001, p. 73)

A segunda dinâmica relaciona-se com o facto de se verificar uma ausência de envolvimento dos moradores nos programas que os envolvem. (Rodrigues C. , 2012) De acordo com o (Bureau Internacional do Trabalho, 2003), citado por (Rodrigues C. , 2012, p. 5), a adesão de Portugal à União Europeia submeteu as políticas sociais às contingências comunitárias. Os Programas e Estratégias Europeus de combate à exclusão social substituem gradualmente a noção de pobreza pelo conceito de exclusão social, fenómeno multidimensional que comporta a astenia participativa, e prescrevem o envolvimento ativo dos destinatários das políticas sociais no seu próprio «processo de inserção» de forma a combater o «assistencialismo» pelo empoderamento (*empowerment*), entendido enquanto «capacidade de gerir a própria mudança».

A terceira dinâmica aponta para a existência em Portugal de um mercado de habitação muito mais vocacionado para a venda de alojamentos, em detrimento do arrendamento.

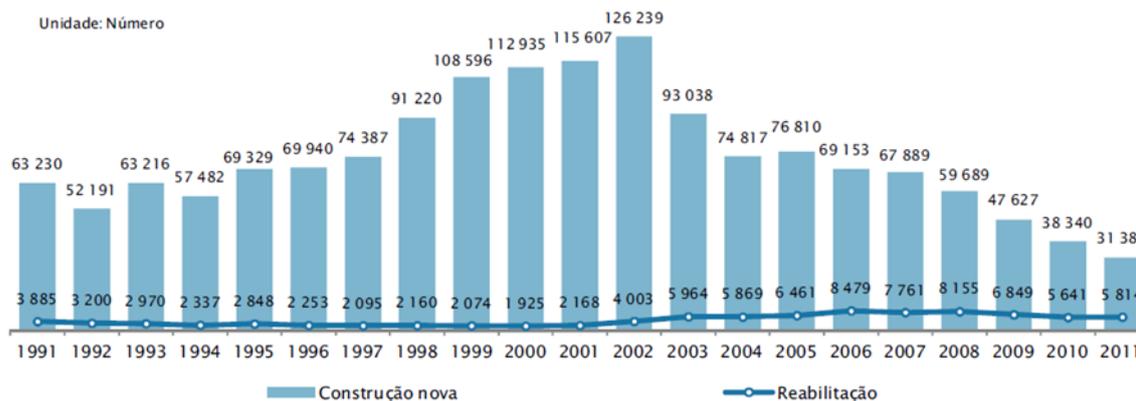


Figura 3 - Número de fogos concluídos em obras de construção nova e reabilitação entre 1991 e 2011
(Fonte: (Instituto Nacional de Estatística, 2013))

A quarta dinâmica prende-se com o facto de o setor da construção estar maioritariamente vocacionado para a construção em detrimento da reabilitação, esta realidade é visível no gráfico da Figura 3, que evidencia que os processos de reabilitação continuam a ter pouco significado no panorama habitacional do nosso país, apresentando valores inferiores aos da média europeia.

Contudo, o direito à habitação e as políticas públicas adotadas para a sua concretização em situações de pobreza e exclusão social, nem sempre têm sido promotoras de um direito à cidade e da qualidade de vida urbana. Pelo contrário, as várias tentativas legislativas de promover o acesso à habitação, seja própria, seja arrendada, constituíram tradicionalmente um dos principais obstáculos ao adequado ordenamento urbano e, em particular, à reabilitação urbana. (Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente da Faculdade de Direito de Coimbra , 2010)

Por um lado, um dos fatores-chave da degradação do parque habitacional residuiu no desinvestimento dos proprietários, na sequência do congelamento das rendas ou da sua reduzida atualização. A tentativa de resposta a esta questão passou recentemente, ainda que com limitado sucesso, pela nova legislação do arrendamento urbano e pela íntima ligação nela estabelecida entre a reabilitação dos edifícios (regime jurídico das obras em prédios arrendados) e a atualização das rendas. Por outro lado, a construção de habitação pública e subsidiada, ainda que integrada em programas de realojamento, revelou-se uma resposta nem sempre adequada aos problemas da habitação dos mais carenciados, e, em muitos casos constituiu um fator de agravamento dos problemas sociais e urbanísticos de pobreza,

exclusão social e segregação urbana. (Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente da Faculdade de Direito de Coimbra , 2010)

Conclui-se assim, que é também extremamente importante ter em conta que a lógica de atuação do Estado Novo e do Democrático no domínio da habitação social esteve muito longe de um qualquer modelo de tipo Estado-Providência. De facto, as soluções implementadas ao longo das últimas décadas atiraram para a construção civil e para as políticas em torno das taxas de juro a (des)regulamentação da construção e do acesso à habitação. Os resultados são conhecidos: o país ostenta hoje uma significativa percentagem de proprietários de habitação, mas também um elevado número de habitações novas devolutas e ainda um conjunto relevante de famílias com acesso improvável a um outro segmento do campo de produção de alojamentos que não seja aquele que passa pela ação do Estado nacional e, cada vez mais, o local. (Pereira V. B., 2003, p. 144)

O quadro habitacional português reflete o contexto mais amplo de carências do país. As explicações para a crise habitacional portuguesa são variadas e é sempre mais fácil e simplista atribuir todo o problema à atuação do Estado: dizer que as suas intervenções como provedor de habitações sociais se têm dado de forma inconsistente, descontinuada e insuficiente; e que sua atuação como regulador de mercados — por exemplo, de terras, construção e uso do solo, do inquilinato, etc. — tem obtido resultados tímidos ou mesmo negativos. Por mais tentadora que seja essa opção, é também necessário considerar outros processos relevantes. É preciso, por exemplo, destacar o fator demográfico e o desenvolvimento político e económico do país nas últimas décadas, que estruturou a demanda habitacional, principalmente no que concerne à distribuição desta no território português. (Valença, 2001, p. 71)

Contudo, *“em Portugal não podemos considerar que tenha havido uma verdadeira política de habitação voltada para a solução dos problemas (...), assente em estratégias de intervenção estruturais, com continuidade no tempo. Ao longo dos tempos assistiu-se à definição, e nem sempre implementação, de medidas e programas pouco estruturados e que, na prática, poucos reflexos tiveram. Desde logo, a luta ideológica sobre a quem caberia a intervenção no plano habitacional, se à iniciativa privada, se ao Estado, contribuiu para o atraso do país nesta matéria”*. (Machado, 2012, p. 26)

Capítulo 4

Serviço Ambulatório de Apoio Local (SAAL)

Neste capítulo será feito um resumo do processo SAAL, desde a sua criação em agosto de 1974, até ao fim prematuro em 1976, daquele que foi, como afirmou Nuno Portas uma exceção irracional do sistema.

4 Serviço Ambulatório de Apoio Local (SAAL)

4.1 A criação de um novo processo

Do Despacho que instituiu o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL), (Despacho DD4630 de 6 de Agosto de 1974. Diário do Governo, 1ª série - Nº182. Ministério da Administração Interna e do Equipamento Social e do Ambiente), fica claro que os objetivos deste processo tinham em conta a realidade da época. No primeiro ponto, faz-se referência à existência de “*graves carências habitacionais*”, principalmente nas grandes cidades, ao mesmo tempo que se dá conta da dificuldade de implementação de programas de construção ditos “*normais*” (convencionais), pois estes programas necessitavam de terrenos preparados para o efeito, projetos, realização de concursos e disponibilidade financeira do Estado ou das autarquias. Neste sentido, para dar resposta aos problemas identificados, o Fundo de Fomento da Habitação (FFH) organizaria o SAAL, que seria formado por um corpo técnico especializado com o objetivo de apoiar as populações na melhoria das suas condições de habitabilidades, mas contando com a colaboração destas.

A base legal e financeira de que o projeto necessitava seria assegurada por diversos diplomas legais que à data do Despacho, ainda se encontravam em fase de promulgação, e passavam pela constituição de cooperativas habitacionais não lucrativas e pelo estabelecimento de modalidades de financiamento e apoios técnicos à iniciativa dos moradores. (Despacho DD4630 de 6 de Agosto de 1974. Diário do Governo, 1ª série - Nº182. Ministério da Administração Interna e do Equipamento Social e do Ambiente)

No ponto dois do Despacho são referidos os princípios gerais do processo, indicando-se que os trabalhos de infraestruturas devessem ser suportados pelas autarquias, ao mesmo tempo que os terrenos também seriam disponibilizados por estas. Por outro lado, o ponto três refere que as iniciativas devem partir dos moradores e que estes deviam estar organizados em associações ou cooperativas, restando às autarquias o papel de controlo urbanístico do processo, de cedência de solos ou de interlocutores. (Despacho DD4630 de 6 de Agosto de 1974. Diário do Governo, 1ª série - Nº182. Ministério da Administração Interna e do Equipamento Social e do Ambiente)

Contudo, fica claro no ponto quatro que na maioria dos concelhos os serviços técnicos camarários não possuíam condições suficientes para assegurar as suas funções, podendo o FFH (através do SAAL), estabelecer acordos com as câmaras municipais que permitissem

o “*fornecimento de técnicos especializados para as intervenções*”. (Despacho DD4630 de 6 de Agosto de 1974. Diário do Governo, 1ª série - Nº182. Ministério da Administração Interna e do Equipamento Social e do Ambiente)

No ponto cinco, previa-se que durante a primeira fase (fase experimental), houvesse uma troca regular de informações entre os técnicos e os gestores dos processos e que deveria haver uma supervisão, no sentido de serem asseguradas as políticas e as questões técnicas e económicas. Enquanto isso, o ponto seis assentava na assistência técnica do SAAL, que compreendia aspetos como a ação fundiária (aquisição de cedência de solos); as ações de projeto; as ações de assistência nas operações de construção e as ações de assistência na gestão social. Já o ponto oito acautela para a falta de experiência dos serviços, aconselhado prudência (Despacho DD4630 de 6 de Agosto de 1974. Diário do Governo, 1ª série - Nº182. Ministério da Administração Interna e do Equipamento Social e do Ambiente)

Segundo (Portas, 2005, p. 275), o SAAL surge no contexto de um processo político cujas transformações eram, em 1974, imprevisíveis e o que se visava com o programa (dito experimental para não levantar inimigos antes de começar, mas também para não enganar as populações com uma capacidade de resposta dos serviços que não estava assegurada) era criar um espaço para mobilização dos moradores, conferindo-lhes um papel ativo na condução das ações que lhes dissessem respeito e na pressão junto do aparelho de Estado, para que funcionasse a seu favor (deles, moradores). Ao mesmo tempo, procurava-se levar os municípios a reconhecer o «direito ao sítio» a que os moradores já estavam ligados.

Para o arquiteto Nuno Teotónio Pereira, “*é um facto que no momento que eclodiu o 25 de Abril, o SAAL tinha atrás de si uma década de tentativas e experiências de raiz populacional pela conquista do direito à casa e á cidade, desde a Ásia, a África e sobretudo a América Latina, até mesmo à Itália. E destes antecedentes terá beneficiado a filosofia do SAAL. No entanto, a mobilização e organização dos moradores, a intensidade e rapidez do processo, a agilidade do governo e do poder local na ultrapassagem da burocracia e das formalidades legais, a interação entre as populações e as brigadas técnicas e, finalmente, a qualidade e inovação das construções tornaram-no um caso único*”. (Pinho J. , 2002, p. 10)

O restante capítulo consistirá numa análise do que foi o SAAL, do contexto, dos objetivos, das operações, da organização e do funcionamento, terminando com o fim prematuro do processo em 1976. O objetivo principal passa por analisar este processo de

uma forma mais analítica, tentando compreendê-lo e, por fim, extrair algo para o presente e para o futuro.

4.2 O SAAL

O Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL) surge numa época de transição democrática de carácter revolucionário, numa altura em que a mobilização popular era enorme, fazendo-se *“sentir ao nível dos movimentos de moradores, com a constituição de comissões, organização de protestos e ocupações de habitação, bem como com uma reconfiguração dos programas de habitação social, no sentido de uma abordagem fortemente participada”*. (Rodrigues C. , 2014, p. 1)

O SAAL, como já foi referido, foi institucionalizado por Despacho publicado em Diário do Governo, no dia 6 de agosto de 1974, ainda no calor da revolução de Abril, por iniciativa do arquiteto Nuno Portas, à época Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo do Segundo Governo Provisório. Este Despacho previa a criação de brigadas interdisciplinares, coordenadas por arquitetos, em articulação com o Fundo de Fomento da Habitação (FFH), e cujos principais objetivos eram a dinamização do associativismo e da participação e a promoção de soluções habitacionais para a população mais carenciada.

Segundo este Despacho, o SAAL assentava em quatro objetivos principais: i) ligar o Estado a setores dinâmicos da sociedade civil, através de um mecanismo de descentralização; ii) articular a dimensão funcional e urbanística com as conceções estéticas e as necessidades e opções dos moradores; iii) reconhecer aos moradores o direito a permanecerem no lugar que habitavam (direito à cidade); iv) possibilitar a utilização dos recursos dos moradores (materiais ou humanos), de modo a aumentar a eficácia, a adequação e a celeridade do investimento estatal (Despacho DD4630 de 6 de Agosto de 1974. Diário do Governo, 1ª série - N°182. Ministério da Administração Interna e do Equipamento Social e do Ambiente)

Assim, o SAAL baseou-se nos princípios de participação, tendo sido dado aos moradores um papel relevante, ao serem auscultadas as suas necessidades e expectativas e fomentando o seu envolvimento direto nas ações. Normalmente, o processo consistia na definição de um campo de possibilidades de soluções técnicas, a partir do qual os agregados familiares e as comunidades de bairro podiam fazer as suas opções, de modo a configurar e personalizar as formas de habitat de acordo com as suas vivências e preferências, num processo participado e mútua aprendizagem. (Bandeirinha, 2014)

Os vários processos tinham início com a identificação das zonas de intervenção e o tipo de ações a desenvolver. A esse primeiro passo seguia-se a programação conjunta de cada intervenção pelas brigadas técnicas e pelos moradores e suas comissões. Cabia a um grupo de trabalho do FFH, serviço do Estado responsável pela gestão e organização do SAAL, ir dando resposta institucional, através das câmaras municipais, às exigências relativas aos meios necessários para a prossecução das diferentes tarefas. Procurava-se deste modo, e simultaneamente, definir as medidas de política capazes de dar coerência às ações e, progressivamente ao próprio programa como um todo. (Lima, 2011, p. 63)

As operações SAAL resultaram por isso, de um trabalho multidisciplinar, possibilitado pela articulação de um vasto conjunto de intervenientes: i) os moradores organizados em comissões ou associações; ii) as brigadas técnicas (compostas por arquitetos, engenheiros, juristas, geógrafos, sociólogos); iii) o Estado, através dos seus serviços e departamentos setoriais ou de base local. (Bandeirinha, 2014)

Assentava, de forma explícita, na auto-organização e corresponsabilização dos moradores, que deveriam envolver-se ativamente na sua implementação. O Despacho que o instituiu determinava que *“(o SAAL) é dirigido a estratos mais insolventes, mas com organização interna que permita o seu imediato envolvimento em autossoluções, com apoio estatal em terreno, infraestrutura, técnica e financiamento”*. Os atores fundamentais deste processo seriam os moradores que, com o apoio das câmaras municipais e de equipas especializadas (brigadas), participariam na edificação dos seus próprios bairros. (Rodrigues C. , 2014, p. 4)

Estas equipas - as brigadas - eram compostas por diversas categorias profissionais que incluía arquitetura, engenharia civil e outros técnicos especializados e a iniciativa da sua constituição deveria caber às populações, aos municípios e ao Fundo de Fomento à Habitação (FFH). As brigadas deveriam dispor de autonomia relativamente aos organismos oficiais, para intervirem enquanto intermediários das populações organizadas junto destes organismos. Seriam responsáveis, nomeadamente, pela realização de inquéritos e levantamentos, pela mediação técnica com entidades oficiais e organismos públicos, pela elaboração de projetos e orçamentos e por outras tarefas de natureza técnica. Estava prevista a inclusão nas brigadas de elementos da própria população. (Rodrigues C. , 2014, p. 4) Neste contexto, as brigadas são definidas enquanto um “corpo técnico especializado que deverá apoiar, através das câmaras municipais, as iniciativas de populações mal alojadas no

sentido de colaborarem na transformação dos próprios bairros, investindo os próprios recursos latentes e, eventualmente, monetários”. (Rodrigues C. , 2014, p. 5)

As operações SAAL estavam divididas em três grandes grupos: SAAL/Norte, SAAL/Centro-Sul e SAAL/Algarve, distribuindo-se, assim, por todo o país e adaptando-se às características sociais, territoriais e culturais de cada região e das suas populações. No Porto, o processo incidiu maioritariamente em intervenções no centro urbano e nas “ilhas”³, mas também em bairros degradados, dando origem a uma intensa mobilização das populações, motivadas pela esperança de melhores condições de vida. *“O SAAL/Norte viria, deste modo, a adquirir um status de referência, apontando um dos caminhos possíveis para articular o específico e o local com projetos mais amplos de transformação global da sociedade”*. (Nunes & Serra, 2002)

Em Lisboa, as principais intervenções ocorreram nos subúrbios da cidade, nos chamados bairros de lata, por outro lado, na capital verificou-se também, uma menor estrutura organizativa.

Os principais objetivos do SAAL foram assim, o direito a uma habitação decente e o direito ao lugar, encarados na época como objetivos realistas e tangíveis, suficientemente precisos para permitir a mobilização ampla de um leque diversificado de atores, especialmente de populações locais, e suficientemente progressistas para se “encaixarem” no projeto mais amplo de transformação socialista da sociedade portuguesa. Enquanto o primeiro objetivo ecoava diretamente nas necessidades mais básicas de amplos setores das populações urbanas, o direito ao lugar relacionava-se com a dimensão e a qualidade do espaço residencial, com o direito de acesso a diferentes tipos de equipamentos e com a não deslocação do local onde sempre habitaram. (Nunes & Serra, 2002)

Também ao nível do financiamento, o SAAL consistiu num processo inovador, *“tratava-se conscientemente de encontrar uma forma de atuar que maximizasse a aplicação na habitação de toda a espécie de recursos dos moradores. A ideia de que todos os moradores que precisam do auxílio do Estado não podem dar nenhuma espécie de contribuição porque já são explorados era, evidentemente, uma ideia simplista que não se adequava ao problema real do país. Nenhuma política de habitação que pretenda ter*

³ Alojamentos bastante precários, localizados no interior dos quarteirões burgueses oitocentistas, sobretudo no centro da cidade, e que surgiram como uma resposta ao aumento populacional da cidade.

resultados a prazos relativamente próximos pode ser gratuita, exatamente devido ao custo da habitação e, até, ao facto de não existirem apenas duas categorias de pessoas – as que não têm recursos nenhuns e as que têm todos os recursos”. (Portas, 1986, p. 641) O programa estabeleceu que o Estado entrava com uma parte do custo da casa, a fundo perdido e o restante seria mobilizado pelos moradores, sob qualquer das formas existentes no mercado, a qual podia ser desde a autoconstrução ao autoinvestimento em dinheiro, ao empréstimo bonificado de entidades bancárias (...) (Portas, 1986, p. 642)

No entanto, dada a situação política do país em que o programa foi lançado “*salvo alguma rara exceção, os moradores não aplicaram no programa senão aquela parte dos recursos próprios que era a sua iniciativa na direção da cooperativa ou no ir a reuniões discutir o projeto (...). Quer dizer, aplicar algum tempo do seu período fora do trabalho para discutir e gerir a sua ação, a sua intervenção. A aplicação de investimentos próprios foi praticamente insignificante só uma ou duas operações de autoconstrução parcial, com aplicação complementar de mão de obra própria*”. (Portas, 1986, p. 642)

Daqui reside o facto de o arquiteto Nuno Portas nunca ter utilizado o termo autoconstrução para caracterizar o SAAL, “*mas sim de autopromoção dos bairros e essa autopromoção podia ou não a chamada autoconstrução*”. (Portas, 1986, p. 642) No entanto, da análise do Despacho que deu origem ao SAAL “*(...) não é difícil perceber que eram os modelos de autoconstrução assistida que Nuno Portas tinha em mente, aquando da conceção do SAAL. De resto, na sua opinião, era fundamental que os moradores mexessem na obra para que o ciclo da apropriação se iniciasse em pleno*”. (Bandeirinha, 2010)

Desta forma, e apesar de inicialmente o processo se basear na autoconstrução, sendo as populações a intervir diretamente no processo de transformação dos seus bairros, construindo eles próprios as suas casas, “*essa metodologia deixou de ser consensual, pois a maior parte dos moradores passaram a entender a autoconstrução como um fenómeno de «dupla exploração»*” (Vilaça, 1994, p. 64)

Para (Portas, 2005), o grande argumento que levou ao pouco recurso à autoconstrução, foi a acusação feita de que o governo pretendia, ao criar o SAAL, lançar as populações mais pobres neste tipo de prática, desobrigando-se o Estado do financiamento integral dos programas de habitação e levando os trabalhadores-moradores a investirem as suas desgastadas energias na construção das próprias casas, em vez de assegurar mais emprego. Contudo, o que o programa exigia, era a iniciativa dos moradores, iniciativa organizativa e iniciativa de gestão nas sucessivas fases do processo de renovação do bairro.

Mas não instituiu a autoconstrução, tal como não excluía essa possibilidade, se a organização local decidisse incorporá-la total ou parcialmente.

Assim, os três maiores exemplos encontrados de projetos de bairros SAAL com efetivo recurso à autoconstrução, foram o Bairro da Relvinha, em Coimbra, na Meia Praia, em Lagos e no Bairro do Forte Velho, em Setúbal. Em relação ao Bairro da Relvinha, que constituía, antes do PREC, um núcleo de barracas, dando origem depois, a um bairro de casas novas “(...) só possível devido ao processo de autoconstrução levado a cabo pelos moradores (...) com a ajuda de algumas empresas de materiais de construção (...)”. (Baía, 2008, p. 6) Nas grandes áreas urbanas como Lisboa ou o Porto o recurso à autoconstrução foi insignificante.

Apesar disso, foi um processo bastante participado, também “(...) pelas enormes potencialidades que eram oferecidas pela virtude de se trabalhar com o povo na conceção de casas para o povo”. (Bandeirinha, 2010) Ainda que “(...) os processos de participação tenham sido conduzidos de formas diferentes e com graus de intensidade também muito diferentes. Consoante as suas características sociais e culturais, os próprios moradores, individualmente ou através das suas organizações, também assumiam o seu papel participativo com maior ou menor entusiasmo, com maior ou menor consciência crítica, com maior ou menor eficácia”. (Bandeirinha, 2010)

Ainda em relação às questões de financiamento: “(...) a regulamentação do sistema de financiamentos a conceder às populações envolvidas nunca foi formalmente aprovada. A solução prática seguida foi a da concessão a fundo perdido pelo Estado de 60 contos para cada habitação. Essa verba era considerada uma parte do custo médio dos fogos, devendo a restante ser negociada por empréstimo pelas Associações de Moradores, com uma taxa de juros baixa e amortizável em 20 a 30 anos. Mas a falta de regulamentação específica do sistema de financiamento conduziu a sucessivos bloqueios na concessão de empréstimos, dando origem a frequentes paralisações das obras em curso e ao agravamento dos seus custos finais.”. (Pereira G. M., 2014, p. 17)

O SAAL foi um processo dinâmico de organização e uma inédita experiência de participação, efetuado por movimentos populares organizados e com objetivos bem definidos: o direito a uma habitação decente e o “direito ao lugar”, de forma a propiciar a criação de raízes e o desenvolvimento de formas de sociabilidade. (Santos B. d., 1998)

“Tratava-se de reconhecer um direito à permanência no sítio que as comunidades já habitavam ou, o que é o mesmo, tratava-se reconhecer uma certa continuidade às comunidades que viviam em condições de habitação más, mas em áreas que muito provavelmente lhe serviam. Este reconhecimento do direito ao sítio era também um pau de dois bicos. Tratava-se, por um lado, de dizer: acabou a história de tirar as famílias de uma área, pô-las a 20km, num bairro social e depois utilizar para um grande estacionamento ou para edifícios de escritórios ou para casas de luxo a área que elas antes habitavam”. (Portas, 1986, p. 639 e 640)

Contudo, o SAAL, ao trazer transformações às relações sociais e ao bem-estar social e coletivo, acabou também por suscitar tensões entre a pretensão dos “peritos” a definir planos para uma transformação social de sentido emancipatório, por um lado, e o reconhecimento da necessidade de articular a busca das soluções técnicas mais adequadas e eficazes para os problemas da habitação e do planeamento urbano, com as diferentes formas de conhecimento local, de preferência estéticas e de expressões identitárias. (Nunes & Serra, 2002)

Apesar de não ser o foco da presente dissertação, é importante não esquecer que além de um processo político, o SAAL foi também, um processo arquitetónico, que envolveu inúmeros arquitetos que hoje são bastante conhecidos e que na época eram recém-formados, como Álvaro Siza Vieira, Gonçalo Byrne, Alexandre Alves da Costa ou Nuno Portas, entre muitos outros. Estes profissionais estiveram envolvidos “na busca de formas alternativas que desbloqueassem a produção de habitação social, substituindo formas estatizadas ou estatizantes”. (Portas, 1986, p. 636)

Uma das maiores particularidades do SAAL tinha a ver com as já referidas “brigadas”, que desempenharam um papel muito importante junto das populações, desenvolvendo trabalho em conjunto com estas, no sentido de os projetos habitacionais serem participados. Por outro lado, a ideia base era dinamizar os locais onde a população já residia, sem necessidade de deslocações para outros locais, contrastando com a política habitacional do Estado Novo.

“Outra área em que o SAAL surgia como uma experiência inovadora era a da produção legislativa (...)” (Lima, 2011, p. 63), pois os programas tradicionais costumavam passar à fase de execução apenas após a regulamentação dos seus mecanismos operativos. Ora, o SAAL contrariava esta opção e adotava consciente e explicitamente uma conceção de legislação e processo, sendo os aspetos jurídicos gradualmente definidos e consagrados

em função da informação e do conhecimento obtido através das próprias experiências de intervenção. Os problemas eram tratados de forma a atender-se às características socioespaciais de cada operação e aos modos de participação das populações beneficiárias. No entanto, esta flexibilidade, levou muitas vezes à falta de legitimação jurídica do processo e tornou-o mais frágil, encontrando dificuldades sobretudo na obtenção de terrenos. (Nunes & Serra, 2002)

Esta flexibilidade e pouca rigidez do processo relacionava-se com “(...) a capacidade de agir, por sua vez, estava fortalecida pela circunstância social e política, que sugeria urgências e pressões no tempo de ação, que apontava a todo o momento para as práticas, como meio de acelerar a consciência ideológica, apanhada de surpresa pela intensidade do quotidiano revolucionário”. (Bandeirinha, 2010)

A questão da disponibilidade dos terrenos manifestava-se de forma mais intensa na fase intermédia das operações SAAL, onde surgiam os principais bloqueios ao processo, provocando atrasos nas intervenções: “A ideia inicial de disponibilizar rapidamente os terrenos das zonas degradadas para construção de novos bairros para os seus moradores não foi seguida de medidas legais que tornassem mais expedito o processo de expropriação. Apesar das inovações introduzidas, os Decretos-lei 56/75, 13 de Fevereiro e o 273-C/75, de 3 de Junho, que vieram regulamentar esta matéria, surgiram tardiamente e foram, segundo os responsáveis do SAAL, manifestamente inadequados às características do processo. Daí decorreram dificuldades e conflitos constantes com as câmaras, que acarretaram o arrastar dos processos e consequentes atrasos no início da fase de construção”. (Pereira G. M., 2014, p. 17)

Mas em termos de inovação, o SAAL “permitiu ainda romper com o alheamento dos moradores em relação ao processo de decisão que lhes diz respeito; mesmo que isto significasse multiplicar o número de técnicos envolvidos no processo porque, evidentemente, para conseguir o diálogo entre moradores e técnicos não é possível recorrer à facilidade da adoção de um projeto tipo, como se usa em muitos países (...)”. (Portas, 1986, p. 639)

Será impossível ao falar do processo SAAL, não referir o confronto que na época foi latente entre este e a indústria da construção civil: “Á época, o papel atribuído à indústria de construção civil na política económica, e a esta na política geral do país, não teve grande consonância com as preocupações que se sentiram no SAAL (...). Portugal, em 75-76, estava muito longe das preocupações já correntes, nesses anos, na construção civil

européia (...). Assim, não é de espantar que tentativas de ação no domínio da construção civil pelo SAAL, não obtivessem eco favorável e tivessem sido quase totalmente ignoradas, ou confundidas mesmo com medidas que contrariariam o crescimento económico do país, o pleno emprego, a estabilidade de preços e outros tantos objetivos de uma economia mais clássica (...). (...) todavia, se tivesse sido dado mais tempo ao processo SAAL e sabendo-se quão sensível é o setor da construção civil às medidas governamentais, de subvenções ou outras, para intervir no volume e tipo de construções no curto prazo, as discussões iniciadas teriam tido maior repercussão e deixariam propostas mais conhecidas (...). (Coelho M. , 1986, p. 632 e 633)

O Serviço de Apoio Ambulatório Local, ainda que tenha tido uma curta duração, marcou de forma intensa a história mais recente do nosso país e acabou por deixar marcas, ainda que ténues, nas políticas de habitação que foram sendo implementadas nas décadas seguintes e, como já foi referido, permitiu a introdução na Constituição de 1976 do direito de todos os cidadãos a uma habitação decente.

Durante o período em que esteve em vigência realizaram-se seis Conselhos Nacionais do SAAL, *“onde os técnicos envolvidos analisavam a forma como as Brigadas Locais estavam a funcionar em cada região e procediam às mudanças necessárias para poder ir cumprido os objetivos definidos nos vários Conselhos”*. (Baía, 2008, p. 5) No último ano do processo e já sob fortes críticas e acusações, os membros do Conselho Nacional do SAAL reuniram-se e produziram um importante documento que *“reúne vários elementos, como comunicados de imprensa, quadros, manifestos, textos de análise, entre outros”*. (Baía, 2008, p. 5) Este documento intitulado *“Livro Branco do SAAL”* é um importante recurso para o conhecimento de todo o processo.

Segundo dados do Livro Branco do SAAL, entre 1974 e 1976 foram iniciadas 170 ações, envolvendo um total de 41 665 famílias. Estiveram envolvidas nos programas SAAL 158 organizações de moradores. (Rodrigues C. , 2014, p. 5)

4.3 O fim prematuro do processo

Os vários problemas, situações de violência e indefinições enunciados anteriormente tornavam claro que apesar de tudo, para o Governo, o SAAL era um programa bastante incómodo, demasiado comprometido com formas já bastante avançadas de organização

popular, mas também bastante comprometedor, uma vez que dizia respeito a um direito constitucional de grande significado social e com algum impacto na opinião pública. Os moradores pobres, por seu lado, habituados a ter um suporte institucional sempre ao lado das suas lutas, começavam a vacilar, reconhecendo, melhor que ninguém, a guerrilha surda que opunha o SAAL às instâncias de poder que o tutelavam. E, no seio da opinião pública, o processo também começava a dividir as águas. (Bandeirinha, 2014)

O fim do processo revolucionário e a consequente tomada de posse do Primeiro Governo Constitucional revelou-se determinante para o futuro do SAAL, o qual foi condicionado, também, pelo Despacho do I Governo Constitucional, de 27 de outubro de 1976, que conferia às Câmaras Municipais o controlo das operações então em curso e assim o condenava implicitamente, se não explicitamente, à extinção (Rodrigues C. , 2014, p. 5), *“limitando drasticamente e, em grande medida, aniquilando as suas condições de coesão processual e metodológica(...)”*. (Bandeirinha, 2010)

O Despacho conjunto do Ministro da Administração Interna, Costa Brás, e do Ministro da Habitação, Urbanismo e Construção, Eduardo Pereira, pôs fim ao processo SAAL e reflete a retirada de poder aos moradores auto-organizados e brigadas, que eram acusados de transcender as incumbências que lhes haviam sido atribuídas e de atuar à margem das instituições: *“algumas brigadas SAAL se desviaram, de forma evidente, do espírito do despacho que as mandava organizar, atuando à margem do Fundo Fomento de Habitação (FFH) e das próprias autarquias locais”*. (Rodrigues C. , 2014, p. 5)

Na verdade, os fatores que levaram à extinção do SAAL foram bem mais complexos e diferenciados, e prenderam-se com razões conjunturais de natureza política, social e histórica ligadas ao momento que se vivia. Das causas do fim deste processo, destacam-se: o Estado, ainda a atravessar um período de transição, mostrava incapacidade em acompanhar o ritmo deste tipo de processos; a ausência de práticas de participação social e intervenção cívica; as dificuldades, por parte do Estado, em lidar com alternativas que pudessem colidir com as dinâmicas do sistema (democracia representativa e parlamentar que substituiu a democracia direta na génese do SAAL). (Bandeirinha, 2014)

Outro fator que levou à extinção do SAAL foi a contenção do investimento público no setor habitacional, invertendo-se a tendência observada nos anos anteriores. (Nunes & Serra, 2002, p. 282) Também é possível justificar a extinção pelo campo legislativo, pois apenas tardiamente surgiram dispositivos fundamentais para consolidar os mecanismos de financiamento das operações SAAL e da obtenção de terrenos, sendo muitas vezes

ignorados os trabalhos jurídicos elaborados no decurso do processo. (Coelho M. B., 1986)
Ao mesmo tempo, os moradores tornavam-se também cada vez mais exigentes em relação à arquitetura e ao acabamento das habitações. (Portas, 1986, p. 643)

Mas a questão dos terrenos foi, na verdade, ao longo de todo o processo um fator limitador ao desenvolvimento dos trabalhos, sendo disso exemplo os apenas quarenta hectares de terreno que estavam adquiridos passados quase dois anos desde o início do processo. Na realidade, muitos dos bairros eram iniciados mesmo antes dos terrenos serem adquiridos. Contudo, esta questão na altura, era de fácil justificação: *“se se tivesse esperado por uma lei dos solos que facilitasse claramente as expropriações (que só sairia em 1976) e por uma lei de financiamento, o programa pura e simplesmente não tinha arrancado”*. (Pinho J. , 2002, p. 52)

Com a extinção do SAAL em 1976, o Estado, ao procurar reafirmar a sua autoridade, procede à marginalização do movimento social, desmobilizando-o, bem como às forças políticas que o apoiavam, extinguindo o SAAL, órgão que anteriormente se pretendia de mediação, mas que acabou por permanecer periférico em relação ao aparelho do Estado (Vilaça, 1991, p. 178)

De acordo com (Ferreira, 1975), citado por (Rodrigues C. , 2014, p. 5), o não cumprimento dos objetivos propostos poderá ter decorrido da falta de uma estrutura de apoio adequada à sua prossecução, o que reforça a noção de «divórcio» entre os atores envolvidos nos diversos níveis do processo, que é evidenciada no Despacho: *“às Câmaras Municipais não foi facultada a possibilidade do seu contributo, nem ao FFH foi solicitada a ajuda técnica conveniente para este tipo de operações, nem os terrenos se conseguiram com a celeridade que o processo impunha, nem o número de fogos construídos até esta data tem qualquer significado”*.

Outra problemática a referir é que com o fim do SAAL *“perdeu-se a oportunidade, com este movimento altamente descentralizado, de incorporar recursos próprios, de qualquer natureza que fosse, coisa que é fundamental numa política qualquer de habitação que queira ser quantitativamente significativa (...) pois a partir do momento em que aparece um programa institucional, neste caso o SAAL, as reivindicações do apport do Estado passaram a 100% e as pessoas retiraram qualquer afetação possível de recursos”*. (Portas, 1986, p. 643)

No decorrer dos seus vinte e seis meses de atividade, nenhum projeto ficou concluído na totalidade, tendo existido muitas situações e dinâmicas que contribuíram para tal e que já foram referidas como as tensões políticas e as dificuldades na produção de regulamentação de enquadramento, a questão da posse dos solos ou a especulação imobiliária crescente na década de 70. Não obstante estes problemas, do SAAL ficou a ideia de que se podia fazer diferente, que as questões da habitação podiam ser solucionadas de outras formas, com um envolvimento direto e forte das populações mais vulneráveis, tendo-se mesmo resolvido problemas em alguns bairros que se arrastavam desde o século XIX. No entanto, ficou principalmente a ideia da participação e do direito à cidade, mais concretamente ao centro da cidade.

À data da extinção, ou se quisermos para a passagem da tutela para as autarquias, estavam em construção 2259 fogos e previa-se o arranque de mais 5741 (Conselho Nacional do SAAL, 1976), não tendo nenhuma operação sido concluída durante os dois anos em que vigorou o processo. Todas as operações acabaram por ser alvo de adaptações, administrativas ou processuais: muitas operações viram ser alterado o local de intervenção, outras mudaram de equipa ou de projeto, outras mantiveram os mesmos projetos sem o acompanhamento das equipas iniciais que os tinham elaborado e outras nunca foram concluídas.

Importa por fim referir, como afirmaram vários intervenientes no processo, que não existiu um, mas vários SAAL, tantos quantas as experiências no terreno e que para as populações consistiu numa ação verdadeiramente importante e que alterou de alguma forma a maneira de viver e sentir as próprias cidades. Na visualização do filme de João Dias, “As Operações SAAL”, percebemos que o SAAL conheceu no espaço e no tempo formas de desenvolvimento diferenciado e por isso não foi o mesmo no norte, no centro e no sul do país, existindo tantas interpretações do SAAL quantas as formas de relação que se estabeleceram entre os seus intérpretes fundamentais: moradores, aparelho de estado, autarquias locais e técnicos. (Midas Filmes, 2019)

Como consta no Livro Branco do SAAL, elaborado como resposta às suspeitas de acusação de que o processo era alvo, “*o processo jogou-se cidade a cidade, bairro a bairro, ilha a ilha, casa a casa, quarto a quarto*” (Conselho Nacional do SAAL, 1976). Numa tentativa de divulgar o trabalho desenvolvido, e a decorrer, em prol da beneficiação das condições habitacionais de milhares de moradores mal alojados, o Livro Branco publicado em 1976 consistiu numa compilação de dados, rigorosamente organizados, que dizem

respeito a um ponto de situação quantitativo, feito no momento e que constituiu um esforço no levantamento dos dados. (Bandeirinha, 2014)

Mas o fim do processo “*gerou não só o desperdício de imenso trabalho realizado pelas BTs, que poderia ter sido aproveitado pelas câmaras municipais para a concretização de ações exemplares no domínio da habitação popular, e sobretudo o abandono de políticas de habitação inclusivas, em favor do retomar da especulação imobiliária desenfreada, com a apropriação de espaços de habitação popular e uma nova tendência de expulsão das populações mais pobres para os conselhos limítrofes*”. (Pereira G. M., 2014, p. 31)

Capítulo 5

A possível pertinência do SAAL na atualidade

Neste capítulo tenta-se justificar a possível pertinência do SAAL na atualidade, não com os mesmos moldes, mas sendo a base para projetos de reabilitação urbana. Mas primeiro procede-se a uma análise do conceito de participação, em relação à democracia e depois na sua relação com a reabilitação urbana.

5 A possível pertinência do SAAL na atualidade

5.1 A participação

Ao considerarmos que os motivos que levam à degradação das áreas centrais das cidades são um somatório de vários acontecimentos, fatores, pontos de vista ou tomadas de decisão, entende-se também, que o que leva ao declínio destas áreas é muito mais complexo do que poderia parecer. Mas a verdade é que as nossas cidades, resultam desta multiplicidade de construções, de atores ou de acontecimentos e, desta forma, não causará estranheza que o que leva ao seu declínio sejam processos multicausais e multiatores, mesmo que os níveis de responsabilidade destes últimos possam ser muito variáveis.

Assim, pode-se afirmar que um processo de reabilitação urbana incluirá inevitavelmente a componente física, com a intervenção espacial propriamente dita, permitindo a melhoria do espaço urbano e das condições de habitabilidade, construção de equipamentos e de infraestruturas. Mas, também, terá de ser tida em conta a componente imaterial das cidades de que as suas gentes são o melhor exemplo. E é com as pessoas e com o seu maior envolvimento nos processos de reabilitação que estes poderão alcançar melhores resultados.

Importa por isso, antes de mais, fazer uma breve análise, ainda que não exaustiva acerca do conceito de participação e da forma como este foi evoluindo, com especial destaque para o nosso país, mas fazendo breves referências a outras experiências participativas que poderão servir como inspiração para o presente estudo.

É possível encontrar na literatura diversas definições do conceito de participação. Isabel Guerra define-a como “*o conjunto de possibilidades democráticas que tem uma população para colaborar na decisão de processos que lhes dizem respeito. Sendo que, uma participação autêntica exige o envolvimento dos cidadãos na resolução de problemas que julgam ser pertinentes e essenciais e para os quais podem efetivamente participar na elaboração e controle de soluções*”. (Guerra I. C., 2006)

Para outros autores, o conceito de participação pública traduz-se numa relação entre a administração e a população e ocorre em três fases: auscultação, informação e participação (Gomes A. A., 2007) (Figura 4).

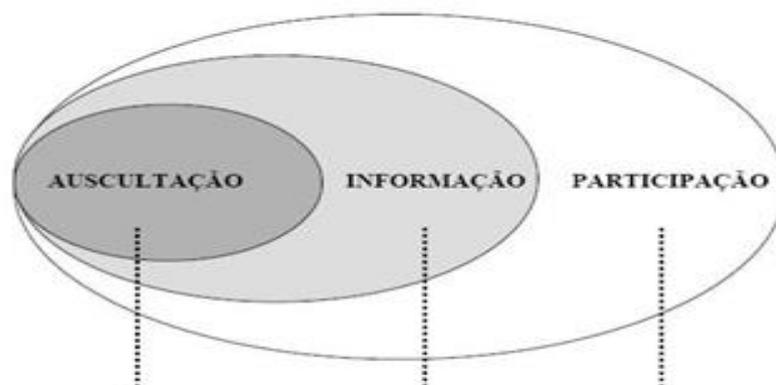


Figura 4- Relação entre a administração e a população traduzida numa escala de três fases (Gomes A. A., 2007)

Para uma maior clarificação deste conceito torna-se necessário, porém, recorrer à “Escala de Participação de Arnstein (1969)” (Figura 5) que permite uma maior definição e amplitude na compreensão do fenómeno político da participação. (Mota, 2005) Esta escala possui oito níveis que correspondem, cada um, à abrangência do poder cidadão na determinação do resultado final. Para o autor, só nos últimos três níveis é que se está num quadro efetivo de participação, não reconhecendo nem a informação, nem a consulta, nem a “conciliação”, (Mota, 2005), como verdadeiras formas de participação.

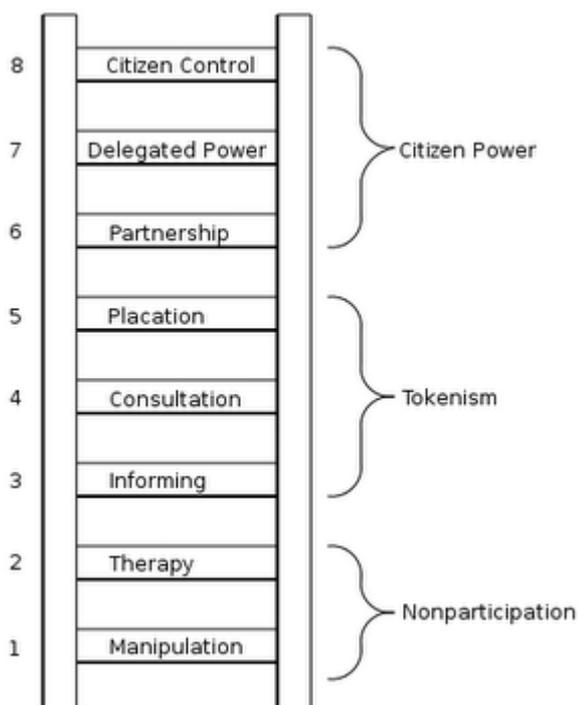


Figura 5- Escala de Arnstein (Mota, Governo Local, Participação e Cidadania, 2005)

Nos dois primeiros níveis (Manipulação e Terapia), o autor afirma não existir participação porque apenas se visa educar os eventuais participantes. O nível três (Informação) é visto pelo autor como um passo importante para que se inicie a participação, o nível quatro (Consulta) é outro passo para que se inicie a participação. No nível cinco (Conciliação) é dada aos cidadãos a oportunidade de dar a sua opinião. A partir do nível seis (Parceria), o poder passa a estar redistribuído e, no nível sete (Delegação de Poder), os cidadãos podem tomar decisões. Já no nível oito (Controlo dos Cidadãos), estes gerem por completo a tarefa de planificar, tomar decisões e dirigir um programa. (Mota, 2005) Este sistema apresenta, no entanto, algumas debilidades, pois para alguns críticos ele é demasiado simplista, ao mesmo tempo que os níveis se podem sobrepor.

O conceito de participação deve, ainda, ser observado tendo em conta três níveis de análise que representam três estádios diferentes de envolvimento político e de consciencialização. Um primeiro nível de consciência cívica em que se participa tendo em vista somente o bem comum; um segundo nível de consciência democrática que se expressa no envolvimento numa força política ou num órgão de poder e um terceiro nível de consciência revolucionária em que se intervém ativamente tendo em vista a transformação da sociedade.

A via da participação constitui, por isso, um elemento essencial de revitalização do generalizado modelo representativo e, na atualidade o esquema de participação que mais retrata o panorama de governação (principalmente a nível local) é o esquema de Koryakov e Sisk (2003) (Figura 6) que distingue quatro tipos de envolvimento direto dos cidadãos: recolha e partilha da informação, consulta, elaboração das políticas e processo de decisão e a implementação. (Mota, 2005) Esta teoria destaca ainda o papel que as autoridades locais podem ter em todo o processo participativo.

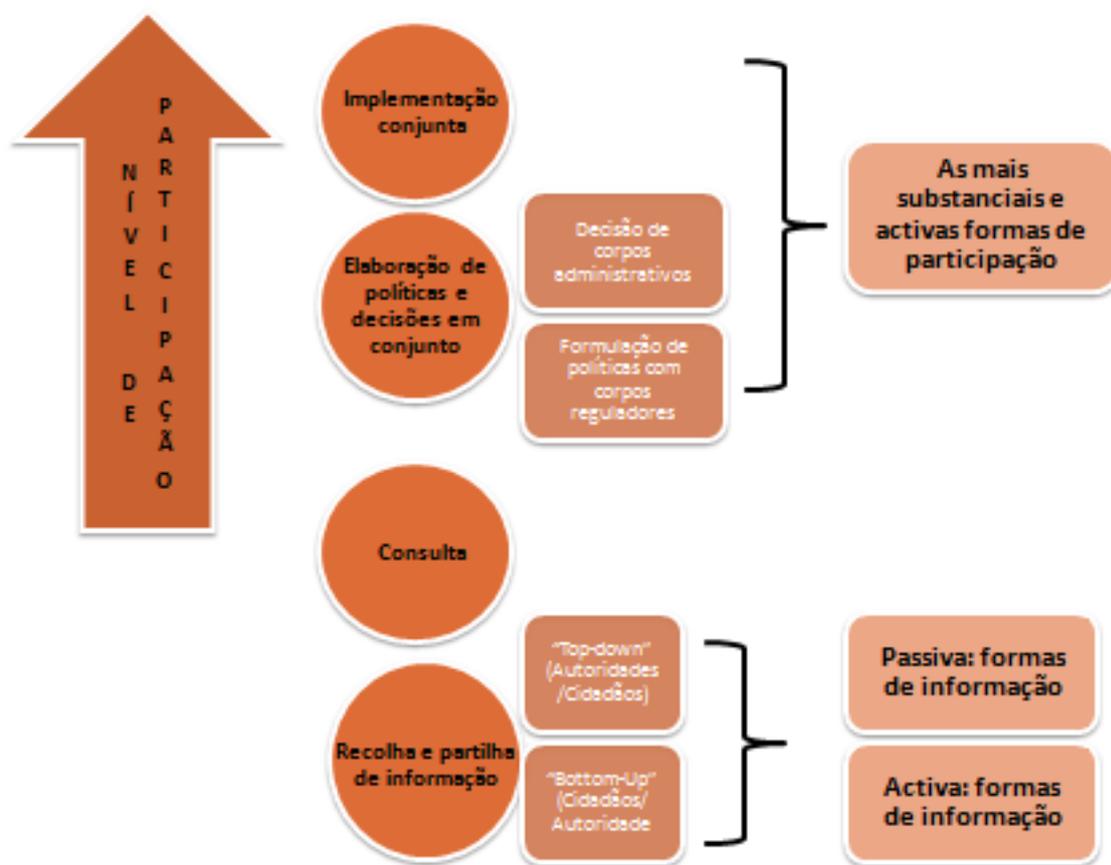


Figura 6- Koyakov e Sisk, *Democracy at the Local Level* in: (Mota, 2005)

Mas o conceito de “participação” refere-se também às formas de concurso dos cidadãos, individual ou coletivamente organizados, na tomada de decisões, expressando a existência ou previsibilidade de formas de expressão institucional dos seus interesses, ultrapassando os esquemas tradicionais da democracia representativa. (Maior, 1998)

Ao falarmos de “participação” e nomeadamente (Instituto Nacional de Estatística, 2012) de “participação pública”, não podemos esquecer que este conceito está relacionado com um outro conceito: o de Democracia e mais concretamente com o de Democracia Participativa, regime político onde para além do papel democrático do voto, se pretende uma democracia mais social. Contudo, a presente dissertação não pretende analisar as várias formas de democracia, interessando apenas referir que a Democracia Participativa é considerada, como um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político marcado pelo debate público e por circunstâncias iguais de participação, na qual a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos

princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e da justiça social, conferem um reordenamento na lógica de poder político tradicional, trazendo a ideia da participação direta do cidadão. (Mota, 2005) Para este modelo democrático, o exercício do direito de voto é um momento necessário e importante, mas não suficiente, “*atribuindo-se frequentemente a necessidade da democracia participativa a três fatores fundamentais: complexidade crescente da sociedade, exigência de clareza e de informação por parte dos cidadãos, necessidade funcional de aumentar a eficácia da democracia*”. (Guerra I. C., 2010, p. 122)

É possível também afirmar que a Democracia Participativa é o resultado do encontro das características do modelo representativo e do modelo de democracia direta. O modelo representativo é a base da chamada Democracia Representativa, onde as autarquias assentam os seus princípios e cuja essência é a responsabilidade política (accountability) do governo local para com os seus cidadãos: a eleição direta dos seus representantes. (Mota, 2005) Por outro lado, o modelo de Democracia Direta assenta na cidadania ativa através da participação.

Ao nível da Constituição da República Portuguesa, a participação é entendida de acordo com o seu artigo 2º, “*a República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência dos poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa*”. (Lei Constitucional nº1/2005, de 12 de Agosto. Diário da República n.º 155/2005, Série I-A de 2005-08-12. Assembleia da República.) O artigo 48.º, do mesmo documento, incluído no capítulo dos direitos, liberdades e garantias de participação política, dispõe que todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do País, diretamente ou por intermédio dos seus representantes livremente eleitos.

O atual artigo 109º reforça ainda este princípio referindo que “*A participação direta e ativa de homens e mulheres na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático*”. (Lei Constitucional nº1/2005, de 12 de Agosto. Diário da República n.º 155/2005, Série I-A de 2005-08-12. Assembleia da República.)

Tanto a participação como o seu suporte mais legal, a Democracia Participativa, podem conceder aos cidadãos um novo tipo de voz sobre os vários assuntos do domínio público. Devem por isso, complementar-se e associar-se a outros mecanismos, ao mesmo tempo que devem ser encontrados cada vez mais instrumentos que possibilitem uma participação cidadã cada vez mais ativa através de formas complementares de participação não eleitoral previstas ou não na lei.

É importante também referir que a participação das populações tem de ter por base uma cidadania ativa entendida como uma *“característica de uma sociedade dinâmica e, neste sentido, os governos devem tomar medidas concretas para facilitar o acesso à informação e à participação, promover a tomada de consciência sobre as questões, reforçar a participação cívica e as capacidades dos cidadãos e apoiar a intervenção das organizações da sociedade civil”*. (Madeira, 2010, p. i)

Contudo, em Portugal, não é fácil encontrar muitas formas de participação na nossa história recente, pois à exceção dos orçamentos participativos implementados em muitas autarquias nacionais, quase tudo o que se chama de participação são apenas derivações teóricas. Mesmo a maioria das experiências dos orçamentos participativos é de cariz essencialmente consultivo. Se é certo que permite, a auscultação das pessoas num espaço e num tempo específicos, fomentando o debate em torno de problemas e propostas, a última palavra relativamente à decisão da sua inclusão nos planos de atividades cabe, na maioria dos casos, aos executivos camarários. Na maior parte destas experiências debatem-se assim, mais os problemas e as necessidades do que o próprio orçamento em si. Desta forma, podemos afirmar que predominam no nosso país experiências de carácter consultivo que se contrapõem a outras existentes em alguns países e que são de carácter deliberativo. (Mota, 2005)

O carácter consultivo pressupõe uma participação parcial por parte da população, o objetivo é motivar a mesma a participar nas discussões de ideias e projetos para o município para que estas se sintam mais próximas da gestão dos assuntos municipais. Por outro lado, o carácter deliberativo pressupõe uma participação plena dos cidadãos aos quais é dado poder de decisão. A opção dos municípios portugueses pelo modelo consultivo tem a ver com a garantia da legitimidade dos órgãos eleitos e o enfraquecimento do poder destes e, também, com o facto já referido, de a população ter preocupação com problemas “muito seus” e da suposta falta de conhecimento que possa ter para tomar certas decisões.

De qualquer forma, é ao nível dos municípios que ainda assim conseguimos encontrar uma maior proximidade entre a gestão política e as populações, onde de alguma maneira se verifica uma maior participação destas nas decisões tomadas. Como vimos, a participação cívica a nível local foi muito intensa nos anos que se seguiram ao 25 de Abril de 1974, tendo posteriormente ocorrido, uma quebra na mesma. Todavia, o associativismo constitui, a nível local, um importante meio de intervenção social e política. Está na origem da participação organizada dos interesses sociais na gestão local e é um dos principais meios de diálogo e concertação das Câmaras Municipais com os cidadãos. (Montalvo, 2003)

Em relação à Política de Ordenamento do Território e Urbanismo, é possível verificar que apesar de os seus instrumentos reconhecerem a importância da participação pública, expressa no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (Lei nº58/2007, de 4 de Setembro), quando se procede a uma análise da componente participativa nos vários instrumentos legais que a regulamentam, ainda que se verifique constar dos objetivos, a sua prática tem sido muito restringida ao direito à informação e aos momentos de discussão pública dos planos. (Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, 2009)

Mas a motivação pela participação é também uma herança do nosso processo de democratização que levou muitos atores oriundos de movimentos comunitários a entenderem o termo participação. O período revolucionário em Portugal, entre os anos de 1974 e 1976, foi marcado por enorme vitalidade e diversidade de experiências que hoje podemos associar à Democracia Participativa: estes dois anos foram, sob muitos pontos, dos mais vigorosos e criativos da história de Portugal. Durante este período surgiram novas formas de organização e de participação dos cidadãos no “governo” dos seus locais de trabalho, surgiram movimentos e comissões de moradores e vários movimentos de mulheres; foram efetuadas novas experiências no campo da educação e da habitação e apareceram as primeiras expressões públicas de preocupação com o ambiente.

Este período pode ser considerado como a mais intensa experiência de democracia participativa, tendo sido marcado por três questões fundamentais: as condições e dinâmicas da participação e as suas formas de organização; o papel central desempenhado pela articulação de diferentes formas de conhecimento e de experiência e o papel do Estado como promotor dos movimentos e da participação dos cidadãos ou, alternativamente, como obstáculo a estes. (Nunes & Serra, 2002)

Mas este período fica essencialmente marcado, ao nível da participação popular, pela iniciativa SAAL, que já foi analisada no capítulo quatro. Tratou-se de uma iniciativa que surgiu em 1974, destinada à intervenção no domínio das políticas urbanas e de habitação, lançada em várias zonas urbanas portuguesas, num esforço conjunto por novas condições de vida e por uma habitação decente. Foi um processo dinâmico de organização, que envolveu a colaboração entre o poder político, os técnicos e as populações, constituindo-se uma inédita experiência de participação popular, efetuado por movimentos organizados e com objetivos bem definidos: o direito a uma habitação decente e o direito ao lugar. (Santos B. S., 1998)

Tratou-se de uma experiência de emancipação social e de Democracia Participativa que possibilitou *“novas formas de intervenção política e social, trouxe novas condições e novas dinâmicas de participação e de organização, possibilitou a articulação entre diferentes formas de conhecimento e de experiência e trouxe um novo papel aos órgãos de governação que passaram a ser promotores dos movimentos.* (Santos B. S., 1991, p. 174)

Assim, aproveitando a fragilidade de um Estado em fase de transição e a significativa carência habitacional que se fazia sentir, os moradores iniciaram fortes movimentos reivindicativos a que um Estado recetivo respondeu com a implementação do Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL).

A justificação para que as questões da participação após o 25 de Abril tenham sido mais intensas na área da habitação, justifica-se *“a partir da busca de soluções para dar resposta às necessidades mais palpáveis do quotidiano”.* (Coelho M. , 1986, p. 631)

Após a extinção do SAAL seguiu-se *“um hiato apenas interrompido em finais dos anos 80 com o surgimento de novos programas, que, no entanto, assumem uma abordagem diversa, no que se refere ao envolvimento dos moradores. Estes programas de realojamento assumem um carácter essencialmente estatizado em que a habitação social foi concebida e produzida sem prever o envolvimento ativo dos moradores abrangidos.”* (Rodrigues C. , 2014, p. 6)

Foi o caso do Programa de Intervenção a Médio Prazo (PIMP), criado pelo Decreto-lei 226/87 de 6 de junho que visava o realojamento de indivíduos dos municípios de Lisboa e Porto que se encontravam a residir em terrenos destinados à construção de infraestruturas

rodoviárias. Tendo abrangido a construção de 9 698 fogos até ao ano de 1993, o PIMP beneficiou de fundos comunitários direcionados para a reabilitação urbana e foi caracterizado pela prevalência da lógica quantitativa sobre a visão de conjunto do problema habitacional. (Ferreira, 1987), *citado por* (Rodrigues C. , 2014, p. 6)

Seguiu-se o já mencionado Programa Especial de Realojamento (PER), criado através do Decreto-Lei nº 163/93, de 7 de maio, que se caracterizou por uma abordagem burocratizada que pressupunha a construção massiva e os realojamentos concentrados de populações. (Ferreira, 1994), *citado por* (Rodrigues C. , 2014, p. 6)

Contrariamente ao SAAL, o PER entende os moradores enquanto destinatários passivos portadores, a priori, de inúmeras problemáticas sociais, e é aos municípios e IPSS que cabe o papel ativo da sua integração social. (Rodrigues C. , 2014, p. 6). Como vimos, este programa será substituído pelo PROHABITA em 2004 que, apesar das modificações introduzidas em determinados domínios, no que respeita ao envolvimento e à participação das populações não incorpora alterações relevantes.

Assim, verifica-se que todos os programas de cariz habitacional que se seguiram ao SAAL, assumiram uma abordagem demasiado estatizada e pouco participada, cabendo aos moradores o papel de meros destinatários. Por outro lado, a partir dos finais da década de setenta percebe-se também uma diminuição da participação das organizações ou associações de moradores e são muitos os fatores que podem ter contribuído para tal. Segundo (Vilaça, 1994, p. 56) *“outros fatores poderão ter contribuído para a relativa «saída de cena» das organizações de moradores, como o carácter local dos movimentos sociais urbanos que estiveram subjacentes ao associativismo, durante a revolução, e a ausência de um historial de prática participativa que favorecesse o seu enraizamento para além do objetivo concreto de acesso direto e imediato à habitação: uma vez satisfeitas as reivindicações, os moradores desmobilizam, individualizam-se e o movimento que os uniu em torno de um objetivo comum perde razão de ser.. São estas questões que o trabalho empírico procurou esclarecer.”*

A Revolução de 1974, trouxe também, condições para o surgimento e desenvolvimento de muitos movimentos populares em variadas áreas da sociedade como a administração local, a habitação urbana, a educação e a cultura, com destaque para os movimentos populares urbanos como as associações de moradores, que funcionavam como

agentes de mediação entre as populações e as autarquias. Todas estas novas possibilidades de intervenção estão intimamente relacionadas com as transformações do próprio regime democrático. No entanto, parece que nos últimos anos a nossa participação pública é apenas um conceito legal presente na Constituição e que o envolvimento da população é baixo, tal como é baixo o seu nível de participação.

Por tudo isto, parece urgente o aparecimento de novos mecanismos de participação e o aprofundamento dos já existentes de forma a desenvolver uma estratégia de cooperação entre as populações e o seu governo (principalmente o local). Mas as ações que se venham a desenvolver não podem ser isoladas sob pena de acabarem por ter insucesso e devem ser estruturadas de acordo com as características dos municípios nacionais, mas também das populações que neles residem.

Importa também referir, que algumas das mudanças que permitiram a introdução em Portugal de uma maior participação das populações nos sistemas de planeamento e gestão dos territórios, resultaram da incorporação de princípios e orientações da UE. As orientações e transformações implementadas vão no sentido de procurar assegurar um processo de governação mais justo, participado e equilibrado, passando da governação para uma governância que assegure um planeamento que reflita os diferentes interesses instalados no território e atinja uma gestão mais equilibrada e promotora da coesão, competitividade e sustentabilidade. (Chamusca, 2010, p. 44) Este conceito, que pode ser entendido como uma cogestão participada da coisa pública, emerge de uma dupla vontade: a de questionar a inépcia das políticas tradicionais e aproximar os mecanismos de gestão da rapidez e da flexibilidade exigível pelos processos de mudança, mas também a de apelar a novos recursos detidos por entidades privadas e indispensáveis à concretização dos desígnios públicos. (Guerra I. C., 2010)

Desta forma, de acordo com (Atkinson, 1998), citado por (Chamusca, 2010, p. 46), apesar da transformação dos modelos de governação e do aprofundamento da complexidade das sociedades contemporâneas, a verdade é que a necessidade de parcerias e da participação dos cidadãos nos processos de desenvolvimento e gestão territorial é uma preocupação antiga, designadamente das instituições europeias.

No entanto, apesar de iniciativas que contribuem para associar conceitos de envolvimento e visão estratégica à rigidez de planos normativos, o planeamento português manteve-se excessivamente centralizado e tecnocrático. Apesar disso, a participação

consolidou-se como um veículo fundamental na reforma das práticas democráticas e de gestão do território. (Chamusca, 2010, p. 47 e 48) De acordo com (Ascher, 2008), citado por (Chamusca, 2010, p. 48), a participação não substitui a democracia dita representativa, mas complementa-a e aperfeiçoa-a contribuindo para uma maior legitimação dos processos de desenvolvimento, uma vez que será sinónimo de novas metodologias de diálogo, concertação e contratualização.

A participação assume-se, assim, como um elemento estruturador dos princípios e valores de governância, bem como dos princípios de desenvolvimento de base territorial. No domínio da gestão, a governância pressupõe a aproximação entre atores, políticas e escalas territoriais. Este objetivo materializa-se, normalmente, através do desenvolvimento de novas formas de participação, coordenação e articulação entre redes. Em primeiro lugar, o princípio da participação contribui para uma maior abertura dos processos. (Chamusca, 2010, p. 48 e 49) Assim, de acordo com (Garcia, 2006), citado por (Chamusca, 2010, p. 50), ao reconhecer a participação como um dos seus princípios fundamentais, a governância oferece a todos os atores a possibilidade de serem agentes da mudança, reforçando a sua identidade com o espaço de pertença.

Contudo e apesar do enquadramento legislativo, nacional e comunitário, que dá forma ao direito à participação dos cidadãos na vida pública, esta está longe de ser a suficiente. É verdade que em muitos casos são os próprios cidadãos que por variados motivos se afastam dos processos de tomada de decisão, mas, por outro lado, são os órgãos de administração local ou central que não promovem a participação. Desta forma, conclui-se que apesar de referida em inúmeros projetos ou programas, a participação foi muito pouco efetivada e nos casos em que existiu apresentou muitas limitações, verificando-se que na área da reabilitação urbana e do planeamento do território, os níveis de participação das populações são insuficientes, levando a que sejam necessárias novas estratégias.

O processo participativo tem uma dimensão societária, daí poder contribuir para a construção de uma sociedade civil forte, organizada e mobilizada para debater com a classe política as opções mais válidas para a satisfação das necessidades das pessoas e dos territórios (Madeira, 2010)

5.2 A importância da participação para a reabilitação e para a habitação

O presente trabalho pretende abordar a temática da participação numa perspetiva mais urbana, concretamente como é que as populações podem contribuir de uma forma mais direta e participada para as mudanças no território, ao nível da reabilitação dos centros antigos das nossas cidades ou de bairros das áreas mais periféricas. Na verdade, ninguém sente a cidade como quem a habita, como quem a vive e é muitas vezes o afastamento e o distanciamento das populações em relação ao espaço urbano que leva a tomadas de decisão desadequadas ou desajustadas à realidade e às verdadeiras necessidades.

É certo que não é um caminho fácil, que encontrará muitos obstáculos, mas é também indiscutível que os recursos humanos das nossas cidades são imprescindíveis para os processos de reabilitação urbana.

“Es indiscutible la influencia que han tenido en el urbanismo de los últimos diez años la crítica, las reivindicaciones y las propuestas de las reacciones ciudadanas. La revalorización de los centros históricos, la superación de un urbanismo concebido como vivienda más vialidad, la incorporación de objetivos de redistribución social y de cualificación ambiental, etc. deben mucho a estos movimientos críticos. Y especialmente la importancia acordada a los espacios públicos como elemento ordenador y constructor de la ciudad”. (Borja, 1998)

É preciso, por isso, manter os vínculos e os laços, é preciso que todos sintam o espaço como seu e, neste sentido, o exercício proposto pode não nos parecer já de tão difícil resolução, pois quando sentimos o espaço como nosso, quando sentimos que pertencemos àquele lugar é muito mais natural tornarmo-nos atores ativo do seu processo de reabilitação. É por aqui que surge então a necessidade da já referida participação, pois dificilmente participamos se não entendermos o espaço como nosso e é neste sentido que a participação se torna ao mesmo tempo um instrumento e um objetivo dos processos de reabilitação urbana.

A não participação efetiva da população nos processos de tomada de decisão têm grande prejuízo para as decisões finais, *“na medida em que decisões participadas proporcionam soluções mais adequadas, precisamente porque decorrem de processos de negociação através dos quais se geram consensos; proporcionam também uma partilha de responsabilidades, o que se revela fundamental ao nível da operacionalização e*

subsequente monitorização e revisão das decisões tomadas. Com efeito, é consensual que a valorização e manutenção do património na sua dimensão global, requer não só um conhecimento como um reconhecimento do seu valor intrínseco, que decorre também da memória individual e coletiva.” (Ramalhete, 2006) E, neste sentido, *“a participação dos atores locais nos processos de tomada de decisão é, por conseguinte, a forma através da qual é possível incorporar aspetos de ordem simbólica.”*

Por tudo isto, fica claro a importância da participação das populações nas intervenções de reabilitação urbana, entendendo-se que para se alcançarem os objetivos pretendidos num plano de reabilitação verdadeiramente participado e que inclua variados atores é importante seguir um plano integrado e integracionista. A participação tornar-se-á uma ferramenta cada vez mais necessária à medida que deixar de ser apenas um processo de consulta e for implementada nas tomadas de decisão e na implementação das intervenções urbanas.

Em termos habitacionais, o conceito de participação não surgiu aquando do processo revolucionário, já vinha sendo alimentado no contexto do Estado Novo e aproveitou as condições proporcionadas pela revolução para se desenvolver. Na década de 1960, questões como as consequências da construção massiva, a adequação ou não dos moradores ao espaço que habitam ou a sua participação ao nível do planeamento urbano já preocupavam especialistas e haviam motivado a realização de encontros sobre estas temáticas, visitas de estudo a países com abordagens alternativas à habitação social e a implementação de projetos participativos experimentais. Um dos intervenientes neste processo foi Nuno Portas, mentor do SAAL, que enquanto coordenador do Núcleo de Pesquisa de Arquitetura, Habitação e Urbanismo do LNEC explorou estas questões. (Rodrigues C. , 2014, p. 3 e 4)

No entanto, a relativa abertura da primavera marcelista, que permitiu o recrutamento para organismos do Estado com jurisdição sobre a questão habitacional de quadros técnicos com uma visão progressista, não foi suficiente para determinar uma cedência do regime às suas propostas. (Rodrigues C. , 2014, p. 4) Ainda assim, durante a década de setenta, *“os intelectuais específicos ligados aos movimentos e iniciativas nos campos da habitação e das políticas urbanas procuraram inspiração ideológica e teórica nas (então) novas correntes do marxismo, especialmente em autores como Henri Lefèbvre e Manuel Castells (...). A partir dessa inspiração, procuravam pôr a arquitetura, o planeamento urbano e outras formas de conhecimento técnico, legitimado científica e academicamente, a serviço*

das populações urbanas, da sua luta pela transformação das relações sociais e pelo bem-estar individual e coletivo” (Nunes & Serra, 2002, p. 261).

Contudo, foi a revolução de abril de 1974 que constituiu o momento crítico que aliou a urgência das reivindicações dos moradores às orientações teórico-metodológicas de quem assumia responsabilidades ao nível da implementação e execução das políticas de habitação social. (Bandeirinha, 2014), citado por (Rodrigues C. , 2014, p. 4)

Assim, após o 25 de Abril de 1974 e durante o período revolucionário, surgiram em Portugal inúmeras experiências de participação popular em áreas distintas da sociedade, correspondendo o SAAL, pela sua importância e pelo seu carácter inovador, a uma das mais salientes. O carácter participativo das operações SAAL teve, por isso, muito a ver com o processo revolucionário da época, mas foram inovadoras porque introduziram processos de participação num sistema de planeamento urbano que era tipicamente imposto “a partir de cima”. Como vimos, o SAAL era feito para e com as populações, integrando-as no processo de tomada de decisões referentes à habitação. Face às inclinações políticas do momento, a urgência dos problemas, e a própria contestação popular, proporcionava-se um modelo concreto de integração das necessidades primordiais dos destinatários. (Fundação de Serralves, 2014, p. 70)

“A participação ativa das populações na resolução dos seus problemas habitacionais (...) funcionou como um empurrão significativo para uma resposta mais ágil aos problemas da habitação, e também como uma contribuição relevante para a credibilidade e para a legitimidade da ordem social e política emergente.” (Portas, 1986, p. 642)

Desta forma, as populações além de verem o seu problema habitacional resolvido, ganhavam, ainda, a possibilidade de participar no projeto de arquitetura e de construção das suas habitações, permitindo uma maior inclusão social. Como refere (Rodrigues F. C., 2014, p. 179), dois dos aspetos mais importantes que podemos reconhecer nestes processos habitacionais, correspondem i) à participação do cidadão na conceção da sua habitação, seja ao nível do projeto, da construção ou da sua evolução, e ii) ao apoio social, económico e técnico que lhes é prestado. Note-se que são estes os fatores que direta ou indiretamente marcam a relação com o bairro e consequentemente a sua evolução arquitetónica.

Durante o processo, a população participava e era ouvida em relação a inúmeros fatores, tais como a tipologia das habitações, o número de fogos a serem construídos ou os materiais a serem utilizados. O SAAL baseava-se num intenso e continuado diálogo entre

os moradores e as brigadas técnicas, onde todas as decisões eram debatidas e discutidas. A participação permitiu aos moradores intervenientes no processo, modificações muito positivas na qualidade das suas habitações.

De acordo com uma entrevista dada pelo arquiteto Nuno Portas em 1999, citado por (Bandeirinha, 2014, p. 115), era imprescindível que os destinatários das habitações ‘mexessem’ na obra, pois esse era o meio mais direto para promover a apropriação e, também, para evitar que os membros das associações de base se tornassem meros funcionários administrativos, como tinha acontecido já com alguns dirigentes de cooperativas.

Este maior envolvimento e participação dos moradores permitiram também um maior sentimento de apropriação em relação à casa, mas também em relação ao bairro e à própria cidade. Assim, *“uma das mais fascinantes e estimulantes reflexões que a reconstrução histórica do processo SAAL suscita é a que o vê como experiência de emancipação social e de democracia participativa”*. (Nunes & Serra, 2002, p. 279)

Este aumento da emancipação social e da participação das populações provocou alterações no interior do próprio Estado e nas relações deste com a sociedade, onde *“(…) podiam ser identificadas dinâmicas de transformação, especialmente através de tentativas de incorporação de modos de funcionamento inovadores, orientados para uma maior abertura à participação social”*. (Nunes & Serra, 2002, p. 280) Segundo (Coelho M. , 1986, p. 623), o processo SAAL, ao lutar por uma dinâmica nova na Administração, promoveu a sua interligação com o tecido social envolvente.

Assim, a participação dos moradores no processo SAAL, é o aspeto mais realçado desta experiência; a participação é, aliás, enfatizada por vários dos atores intervenientes neste processo, incluindo alguns dos arquitetos que na época eram responsáveis pelos projetos.

Segundo Álvaro Siza Vieira, em relação a todo o processo, *“a experiência participativa é algo que fica”*. (Vieira, 2008, p. 44), recordando o SAAL como uma experiência de debate, diálogo, encontro e confronto, tendo o diálogo vivo e intenso, marcado muito o processo. (Vieira, 2008)

Também para Nuno Portas, a participação dos moradores no processo SAAL é o aspeto mais realçado da experiência, destacando o facto de as populações terem sido protagonistas na construção e edificação das suas próprias habitações. (Andrade, 2014)

“Este programa foi o primeiro que visou substituir os grandes bairros do Estado administrador e construtor pela gestão dos próprios moradores interessados, como numa cooperativa, que aliás viriam a surgir no final desse ano de 1974, com apreciável êxito”. (Andrade, 2014)

Por outro lado, para o arquiteto Alexandre Alves da Costa, que foi coordenador do SAAL/Norte, a questão da participação é algo muito sensível, apesar do reconhecimento efetivo da sua importância e de afirmar que o SAAL funcionou sempre a partir da própria iniciativa das populações e que o que foi conseguido foi graças aos moradores que se organizaram de uma maneira absolutamente incrível. (Costa, 2014)

“A questão da participação é muito complicada porque pode cair-se muito facilmente na questão do populismo. Mas nós conseguimos mediar essa relação entre uma verdadeira participação dos moradores e as competências técnicas dos arquitetos. Aqui no Porto foi uma coisa muito clara. A competência das populações era uma - tinha a ver com a tipologia, o equipamento das casas, a relação da cozinha com a sala, etc. As populações tinham todo o direito de decidir aquilo que quisessem. Mas depois a resolução projetual competia aos arquitetos. As populações tinham uma competência, os arquitetos outra, e a comissão coordenadora fazia a mediação. Portanto, ao contrário do que muita gente pensa, incluindo o Nuno Portas, creio eu, não houve nunca populismo por parte dos arquitetos, nem sequer interferências políticas na decisão dos moradores, antes pelo contrário”. (Costa, 2014)

É importante ainda referir, que a cultura de participação desenvolvida pelo processo SAAL, não teve influência somente na produção habitacional. Efetivamente, em várias zonas urbanas do nosso país, os moradores organizaram-se em comissões locais, desenvolvendo um esforço conjunto de definição e aplicação de novos direitos e de novas condições de vida, centradas, por um lado, na exigência de uma habitação decente e, por outro, no que alguns dos atores centrais deste processo vieram a chamar de direito ao lugar. (Nunes & Serra, 2002, p. 264)

Contudo, a experiência participativa variou de intervenção para intervenção e foi também muito diferente nas várias regiões em que foi desenvolvida, tendo em conta que as próprias populações e brigadas técnicas eram também muito diferentes. Por isso, qualquer análise a ser feita a deverá ser sempre o mais particularizada possível.

O processo participativo foi conduzido de maneiras e intensidades distintas, dependendo do contexto social e cultural dos moradores. A participação e as relações com os moradores manifestavam-se por isso, de formas diversas. (Santiago, 2012, p. 166)

Por exemplo, em Lisboa, onde os bairros de lata cresceram dentro e fora da cidade, o processo incidiu em vários bairros dos subúrbios. Já, no Porto, onde as “ilhas” assumiam forte protagonismo, quase toda a operação aconteceu no centro da cidade.

“Aqui no Porto houve uma recusa total da autoconstrução. As pessoas que se movimentaram aqui eram moradores das ilhas e, portanto, do centro da cidade, gente urbana. Não era propriamente gente recém-chegada à cidade, era gente que já vinha da Revolução Industrial, gente com uma grande consciência política e muito relacionada com o centro da cidade e o sítio em que viviam. Para eles o direito à cidade era uma coisa importantíssima. Para as populações suburbanas não era assim tão importante. Os recém-chegados à cidade não se preocupavam com o sítio, queriam apenas uma casa boa. Aqui no Porto não. Eles queriam o sítio em que moravam”. (Costa, 2014)

No Algarve, o SAAL foi muito mais orgânico, desenvolvendo-se inclusive metodologias de autoconstrução, movimento cívico "imortalizado" na canção de Zeca Afonso, *Os Índios da Meia Praia*, e no filme *Continuar a viver*, de António Cunha Teles, para o qual foi feita. (Nunes M. L., 2014) Nesta região, o processo ficou marcado pelo espírito empreendedor da população, que fez com que as obras de construção das habitações arrancassem rapidamente, existindo ainda uma maior unidade entre as várias equipas. (Rodrigues F. C., 2014)

Por tudo isto se percebe que a participação não é apenas um modo de reunir as pessoas para se tomarem decisões em conjunto. Deve ser um diálogo acerca das diferenças mesmo que isso leve ao confronto de opiniões de onde podem resultar novas maneiras de produção e novos diálogos. (Santiago, 2012, p. 32) Segundo Anne Querrien (2005), citada por (Santiago, 2012, p. 33), em contraste com a definição que muitas vezes é atribuída à participação, para a socióloga e urbanista, o processo participativo não se prende com a identidade, mas sim com a conceção e a partilha de um espaço comum. *“it is not about identity and rediscovering a common origin, but about creating and sharing a common space”.*

Esta ascensão da “participação” na política urbana está associada a hipotéticos benefícios em termos da qualidade, eficiência e sustentabilidade dos projetos, bem como na capacitação dos atores locais. (Chamusca, 2010, p. 52)

Desta forma, os processos participativos revelam-se de extrema importância para a procura de melhores soluções para as problemáticas da habitação e da reabilitação urbana: *“Até há algumas décadas, os fenómenos urbanos eram tecnicamente captáveis e facilmente caracterizáveis. As realidades territoriais e cidadinas eram singelas, determináveis pelas técnicas em vigor. Entretanto, essas realidades complexificaram-se, diversificaram-se e fragmentaram-se. E aumentou o grau de liberdade dos indivíduos e dos agentes económicos e sociais. Assim, só com a participação, com as suas informações e opiniões, é que se torna possível construir os diagnósticos com razoáveis rigor e acerto. Por outro lado, essa fragmentação e a diversidade de interesses e motivações em que os agentes se reconhecem tenham garantia de viabilização futura. A participação constitui, assim, um meio para aferir a viabilidade das propostas e dos projetos e a sua adequação às realidades urbanas, económicas e sociais, garantindo a sua eficácia”*. (Ferreira, 2005, p. 134)

A participação dos vários cidadãos e dos vários atores da nossa sociedade nos processos que ocorrem no meio urbano, constitui uma forma de os cidadãos de identificarem com o território e com a cidade em que vivem, sendo um caminho para aumentar o sentimento de pertença ao lugar.

Assim, na necessidade presente de encontrar novas soluções mais adaptadas à sociedade atual, cada vez mais complexa, heterogénea e diversificada, que se depara todos os dias com inúmeras situações de incerteza, que muda a cada instante, a participação assume-se como uma vertente muito importante no planeamento das cidades, integrando várias componentes, como a cultural, a social, a económica ou a habitacional. Deve ser enquadrada por processos de governância que conjuguem entidades públicas e privadas que se disponibilizem a cooperar e a fomentar a participação dos cidadãos com o objetivo de encontrar soluções que permitam o desenvolvimento das cidades, a justiça espacial e uma maior igualdade de oportunidades.

5.3 A procura de novas soluções para a reabilitação urbana e para a problemática da habitação

A sociedade atual e os processos de desenvolvimento e globalização acabam por impor a determinadas populações uma posição de vantagem ou desvantagem no acesso a bens e serviços. Assim, o funcionamento do sistema urbano pode constituir uma fonte de desigualdade se os processos decisórios relativos ao planeamento urbano não forem igualmente acessíveis a todas as populações implicadas, dado que os benefícios e recursos poderão ser distribuídos de forma desigual, favorecendo os grupos mais fortemente representados em detrimento dos restantes. Neste contexto, procura-se estabelecer uma relação de causalidade direta entre qualidade democrática e justiça espacial, sendo a qualidade democrática, por sua vez, potenciada pela participação dos moradores nas decisões de gestão territorial que os envolvem. (Rodrigues C. , 2014, p. 3)

A atualidade apresenta-nos também a continuidade do crescimento urbano e a crescente diversificação de funções neste espaço, colocando novos desafios e novas preocupações às intervenções que aí ocorrem. Vivemos também uma época de recursos limitados, em que a proteção ambiental e a sustentabilidade das nossas ações devem ser uma preocupação. As cidades são hoje, também, muito mais dinâmicas e globais, encerrando por isso, em si, problemas cada vez mais complexos e variados e albergando no seu território atores sociais mais numerosos e diversificados. Assim, os programas de intervenção devem ser o reflexo desta nova realidade de forma a poderem dar resposta a todas estas dinâmicas.

Estas novas dimensões levam ao desafio de repensar que tipo de ações inovadoras poderão contribuir para um melhor e mais eficiente planeamento das cidades, nomeadamente como poderá uma nova visão de planeamento contribuir para a qualificação do espaço urbano, levando a uma nova conceção de intervenção, ao nível do processo de desenvolvimento das próprias políticas e da sua implementação com base em instrumentos de ordenamento territorial. Isto implica a construção de consensos que compatibilizem os interesses presentes com a definição de objetivos estratégicos, assegurando a coerência da implementação das políticas no quadro do exercício da democracia, tendo em consideração uma opinião pública cada vez mais esclarecida e empenhada na implementação de tais políticas e propostas. (Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, 2009)

Por tudo o que já foi dito, fica claro que as ações a desenvolver devem ser inovadoras, dando muito importância àquilo a que se tem vindo a chamar de “capital humano”, sem esquecer, contudo, as preocupações económicas, ambientais e sociais das nossas cidades. O objetivo principal deve, por isso, passar, pela criação de territórios mais coesos do ponto de vista social, onde exista mais participação.

Compreende-se, assim, que uma intervenção com consequências visíveis na resolução dos problemas urbanos implica uma nova governância, “(...) *uma maior abertura e democratização das sociedades, reclamando uma maior participação dos cidadãos e das suas organizações no processo de planeamento e uma maior transparência no governo e na gestão das cidades, assim como audição, concertação e contratualização com os agentes e investidores urbanos*” (Ferreira, 2005, p. 57).

Na procura de sentido para a cidade que anima esta pesquisa, será interessante sondar também o tema da reabilitação urbana como um domínio portador de uma nova ideia de cidade, adotando políticas de reabilitação urbana das zonas centrais, visando deste modo travar a hemorragia demográfica e sobretudo revitalizar os espaços. Tais políticas e programas de reabilitação e de revitalização urbanas constituíram uma oportunidade para descobrir que certas zonas das cidades têm conservado, e conservam ainda hoje, um valor funcional e simbólico inigualável. (Faria, 2009)

É claro que sendo a problemática da reabilitação demasiado vasta, tanto ao nível dos problemas que lhe servem de base, como ao nível das intervenções que permitem a resolução destes, justifica-se uma abordagem que envolva diferentes níveis e setores da nossa sociedade. Neste sentido, quer os processos de reabilitação, quer a própria participação das populações devem assumir um carácter multissetorial, com o estabelecimento de diversas parcerias que permitam enriquecer os processos de intervenção.

Note-se que, o potencial da reabilitação abrange também a questão da habitação, principalmente na atualidade em que se verifica uma progressiva transformação na forma de acesso àquela, passando de um modelo quase totalmente assente na construção de nova habitação e na aquisição de habitação própria, para um modelo em que a reabilitação de edifícios ganha dinamismo. Ao mesmo tempo, a época em que vivemos, já não se baseia somente no crescimento urbano, mas também em processos de reabilitação e no aproveitamento dos vários espaços urbanos, incluindo-se aqui os vazios, as áreas

degradadas e as ruínas, sendo importante, por isso, encontrar soluções que permitam fazer frente a esta diversidade de desafios, claramente relacionada com as questões habitacionais.

Relembra-se aqui que a problemática da habitação continua a ser um dos maiores problemas da nossa sociedade, sendo reconhecida como um bem básico e essencial das populações e, como vimos, um direito fundamental, consagrado pela Constituição. Contudo, as carências habitacionais são evidentes na sociedade portuguesa contemporânea e o acesso a residências nas áreas centrais de cidades como Lisboa e o Porto revela-se cada vez mais difícil para as classes populares e médias, não sendo incorreto afirmar-se que muitas das intervenções políticas foram, ao longo dos últimos anos, prejudiciais para os grupos sociais mais vulneráveis e, também, para o próprio desenvolvimento urbano.

Tal como afirmou (Portas, 2011, p. 148), *“a política de habitação atuada por organismos de financiamento e administração ocupados com a tal «solução de problema», resultou quase sempre anti urbana (mesmo quando de alta densidade e concentrada junto às cidades), na medida em que espalhou bairros-dormitório convencionais, para populações de baixo nível de vida (nível por vezes ainda agravado pelos novos transportes e rendas contraídos com a nova casa) que ficavam a constituir novas necessidades de serviços, sempre atrofiados porque pontualmente dispersos. Sob pena de se virar contra os seus próprios objetivos sociais, e, se se não quiser tornar aos erros acumulados por nós ou pelos outros, a política da habitação terá de ser um instrumento da política urbana ou, o que é o mesmo, o que se resolve para certos grupos sociais deve, pelo mesmo alto de desenho contribuir para a melhoria do serviço urbano e não ficar parasitário em relação à cidade do maior número”*.

Desta forma, ao tentarmos assegurar uma relação harmoniosa entre as áreas urbanas a necessitar de intervenção e a cidade como um todo, é preciso essencialmente preservar o carácter vivo desses espaços, ao mesmo tempo que se melhoram as condições habitacionais, adaptando-as aos novos tempos, quer se tratem de áreas mais centrais ou bairros, mais periféricos. Para tal, é preciso estabelecer uma maior relação entre os processos de reabilitação urbana e a problemática da habitação, mas promovendo também o fortalecimento da participação dos cidadãos e o seu envolvimento mais direto na gestão dos assuntos relativos à sua comunidade. Pois, apesar de os processos participados implicarem muitas vezes uma rutura com toda uma organização já pré-estabelecida e implementada na nossa sociedade, pressupondo uma reorganização dos poderes e das competências, permitem também, uma maior iniciativa das várias partes envolvidas, um maior empenho

das populações e uma maior vontade em contribuir diretamente para a resolução dos seus problemas.

Assim, a participação assume-se como uma característica a incluir em projetos ou processos de reabilitação urbana e em novas soluções para a problemática da habitação. Mas para tal é urgente desenvolver uma nova forma de abordar o território e a política habitacional, fazendo prevalecer os interesses das populações em vez dos interesses do capital privado. O caminho passa também por uma nova abordagem ao papel do Estado e das autarquias, fazendo com que estes possam ser mais intervencionistas e estimuladores de novas formas de atuação.

Importa, por isso, definir novas formas de política, definindo um novo planeamento estratégico para as nossas cidades, que passa por *“pensar e definir os futuros desejáveis e possíveis para uma entidade e de concertar as decisões e as medidas concretas e prioritárias, que devem ser tomadas hoje para que o amanhã seja melhor (...), num processo de condução da mudança baseado numa análise participada da situação e da evolução prospectável, com a utilização de recursos (escassos) nos domínios críticos(...)”*. (Ferreira, 2005, p. 36)

A necessidade de estabelecer novas políticas de habitação, foi uma das conclusões do relatório das Nações Unidas, que resultou da visita a Portugal, em dezembro de 2016, da relatora especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para o direito à habitação, Leilani Farha. O referido relatório enfatizou os principais problemas relacionados com a habitação, nomeadamente a permanência de situações de habitação precária, situações de expulsão de moradores, demolição de bairros informais, insuficiente provisão de habitação pública ou a preços controlados e os riscos para a habitação decorrentes da turistificação de determinadas áreas urbanas e não urbanas.

O relatório examina a implementação do direito à habitação, incidindo sobre a legislação nacional, as políticas e os programas, bem como os problemas existentes no domínio da habitação e os desafios que têm de ser cumpridos para se alcançar o Direito à Habitação a nível nacional e subnacional. O enquadramento de fundo do relatório assenta na contradição entre direitos legalmente reconhecidos e a sua efetivação prática. (Moraes, Silva, & Mendes, 2018, p. 230)

Desta forma, para a relatora, seria urgente que Portugal adotasse medidas que permitissem pôr fim às várias situações identificadas, sendo essencial a adoção de uma Lei

de Bases para a Habitação, que fosse ao encontro do artigo 65^a da Constituição da República Portuguesa, que consagra o direito à habitação. Outras das recomendações deixadas aos poderes central, regional e local foram a resolução do problema das pessoas sem abrigo, a realização de avaliações em todos os bairros degradados e o impedimento de demolições e despejos que originem falta de habitação. A isto juntam-se, o desenvolvimento de uma visão comum em relação às cidades em Portugal, a adoção de novos mecanismos que previnam o desalojamento devido ao aumento da turistificação, a promoção do arrendamento de longa duração ou o reforço da participação real e efetiva da população. (United Nations , 2017)

“Há opções: construir habitação social. Talvez leve demasiado tempo, e seja caro. As listas de espera para casas de habitação social são longuíssimas, em alguns casos quatro anos. Mas há opções, como conjugar com o mercado privado. Pode-se subsidiar um suplemento para a renda, que é usado pela pessoa onde ela quiser (há quem pague diretamente aos arrendatários, mas eu não subscrevo essa opção porque paternaliza e estigmatiza as pessoas). E é preciso fazer um levantamento: quantas pessoas precisam de habitação social? Estes despejos têm que parar até se encontrar uma solução. E é preciso providenciar as casas onde as pessoas estão, nesses bairros, com o básico.

Sobre a turistificação, acho que é necessário implementar regulamentação para controlar a especulação e o número de alugueres temporários, em Lisboa e no Porto. Não é bom para as comunidades, acabam apenas com turistas nos centros das cidades. Há vários modelos: pode-se forçar uma percentagem de rendas acessíveis; dar incentivos fiscais a quem tem alugueres de longo-prazo, por exemplo”. (Farha, 2016)

A participação das populações na resolução dos problemas habitacionais, é igualmente referida pela Relatora, fazendo referência a programas de habitação como os propostos pelas cooperativas de habitação ou os emergentes do orçamento participativo, que reforçam a participação real e efetiva das pessoas diretamente envolvidas na conceção e implementação de políticas de habitação. É feita também referência à necessidade de promoção de formas coletivas e cooperativas de propriedade e uso da terra e da habitação. (Morais, Silva, & Mendes, 2018, p. 241)

O relatório afirma, que a crise económica dos anos 2000 levou o governo português a implementar um conjunto de medidas de austeridade, que tiveram um impacto significativo no acesso ao direito à habitação e a outros direitos socioeconómicos. Isto aconteceu no quadro do memorado de entendimento que permitiu um empréstimo de 78 mil milhões de euros a Portugal, assinado pelo governo, a 17 de maio de 2011, com o Fundo

Monetário Internacional (FMI), o Banco Central Europeu (BCE) e a Comissão Europeia (CE) e que terminou formalmente em junho de 2014. De entre as condições acertadas para a disponibilização do empréstimo, foram implementadas uma série de medidas de austeridade, que resultaram no aumento dos níveis de pobreza, diminuição dos benefícios sociais, aumento do número de sem-abrigo e aumento de população sem acesso a habitação e outros serviços públicos. (United Nations , 2017, p. 4)

Por outro lado, este Relatório refere também que, *“embora haja sinais de recuperação económica, muitas pessoas continuam a enfrentar sérios desafios a longo prazo: o desemprego, os cortes de salários (particularmente no sector público) e um elevado risco geral de pobreza, com consequências diretas para o acesso a uma habitação a preços acessíveis. O alto grau de desigualdade afeta todos no país, não só os mais pobres. Quando a desigualdade leva à exclusão da habitação, a sustentabilidade da recuperação económica e a viabilidade das políticas e programas implementados em seu nome são postas em causa.*

Embora não seja esquecido o peso do turismo, para a retoma económica de Portugal e o seu contributo para a revitalização dos centros das cidades, a já referida turistificação é vista como tendo um impacto significativo e negativo no direito à habitação, nomeadamente no que diz respeito aos centros históricos de Lisboa e do Porto. A relatora afirmou ainda que este fenómeno tem sido facilitado pelas alterações legislativas e fiscais dos últimos anos, pois o novo regime de arrendamento resultou na liberalização dos arrendamentos, permitindo aos senhorios aumentarem as rendas até aos valores de mercado, tornando-as incomportáveis para muitas famílias e levando a que estas tenham de abandonar as casas. Com a simplificação dos despejos, os proprietários optam por reabilitar os seus imóveis e transformá-los em unidades de arrendamento ao segmento de luxo, para arrendamento de curta duração ou vendem-nos a investidores estrangeiros. O arrendamento de curta duração afeta o mercado de habitação pois reduz o número de fogos disponíveis para arrendamento residencial a longo prazo. (United Nations, 2016)

Todas estas recomendações foram contextualizadas na Declaração de Fim de Missão pela relatora Leilani Farha, que afirmou que o setor da habitação em Portugal possuía características específicas que influenciam a implementação do direito a uma habitação condigna. Comentou que o país apresenta níveis muito elevados de pessoas com habitação própria, muitas habitações devolutas e um setor de arrendamento pouco desenvolvido,

muito devido à rigidez da antiga lei de arrendamento. Por outro lado, o setor da construção teve, durante várias décadas um crescimento acelerado. (United Nations, 2016)

O referido relatório apresenta ainda o problema da habitação como sendo fundamentalmente urbano e, de facto, mais de 50% da população portuguesa é urbana. Destaca que as políticas e os programas para promoção da habitação e do alojamento existentes até à época, como o PROHABITA, os resquícios do PER ou o Porta 65, eram apenas conjunturais e inoperacionais, sem capacidade de dar resposta aos problemas existentes. (Morais, Silva, & Mendes, 2018)

Importa ainda a referência feita à problemática da reabilitação urbana, onde se afirma que “sendo certo que a reabilitação tem vindo a ter um grande impulso, esta está entregue quase exclusivamente à esfera do mercado que virou a sua produção apenas para os setores sociais que podem pagar rendibilidades muito elevadas (...)”. (Morais, Silva, & Mendes, 2018, p. 237)

As recomendações e conclusões apresentadas pela Relatora Especial das Nações Unidas sobre o direito a uma habitação condigna, parecem ir ao encontro da Nova Agenda Urbana das Nações Unidas para o século XXI e da Agenda Urbana para a União Europeia.

A Nova Agenda Urbana das Nações Unidas, adotada na Conferência sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), no Equador, em outubro de 2016, ao abrigo da Declaração de Quito, veio renovar o compromisso político rumo a uma habitação condigna e ao desenvolvimento sustentável. Num compromisso para os próximos vinte anos, os países signatários comprometem-se a repensar a forma como as cidades são planeadas, desenhadas, pensadas, financiadas, desenvolvidas e governadas.

“Até 2050, espera-se que a população urbana quase duplique fazendo da urbanização uma das mais transformadoras tendências do Século XXI. Populações, atividades económicas, interações sociais e culturais, bem como os impactos ambientais e humanitários estão cada vez mais concentrados nas cidades, colocando enormes desafios de sustentabilidade em termos de habitação, infraestruturas, serviços básicos, segurança alimentar, saúde, educação, empregos condignos, segurança e recursos naturais, entre outros”. (Nações Unidas, 2016, p. 3)

THE GLOBAL CONTEXT

Cities today occupy approximately **only 2%** of the total land, however:

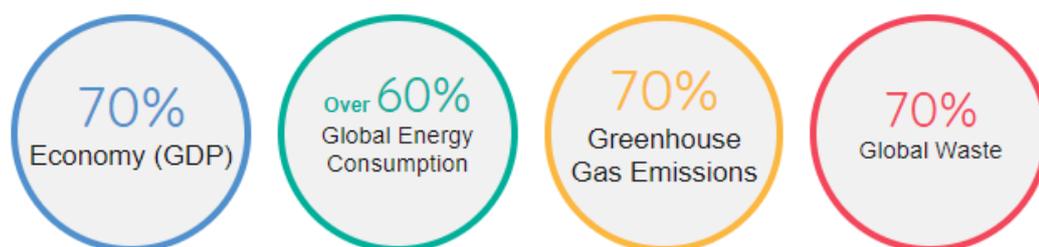


Figura 7 - Importância das cidades a nível mundial (Fonte: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>)

Apesar de terem sido reconhecidas as melhorias na qualidade de vida da população urbana a nível mundial, na Conferência, ficou claro, que ainda persistem muitas formas de pobreza e de desigualdade social que se afirmam como obstáculos ao desenvolvimento sustentável: *“estamos ainda longe de lidar adequadamente com estes e outros desafios existentes e emergentes e há a necessidade de capitalizar as oportunidades relacionadas com a urbanização enquanto motor para o crescimento económico contínuo e inclusivo, para o desenvolvimento social e cultural, para a proteção ambiental, bem como os seus potenciais contributos para se alcançar um desenvolvimento transformador e sustentável”*. (Nações Unidas, 2016, p. 3)

Este documento representa uma visão partilhada para um futuro urbano melhor e mais sustentável, porque se a urbanização for bem sucedida poderá ser uma ferramenta para o já referido desenvolvimento sustentável, permitindo que todos os habitantes, sem qualquer tipo de discriminação, possam criar e residir em cidades justas, seguras, saudáveis, acessíveis, económicas, resilientes e sustentáveis: *“partilhamos a visão de cidades para todos, no que se refere à igualdade de utilização e fruição de cidades e aglomerados urbanos, procurando promover a inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e construir cidades e aglomerados urbanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis e fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos. Salientamos os esforços envidados por governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta visão, referida como direito à cidade, nas suas legislações, declarações políticas e diplomas”*. (Nações Unidas, 2016, p. 5)

A visão adjacente à Carta pressupõe o exercício pleno das funções sociais *“incluindo a função social e ecológica do território, visando alcançar progressivamente uma concretização integral do direito à habitação condigna como uma componente do direito a um nível de vida condigno, sem discriminações, com acesso universal a água potável e saneamento seguros e economicamente acessíveis, bem como acesso igualitário para todos a bens públicos e serviços de qualidade em domínios como a segurança alimentar e nutrição, saúde, educação, infraestruturas, mobilidade e transporte, energia, qualidade do ar e meios de subsistência”*; a participação, onde os cidadãos *“promovam o compromisso cívico; criem sentimentos de pertença e apropriação entre todos os seus habitantes; priorizem espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis, verdes e de qualidade, amigáveis para as famílias; fortaleçam interações sociais e intergeracionais, expressões culturais e participação política de forma adequada, e propiciem coesão social, inclusão e segurança em sociedades pacíficas e plurais, nas quais as necessidades dos habitantes são satisfeitas, reconhecendo-se as necessidades específicas dos que se encontram em situações vulneráveis”*; *“Cumpram os desafios e oportunidades do presente e do futuro, de crescimento económico contínuo, inclusivo e sustentável”*, entre outros. (Nações Unidas, 2016, p. 5 e 6)

Apesar de ser apenas um documento orientador para que todos os atores envolvidos no desenvolvimento do espaço urbano possam elaborar os seus planos de ação baseados na articulação com os vários níveis governativos, deixa uma série de compromissos a serem trabalhados e implementados, em áreas como a inclusão social, a erradicação da pobreza, a prosperidade urbana, a igualdade de oportunidades e o desenvolvimento urbano. Assim, para que estes compromissos sejam efetivados, é apresentado um plano de implementação que pressupõe a articulação entre os vários níveis governativos, um planeamento participativo, a cooperação ou a capacitação dos intervenientes.

A questão da participação é várias vezes referida ao longo do texto, aparecendo como um compromisso a ser implementado pelos signatários: *“Comprometemo-nos a promover mecanismos institucionais, políticos, legais e financeiros em cidades e aglomerados urbanos para ampliar plataformas inclusivas, em linha com políticas nacionais que permitam a participação efetiva de todos no processo de tomada de decisão, planeamento e acompanhamento, bem como reforçar o compromisso da sociedade civil, a co-prestação e co-produção”*. (Nações Unidas, 2016, p. 14) Sendo encorajada, *“a participação efetiva e a colaboração entre todos os atores relevantes, incluindo governos locais, setor privado e*

organizações da sociedade civil, mulheres e juventude, bem como as que representam pessoas com deficiência, povos autóctones, profissionais, instituições académicas, sindicatos, organizações patronais, associações de migrantes e associações culturais, na determinação das oportunidades para o desenvolvimento económico urbano, bem como na identificação e resposta aos desafios existentes e emergentes”. (Nações Unidas, 2016, p. 16)

A participação é vista como essencial para o desenvolvimento de uma estrutura de governação urbana mais sólida e desta forma torna-se essencial *“a implementação efetiva da Nova Agenda Urbana em políticas urbanas inclusivas, implementáveis e participativas, para potencializar o desenvolvimento urbano e territorial sustentável como parte das estratégias e planos integrados de desenvolvimento, com o apoio, de quadros legais e institucionais nacionais, subnacionais e locais, assegurando que estejam devidamente interligados a mecanismos de financiamento transparentes e responsáveis”.* (Nações Unidas, 2016, p. 24) Ao mesmo tempo, pretendem-se promover *“abordagens participativas e atentas às questões etárias e de género em todas as fases do processo de planeamento e de elaboração das políticas urbanas e territoriais, da conceção dos projetos, orçamentação, implementação, avaliação e revisão, enraizada em novas formas de parcerias diretas entre governos em todos os níveis e a sociedade civil, por meio de mecanismos amplos, bem estruturados e permanentes e plataformas de cooperação e consulta abertas a todos, utilizando tecnologias de informação e comunicação e soluções acessíveis de recolha e análise de dados”.* (Nações Unidas, 2016, p. 26)

Esta Nova Agenda Urbana é assim, essencialmente um documento sobre a forma como os países e os governos devem orientar as suas políticas urbanas e os valores nos quais estas devem assentar.

No seguimento da Agenda das Nações Unidas, a Comissão Europeia utilizou-a como base para a conceção da Agenda Urbana para a União Europeia, criada em 2016 através do Pacto de Amsterdão, assinado pelos ministros responsáveis pelos Assuntos Urbanos. A Agenda Urbana para a UE conta com doze temas prioritários: habitação, emprego e competências, pobreza urbana, integração de migrantes e refugiados, economia circular, adaptação climática, transição energética, mobilidade urbana, transição digital, uso sustentável do solo, qualidade do ar e contratação pública inovadora e responsável.

A Agenda Urbana para a União Europeia tem como objetivo promover o maior envolvimento das cidades europeias e o reconhecimento da dimensão urbana no processo

legislativo comunitário, no acesso ao financiamento e na partilha de conhecimento. (Direção Geral do Território, 2016)

Tal como a Agenda Urbana das Nações Unidas, também a da UE reforça a questão da elevada percentagem de população a residir em áreas urbanas e da sua importância para o desenvolvimento: *“as áreas urbanas de todas as dimensões têm a capacidade para ser forças motrizes da economia, que impulsionam o crescimento, criam emprego para os cidadãos e reforçam a competitividade da Europa numa economia globalizada. Atualmente, 73% de todos os empregos e 80% dos cidadãos com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos com formação superior encontram-se nas vilas, cidades e periferias urbanas europeias. No entanto, as Áreas Urbanas são também locais onde desafios como a segregação, o desemprego e a pobreza se concentram”*. (Comissão Europeia, 2016, p. 3)

Salienta o potencial e a relevância das áreas urbanas enquanto vetores de crescimento económico e de inclusão social. Contudo, não inclui nova legislação, novas instituições, transferências de competências, nem novos fundos ou programas operacionais para além dos existentes. Enquanto instrumento comunitário de coordenação aberta, a Agenda Urbana depende da mobilização e do envolvimento voluntário das autoridades urbanas e dos Estados Membros para a materialização da visão estratégica e operacionalização objetivos. (Direção Geral do Território, 2016)

Segundo (European Commission, 2019), os principais objetivos desta Agenda são:

1. A Agenda Urbana da UE visa concretizar todo o potencial e contributo das zonas urbanas para a realização dos objetivos da União e das prioridades nacionais conexas, no pleno respeito pelos princípios e competências da subsidiariedade e da proporcionalidade.

2. A Agenda Urbana da UE esforça-se por estabelecer uma abordagem integrada e coordenada mais eficaz das políticas e legislação da UE com potencial impacto nas zonas urbanas e também contribuir para a coesão territorial, reduzindo as disparidades socioeconómicas observadas nas áreas e regiões urbanas.

3. A Agenda Urbana da UE procura envolver as autoridades urbanas na conceção de políticas, mobilizar as autoridades urbanas para a implementação das políticas da UE e reforçar a dimensão urbana nestas políticas. Ao identificar e empenhar-se para ultrapassar obstáculos desnecessários na política da UE, a Agenda

Urbana para a UE visa permitir que as autoridades urbanas trabalhem de uma forma mais sistemática e coerente no sentido de alcançar objetivos abrangentes. Além disso, ajudará a tornar a política da UE mais amiga do ambiente, eficaz e eficiente.

4. A Agenda Urbana da UE não criará novas fontes de financiamento da UE, encargos administrativos desnecessários, nem afetará a distribuição atual das competências jurídicas e das estruturas de trabalho e de tomada de decisões existentes e não transferirá as competências para o nível da UE (nos termos dos artigos 4 e 5 do Tratado da União Europeia).

A questão da participação dos cidadãos é também referida, como sendo importante para uma governança urbana eficaz. (Comissão Europeia, 2016, p. 7) Simultaneamente, é referenciada uma abordagem integrada e participativa dos objetivos da Agenda. (Comissão Europeia, 2016, p. 8)

Contudo, apesar de ao nível da União Europeia o debate sobre as questões habitacionais estar na ordem do dia, a União não tem mandato oficial em matéria de habitação.

Até aqui, procurámos perceber, de alguma forma, o que a nível internacional está a ser pensado e mesmo implementado ao nível na procura de novas soluções para a problemática da habitação. Importa agora verificar a relação entre isto e as recentes mudanças no panorama das políticas habitacionais em Portugal, que permitam colocar a habitação num nível mais elevado da agenda governativa e política.

A criação da Secretaria de Estado da Habitação em 2017, assim o demonstra, ao posicionar a habitação como uma área aparentemente prioritária para as políticas públicas. Segundo o Governo, *“a habitação tem de ser uma nova área prioritária nas políticas públicas, dirigida agora às classes médias e em especial às novas gerações, não as condenando ao endividamento ou ao abandono do centro das cidades, promovendo a oferta de habitação para arrendamento acessível”*. (Lusa, 2017)

A autonomização da habitação como Secretaria de Estado, apesar de por si só não resolver nenhum problema, demonstra uma vontade de desenvolver uma verdadeira política de habitação, permitindo em última instância, uma discussão mais pormenorizada e concreta das questões habitacionais. Em termos orgânicos, está dependente do Ministro do Ambiente e surge mais de uma década depois de ter feito parte da composição de Governos.

A já referida criação da Secretaria de Estado da Habitação permitiu a elaboração de um documento estratégico, intitulado “Nova Geração de Políticas de Habitação” (NGPH), aprovado em Conselho de Ministros em 4 de outubro de 2017, e cuja resolução que estabelece o sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação seguiu depois para consulta pública.

É uma abordagem integrada das políticas de habitação com dois objetivos prioritários: garantir o acesso de todos a uma habitação adequada, entendida no sentido amplo de habitat e orientada para as pessoas; e criar as condições para que a reabilitação passe de exceção a regra e se torne na forma de intervenção predominante, tanto ao nível do edificado como das áreas urbanas. (Grupo Parlamentar do Partido Socialista, 2018)

No documento estratégico, realça-se a importância da habitação e da reabilitação *“a habitação é um bem essencial à vida das pessoas e um direito fundamental constitucionalmente consagrado. A reabilitação é, atualmente, um tema incontornável, quer se fale de conservação do edificado, desenvolvimento sustentável, ordenamento do território, preservação do património, qualificação ambiental ou coesão socioterritorial. Ambas assumem-se, assim, como instrumentos chave para a melhoria da qualidade de vida das populações, para a qualificação e atratividade dos territórios construídos e para a promoção da sustentabilidade no desenvolvimento urbano”*. (Governo Português, 2017, p. 3)

Reconhece também que, apesar das melhorias verificadas em termos habitacionais, nomeadamente ao nível da redução quantitativa das carências habitacionais, em Portugal persistem ainda, problemas de natureza estrutural, como as dificuldades no acesso à habitação. Assim, as questões da habitação e da reabilitação assumem-se de importância estratégica no panorama nacional e suscitam a necessidade de novas soluções e de uma resposta política que configurem efetivamente uma Nova Geração de Políticas de Habitação, pois os desafios que se colocam à política de habitação e à reabilitação, revelam a necessidade de uma abordagem integrada ao nível das políticas setoriais, das escalas territoriais e do envolvimento dos vários atores, assegurando, contudo, a adaptabilidade às características específicas dos edifícios, territórios e comunidades. (Governo Português, 2017, p. 3)

Os princípios orientadores para esta nova estratégia baseiam-se na reorientação do objeto “casa” para o objetivo “acesso à habitação”; no realçar da importância da reabilitação e do arrendamento; na promoção da sustentabilidade; na integração entre políticas, escalas

e atores; na proximidade dos cidadãos e na flexibilidade e adaptabilidade e traduzem-se numa passagem:

- *“De uma política centrada na oferta pública de habitação para os mais carenciados para uma política orientada para o acesso universal a uma habitação adequada: fundamentada pelo facto de durante muitos anos o modelo de política de habitação em Portugal, se ter focado na disponibilização de uma oferta pública de habitação para os grupos mais vulneráveis e carenciados, não havendo uma oferta com apoio público para as populações que apesar de terem rendimentos mais elevados não conseguiam aceder a uma habitação adequada, sem sobrecarga excessiva no orçamento familiar. É por isso necessário, alargar o âmbito dos beneficiários da política de habitação para que esta seja mais justa e inclusiva”*. (Governo Português, 2017, p. 8)

- *“De uma política de habitação cujos principais instrumentos assentaram na construção de novos alojamentos e no apoio à compra de casa para uma política que privilegia a reabilitação e o arrendamento: fundamentada pelo facto de o arrendamento e reabilitação nunca terem tido um desenvolvimento e um peso no mercado próximos da média europeia e pela existência de uma elevada percentagem de alojamentos vagos e degradados”*. (Governo Português, 2017, p. 9)

- *“De uma política de habitação centrada nas “casas” para uma política que coloca no seu centro as “pessoas”:* fundamentado pela premissa de que o objetivo de uma política de habitação não deve ser o de produzir casas, mas sim o de garantir que todos os cidadãos tenham acesso a uma habitação adequada, tal como escreve o artigo 65º da Constituição Portuguesa”. (Governo Português, 2017, p. 10 e 11)

- *“De uma política centralizada e setorial para um modelo de governança multinível, integrado e participativo: fundamentado pelas diferenças territoriais e sociais existentes no acesso à habitação e neste sentido, as políticas habitacionais devem possuir uma expressão local e flexibilidade para se adaptarem a diferentes realidades. Ao mesmo tempo, como forma de promoção da inclusão, os beneficiários devem participar nas tomadas de decisão”*. (Governo Português, 2017, p. 11 e 12)

- *“De uma política reativa para uma política proativa, com base em informação e conhecimento partilhado e na monitorização e avaliação de resultados: fundamentado pela rapidez das mudanças territoriais e sociais”*. (Governo Português, 2017, p. 12)

Foi aprovada em Conselho de Ministros a 26 de abril de 2018 e publicada em Diário da República a 2 de maio de 2018 através da Resolução do Conselho de Ministros nº50-A/2018. Assim, esta Resolução veio estabelecer o sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação para uma Nova Geração de Políticas de Habitação. (Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, 2018)

Para colocar em prática os desideratos da Nova Geração de Políticas de Habitação, foram definidos quatro objetivos (Figura 8) que passam por dar resposta às famílias que vivem em situações de grave carência habitacional; garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado; promover a inclusão social e territorial a as oportunidades de escolha habitacionais e criar condições para que a reabilitação seja a principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano. (Governo Português, 2017, p. 13)

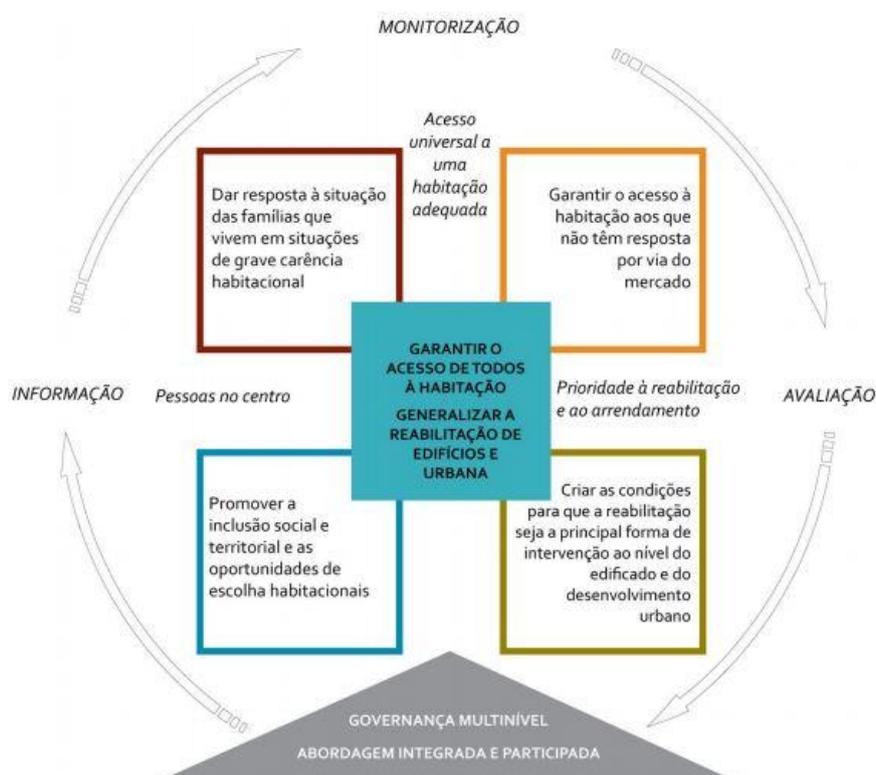


Figura 8 - Articulação entre missão, princípios e objetivos (Governo Português, 2017)

Por forma a cumprir o objetivo que pretende dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional, foram criados os seguintes instrumentos, que pretendem substituir o PER e o PROHABITA:

- “1.º Direito - Programa de Apoio ao Direito à Habitação: pretende promover o acesso a uma habitação adequada às pessoas que vivem em situações indignas e que não dispõem de capacidade financeira para aceder a uma solução habitacional condigna, assentará na conceção de apoio financeiro a atores públicos e assistenciais locais. Tem por base estratégias locais de habitação definidas pelos municípios e pressupõe um amplo leque de apoios e de soluções habitacionais que dão resposta à diversidade de famílias e territórios, privilegiando intervenções de reabilitação e de arrendamento que promovam as acessibilidades e a sustentabilidade”. (Governo Português, 2017, p. 15)

- “Porta de Entrada - Programa de Apoio ao Alojamento Urgente: tem como objetivo dar resposta às situações urgentes em caso de catástrofe ou migrações coletivas”. (Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, 2018)

Em relação ao objetivo que pretende garantir o acesso à habitação a todos os que não têm resposta por via do mercado, foram criados instrumentos de incentivo ao arrendamento:

- “Programa de Arrendamento Acessível: promove uma oferta alargada de habitação para arrendamento a preços reduzidos, compatível com os rendimentos das famílias, respondendo às necessidades habitacionais das famílias cujo rendimento não lhes permite aceder no mercado a uma habitação adequada às suas necessidades, mas é superior ao que confere o acesso à habitação em regime de arrendamento apoiado. A integração no programa implica o cumprimento de um conjunto de condições quanto ao preço da renda e à duração mínima do contrato. Pretende também, assegurar a articulação com as políticas e programas municipais na sua operacionalização”. (Governo Português, 2017, p. 17)

- “Instrumentos de promoção da segurança no arrendamento: incentivos direcionados a proprietários e a arrendatários, promotores de uma maior transparência e segurança nas condições contratuais e previsibilidade dos rendimentos, complementares às medidas de redução do risco do Programa de Arrendamento Acessível”. (Governo Português, 2017, p. 18)

- “Índice de preços e acessibilidade habitacional: disponibilização regular e de fácil acesso de informação rigorosa sobre preços e acessibilidade no mercado da habitação”. (Governo Português, 2017, p. 19)

- “Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE): tem como principal objetivo o desenvolvimento e a concretização de projetos de reabilitação de imóveis para a promoção do arrendamento, em especial o habitacional, tendo em vista a regeneração urbana e o repovoamento dos centros urbanos, pretendendo alcançar, numa perspetiva de médio e longo prazo, uma valorização crescente do investimento”. (Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018. Diário da República n.º 84/2018, 1º Suplemento, Série I de 2018-05-02. Presidência do Conselho de Ministros)

- “Porta 65 Jovem: visa conceder apoio financeiro ao arrendamento de habitação para residência permanente para jovens. Prevê-se o reforço dos subsídios ao arrendamento ao abrigo deste programa e a sua compatibilização com o Programa de Arrendamento Acessível, visando assegurar a acessibilidade às habitações disponibilizadas no âmbito do programa aos agregados familiares para os quais os valores praticados de “renda acessível” ainda representam uma sobrecarga de custos habitacionais”. (Governo Português, 2017, p. 19)

Para criar as condições para que a reabilitação seja a principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano, foram criados os seguintes instrumentos:

- “Projeto Reabilitar como Regra: revisão do enquadramento legal do setor da construção por forma a adequá-lo às exigências e especificidades da reabilitação” (Governo Português, 2017, p. 20).

- “Reabilitar para Arrendar: visa o financiamento, em condições favoráveis face às de mercado, de operações de reabilitação de edifícios que, após a conclusão das obras, se destinem ao arrendamento habitacional. Prevê-se a compatibilização deste instrumento com o Programa de Arrendamento Acessível, a adequação das condições de financiamento oferecidas às necessidades específicas deste modelo de negócio e a majoração dos apoios consoante o contributo das operações para as prioridades de política e função social”. (Governo Português, 2017, p. 21)

- Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU 2020): *“visa apoiar a reabilitação e revitalização urbanas, em particular a reabilitação de edifícios, e complementarmente promover a eficiência energética. Os edifícios objeto de reabilitação devem estar localizados dentro de Áreas de Reabilitação Urbana definidas pelos Municípios (em centros históricos, zonas ribeirinhas, ou zonas*

industriais abandonadas), ou ser enquadrados por um Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas. São elegíveis operações de reabilitação integral de edifícios, com idade igual ou superior a 30 anos, ou estado de conservação mau ou péssimo. Os apoios são concedidos através de produtos financeiros, criados pela banca comercial, sob a forma de subvenções reembolsáveis. Está também prevista a prestação de garantias financeiras para facilitar a obtenção de crédito em condições adequadas aos investimentos em reabilitação” (Governo Português, 2017, p. 22)

- “Programa Casa Eficiente 2020: visa o financiamento, em condições favoráveis face às de mercado, de operações que promovam a melhoria do desempenho ambiental de edifícios e frações de habitação, com especial enfoque na eficiência energética e hídrica, bem como na gestão dos resíduos urbanos”. (Governo Português, 2017, p. 22)

- “Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU)/Planos de Ação de Reabilitação Urbana: instrumentos de programação que suportam a contratualização com os Municípios de apoios financeiros a intervenções, entre outras áreas, no domínio da regeneração de Áreas de Reabilitação Urbana. Financiam intervenções de reabilitação que os municípios tenham incluído nos respetivos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU) ou, no caso dos municípios dispensados de apresentar PEDU, nos Planos de Ação de Reabilitação Urbana (PARU)”. (Governo Português, 2017, p. 22)

- “Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU)/Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas: instrumentos de programação que suportam a contratualização com os Municípios de apoios financeiros a intervenções, entre outras áreas, no domínio da regeneração física, económica e social de áreas carenciadas, incluindo bairros sociais ou conjuntos urbanos similares onde residam comunidades desfavorecidas, e respetivos equipamentos de utilização coletiva para a promoção da inclusão social”. (Governo Português, 2017, p. 22)

- “Programa de Reabilitação Urbana de Bairros Sociais na Vertente da Eficiência Energética: apoia intervenções que visem aumentar a eficiência energética e a utilização de energias renováveis para autoconsumo em edifícios de habitação social”. (Governo Português, 2017, p. 22)

Como forma de promover a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais, são propostos três instrumentos:

- “Programa “Da Habitação ao Habitat””: promove a coesão e integração socioterritorial dos bairros de arrendamento público com vista à melhoria global das condições de vida dos moradores. Pretende implementar projetos experimentais em bairros de arrendamento público, para testar soluções integradas, participadas e inovadoras de otimização da atuação pública. Para cada bairro, serão preparados um plano de ação e um acordo de cooperação, a implementar por equipas de ação local, assegurando uma resposta integrada ao nível das diferentes políticas setoriais, visando ainda o apurar de recomendações e boas práticas com vista à sua aplicação generalizada”. (Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018. Diário da República n.º 84/2018, 1º Suplemento, Série I de 2018-05-02. Presidência do Conselho de Ministros)

- “Porta ao Lado - Programa de informação, encaminhamento e acompanhamento de proximidade para acesso à habitação: visa apoiar os agregados familiares em matéria de acesso à habitação, entendida numa conceção ampla de melhoria das condições de vida, de modo a adequar as respostas, os meios e os recursos a mobilizar à grande diversidade de características, situações específicas e necessidades dos agregados familiares”. (Governo Português, 2017, p. 25)

- “Programa de mobilidade habitacional: visa possibilitar a mobilidade habitacional aos moradores do parque de arrendamento público, face a necessidade de mudança de área de residência, bem como a coesão social nestes bairros e a inclusão dos seus moradores. Será introduzido um sistema de troca de casa no parque habitacional de arrendamento público e privado com apoio público, onde os proprietários podem disponibilizar os seus alojamentos vagos. A mobilidade pode ser efetuada entre fogos originalmente afetos a diferentes segmentos de arrendamento (renda apoiada, renda condicionada ou renda acessível), desde que fique garantida a manutenção do regime de renda aplicado ao agregado familiar e a não diminuição da oferta habitacional no segmento de renda apoiada, mediante acordo entre os proprietários”. (Governo Português, 2017, p. 25)

Os principais instrumentos de política adotados para a prossecução dos objetivos encontram-se sintetizados na Figura 9:



Figura 9 - Principais Programas da Nova Geração de Políticas de Habitação (Fonte: (Roseta, Helena Roseta, 2018))

Por outro lado, uma das recomendações do relatório elaborado pela Relatora Especial das Nações Unidas, Leilani Farha, em 2016, consistia na criação de uma Lei de Bases da Habitação que está agora a ser desenvolvida. A Relatora afirmou na altura que a criação de uma Lei de Bases, *“poderia constituir uma ferramenta essencial para as pessoas reclamarem o seu direito à habitação conforme previsto na Constituição Portuguesa e nos instrumentos internacionais. Tal lei também poderia garantir uma visão a longo prazo coerente para o setor”*. (United Nations, 2016, p. 9)

Assim, em 2018, foram entregues na Assembleia da República projetos de lei para a criação efetiva da Lei de Bases da Habitação, que contrariamente a outros direitos sociais nunca teve um verdadeiro enquadramento legal, que orientasse a atuação política.

“Mas para a habitação nunca houve até hoje um quadro geral que, desenvolvendo os preceitos constitucionais, corresponda ao conjunto de princípios e regras gerais e norteadoras da legislação subsequente e da atuação dos poderes públicos e privados. Ao

invés, ao longo de décadas, foram aprovados programas e medidas específicas, que foram durando enquanto houve vontade política e capacidade orçamental, ou regimes jurídicos dirigidos a aspetos parciais, embora muito importantes, da política de habitação, mas aos quais sempre falta um enquadramento global”. (Grupo Parlamentar do Partido Socialista, 2018, p. 1)

Em abril de 2018, o Partido Socialista (PS) entregou na Assembleia da República o projeto de lei 843/XIII que pretende, nas palavras da deputada Helena Roseta, ser um pontapé de saída para a concretização de uma Lei de Bases da Habitação. Este projeto esteve em discussão pública entre maio de julho de 2018, aberto ao debate parlamentar, ao confronto com as iniciativas dos restantes Grupos Parlamentares e às críticas, sugestões e propostas dos cidadãos. (Roseta, 2019)

Por sua vez, em outubro de 2018, o Partido Comunista Português (PCP) apresentou o projeto de lei 1023/XIII, baseado em ideias-chave como o Estado enquanto garantia do direito à habitação, contrariar a especulação imobiliária, promover uma revitalização o urbana ao serviço do arrendamento, garantir o acesso a este, fomentar a participação dos cidadãos, desenvolver políticas habitacionais integradas, estimular a organização popular e cooperativa e a proteção do direito à habitação. (Partido Comunista Português, 2018)

Em dezembro do mesmo ano, foi a vez do Bloco de Esquerda (BE), apresentar o seu projeto de lei 1057/XIII.

O debate na generalidade das três iniciativas realizou-se em janeiro de 2019, seguindo-se as audições em fevereiro e março do presente ano. (Roseta, 2019) Das várias entidades ouvidas pelo Grupo de Trabalho da Habitação, Reabilitação Urbana e Políticas de Cidade (GTHRUPC), constam associações de proprietários e de inquilinos, cooperativas, associações ligadas ao ramo imobiliário e ao mercado de arrendamento, a Defesa do Consumidor (DECO), plataformas e associações de luta habitacional, arquitetos, professores universitários e especialistas de diversas áreas, associações ligadas ao alojamento local e à hotelaria, o IHRU, a Segurança Social (ISS), associações de moradores, comissões de bairro e ativistas que trabalham em bairros sociais, áreas urbanas de génese ilegal (AUGI) e bairros informais. (Roseta, 2019) Em abril de 2019, o GTHRUPC apreciou o relatório das várias audições e, nesse mesmo mês:

O PS apresentou uma nova redação do seu projeto de lei, na sequência dos muitos contributos recebidos, reformulando o texto inicial. Na verdade, foi possível apresentar

propostas de alteração a esta versão e aos restantes projetos de lei até ao dia 2 de maio de 2019. (Roseta, 2019)

Das alterações apresentadas pelo PS ao seu projeto de lei, após audições parlamentares e contributos que foram recebidos, destacam-se: “o reforço dos deveres públicos em matéria de áreas urbanas de génese ilegal e núcleos de habitação precária; a eliminação do artigo que previa o recurso à requisição de habitações devolutas em caso de partilhas sucessórias; a substituição do conceito de «fundos de habitação e reabilitação» pelo de «bolsas de habitação», para não gerar confusão com os fundos imobiliários ou a retirada do artigo sobre os mecanismos de requisição de fogos privados devolutos, face às inúmeras dúvidas que suscitou”. (Roseta, 2019)

Os projetos de lei apresentados são no geral bastante similares, segundo o quadro comparativo realizado pela deputada Helena Roseta (Roseta, 2019), sendo os principais conteúdos das propostas os seguintes:

- “O PS apresentou 88 artigos, defendendo uma política habitacional com base na Estratégia Nacional de Habitação a as políticas locais de habitação teriam como base o Programa Local de Habitação; propôs a criação de um novo regime especial de fixação de renda (regime de renda acessível ou limitada), para património público ou privado; definiu a proteção contra o despejo, estando os cidadãos protegidos contra o mesmo quando se tratar da primeira habitação; fixou a função social da habitação, definindo-a com o dever do proprietário de um imóvel ou fração habitacional de fazer uso do seu bem de forma a que o exercício do direito de propriedade contribua para o interesse geral; propõe a criação do Conselho Nacional de Habitação como órgão de consulta do Governo no domínio da habitação; defende que as habitações que se encontrem injustificadamente devolutas ou abandonadas incorram em penalizações definidas por lei, podendo ser requisitadas temporariamente, mediante indemnização pelo Estado, regiões autónomas ou autarquias locais, mantendo-se a titularidade privada da propriedade”. (Pinto, 2019)

- “Em relação ao PCP, o projeto de lei apresenta 54 artigos, define o primado do papel do Estado na promoção de habitação e a utilização prioritária do parque habitacional devoluto, seja público ou privado; fixa a prioridade da utilização do património edificado público para programas habitacionais destinados ao arrendamento, em regime de renda apoiada ou condicionada; prevê que o proprietário de um prédio ou fração autónoma para habitação que esteja devoluto, abandonado ou em degradação sem motivo justificado, incorre em sanções definidas por lei e fica sujeito a posse administrativa pelo Estado,

regiões autónomas ou autarquias locais; institui o princípio de proporcionalidade nas opções sobre o acesso e uso da habitação para hierarquizar as utilizações segundo a maior necessidade; impõe que os municípios estabeleçam quotas destinadas à ocupação obrigatória, em regime de arrendamento, em habitações em propriedade horizontal de agregados familiares com rendimento mensal inferior a duas vezes o Indexante de Apoios Sociais; defende a residência da família, prevendo a impenhorabilidade da casa de primeira habitação para satisfação de créditos fiscais ou contributivos e a extinção do empréstimo para aquisição de habitação própria e permanente com a entrega da fração ou edifício”. (Pinto, 2019)

- “Por seu lado, a proposta do BE é constituída por 36 artigos, propõe a criação de um Serviço Nacional de Habitação e que sejam aprovados e desenvolvidos Programas Nacionais de Habitação plurianuais que estabeleça, os objetivos, prioridades e programas da política nacional de habitação de acordo com as obrigações do Estado, assim como o seu financiamento; define a função social da habitação enquadrando também os mecanismos que possam ser contrários à função social da habitação; as habitações que se encontrem injustificadamente devolutas, abandonadas, em degradação ou em ruínas, estariam sujeitas a penalizações definidas por lei, a regimes fiscais diferenciados e a uma requisição para ser efetivado o seu uso habitacional; define o direito à permanência na habitação e no habitat, estabelecendo que deve ser dada prioridade a soluções que privilegiem a permanência dos moradores no seu habitat, mesmo quando os seus escalões de rendimento mudam; estabelece o direito à proteção e acompanhamento no despejo, defendendo que há proteção contra o despejo da habitação permanente, e tal aplica-se tanto no arrendamento como em habitação própria”. (Pinto, 2019)

As principais diferenças entre as três propostas apresentadas, relacionam-se com o facto de a proposta do PCP, acabar por ir “um pouco mais longe” que a do PS, quer na questão dos imóveis devolutos, quer na questão das penhoras, à semelhança da proposta do BE.

As propostas apresentadas tiveram, contudo, uma grande oposição por parte dos partidos mais à direita, sendo que a requisição temporária de casas devolutas é a medida mais contestada. Contudo, quer o Partido Social Democrata (PSD), quer o CDS-PP, não apresentaram qualquer proposta sobre o tema.

Também alguns setores da sociedade durante as audições foram manifestando os seus pareceres desfavoráveis. O Banco de Portugal, por exemplo, defende que os três projetos

de lei “*suscitam, para além de reservas do ponto de vista jurídico, sérias preocupações quanto ao impacto prudencial na atividade e resultados das instituições de crédito, não se mostrando, nalguns casos, compatíveis com as normas que regulam a atividade bancária*”. (Lusa, 2019) Não concordantes com as propostas apresentadas estão também as associações de proprietários.

Também em 2018, foi publicado pelo IHRU o “Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional”, consistindo no primeiro levantamento sistemático realizado sobre o tema e que incidiu sobre todo o território nacional. Das principais conclusões retiradas, destaca-se o facto de haver 187 municípios com carências habitacionais sinalizadas, terem sido identificadas 25.762 famílias como estando em situação habitacional claramente insatisfatória, existirem 14.748 edifícios e 31.526 fogos sem as condições mínimas de habitabilidade e 74% das carências habitacionais identificadas localizarem-se nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto. (Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, 2018)

Segundo (Malheiros & Fonseca, 2011, p. 9), “*a situação da habitação num país é um forte indicador do estado de arte da igualdade numa sociedade, estando as políticas nesta área dependentes não só da visão e ideologia dos estados, quanto ao ordenamento do território, realojamento ou regulamentação do mercado da habitação, mas também (fator não menos relevante) da sua capacidade financeira para intervir (...)*”.

Tendo em conta esta afirmação e tudo o que até aqui já foi explicitado, é claro que a situação no nosso país em termos habitacionais está, ainda, longe do ideal pretendido. Contudo, e como também já foi referido, verificaram-se melhorias importantes, existindo atualmente um conjunto de expectativas de desenvolvimento legítimas, face à retoma da questão no quadro da agenda política, processo suportado pela criação de órgãos e instrumentos de suporte à ação.

Efetivamente, a atualidade torna urgente a definição de novas formas de atuar ao nível da habitação, pois os desafios são hoje maiores. As décadas de pouco investimento na política habitacional, ou, pelo menos, de investimento pouco direcionado ou desenquadrado agudizaram as carências estruturais existentes no acesso à habitação e na coesão socioterritorial. Temos hoje um desequilíbrio muito acentuado entre a oferta e a procura e um parque edificado muito pouco qualificado e degradado, em alguns casos. Os novos desafios dos tempos presentes e a própria crise económica que atravessámos recentemente, trouxeram novos paradigmas e novos comportamentos sociais. Deparamo-nos hoje com

significativas alterações demográficas e com novas dinâmicas familiares e profissionais, fazendo com que os problemas habitacionais sejam cada vez mais diversificados.

Por tudo isto, as políticas de reabilitação e a conseqüente procura de novas formas de entender a problemática da habitação devem sempre ter em conta as populações e as suas necessidades, procurando a sua efetiva participação nas tomadas de decisão, não podendo, contudo, ser implementadas, de forma isolada. O passado já deixou bem claro que ao excluir as populações e ao desenvolver políticas setorializadas e pouco enquadradas se alcançam resultados pobres e, mais do que isso, encontram-se soluções descontextualizadas e que levam muitas vezes ao surgimento de novos problemas.

Ao participar, a população tende a sentir-se mais responsável e inclui-la em diferentes posições políticas e sociais permite atingir um maior alcance em relação às reais necessidades de melhoria da qualidade de vida, nomeadamente no que concerne a quem reside nas áreas mais centrais das nossas cidades. Para tal, as populações devem ser entendidas como parceiros nos processos de reabilitação urbana, dotando-as de meios que lhes permitam agir como verdadeiros parceiros, reforçando as suas capacidades humanas e financeiras.

Desta forma, encontramos referências à participação quer nas propostas da Lei de Bases da Habitação, quer no documento relativo à Nova Geração de Políticas de Habitação. Assim, em qualquer um dos projetos de Lei de Bases apresentados e já referidos anteriormente, verificam-se menções a situações de participação.

No Projeto de Lei apresentado pelo PCP, no capítulo III, artigo 8º, prevê-se “que a gestão prevista do direito à habitação seja prosseguida através do desenvolvimento de políticas, instrumentos e financiamentos que promovam o acesso a diferentes opções habitacionais economicamente acessíveis e sustentáveis, incluindo o apoio a programas de autoconstrução e de autoacabamento, designadamente programas de urbanização e requalificação de núcleos de alojamentos precários”. (Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, 2018, p. 9). Ao mesmo tempo, o artigo 14º do mesmo capítulo, designado de “Direito de participação”, antecipa que “todos têm direito a ser consultados e a sua participação ser tida em conta, nas decisões sobre políticas, programas, projetos, medidas e legislação sobre a habitação, ao mesmo tempo que a participação e a informação devem ser acessíveis em todo o território nacional”. (Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, 2018, p. 13).

No que respeita ao Projeto de Lei apresentado pelo PS, a problemática da participação é referida no artigo 3º, do capítulo 1, apresentando-se como um dos princípios para a promoção do acesso à habitação, sendo referido que a participação dos cidadãos se deve verificar, “tanto na definição das políticas públicas como nas respostas concretas às carências habitacionais detetadas, apoiando as iniciativas das comunidades locais e das populações”. (Grupo Parlamentar do Partido Socialista, 2018, p. 21). É também feita referência à autoconstrução, no sentido de o Estado e as autarquias locais respeitarem a capacidade de autoconstrução dos cidadãos e suas famílias, promovendo medidas de apoio adequadas ao enquadramento desta capacidade no âmbito do direito à habitação e no cumprimento das normas urbanísticas e contribuindo para o financiamento das respetivas soluções habitacionais”. (Grupo Parlamentar do Partido Socialista, 2018, p. 32 e 33). Por outro lado, é dada especial importância à participação das associações e organizações de moradores, “sendo auscultadas e participarem na definição das políticas de habitação”. (Grupo Parlamentar do Partido Socialista, 2018, p. 34). É também referido, no artigo 65º da Secção II, que “os cidadãos têm o direito de participar na elaboração e revisão dos instrumentos de planeamento público em matéria de habitação, incluindo a Estratégia Nacional de Habitação e os Planos Locais de Habitação”. (Grupo Parlamentar do Partido Socialista, 2018, p. 68)

Por fim, também o Bloco de Esquerda, apresenta no seu Projeto de Lei, algumas referências à participação, nomeadamente no artigo 2º, do capítulo I, onde é referido que “a participação dos cidadãos e cidadãs na construção da política de habitação é garantida”. (Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, 2018, p. 5) e no artigo 33º, do capítulo IX, é consagrado o direito à participação, sendo referido que “a política pública de direito à habitação é de interesse coletivo pelo que cidadãos e cidadãs têm o direito de participar na elaboração e revisão de instrumentos de planeamento e execução das políticas de habitação e que o Estado, regiões autónomas e autarquias locais estão obrigadas a desenvolver mecanismos de participação ativa dos cidadãos e cidadãs e das suas organizações na conceção, execução e dos programas públicos de habitação”. (Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, 2018, p. 24)

No que diz respeito à Nova Geração de Políticas de Habitação, é feita referência à necessidade de envolvimento de vários atores, sendo também defendida uma maior proximidade entre as políticas e os cidadãos. (Governo Português, 2017, p. 6). De forma mais concreta, um dos princípios estruturante destas políticas defende um modelo de

governança mais participativo, no qual os agregados familiares sejam incluídos na construção das respostas concretas, permitindo-lhes a participação nas tomadas de decisão e o ser parte ativa nas soluções. (Governo Português, 2017, p. 12)

Contudo, também no âmbito da participação, é importante ter em conta os atores da esfera pública e as condições em que estes desenvolvem as políticas, no caso concreto no que tange à reabilitação e à habitação. Assim, o contributo de todos os atores envolvidos é imprescindível para ultrapassar algumas das dificuldades e dos impasses que tanto os projetos de reabilitação como as políticas habitacionais foram enfrentando no decurso dos tempos.

Então, na procura de novas soluções para a reabilitação urbana e para a problemática da habitação, tentaremos perceber o que de viável e aplicável à nossa realidade atual, se pode retirar daquele que foi um dos poucos momentos da nossa história, em que as questões habitacionais foram verdadeiramente participadas e em que a política habitacional foi feita em conjunto com os destinatários, as populações: o programa SAAL.

5.4 A extração do SAAL para o presente

Ainda que as ideologias e os acontecimentos históricos não deixem de ser lembrados, interessará agora, depois de uma democracia maturada ao longo de mais de quarenta anos, repensar a importância da participação e dos processos participativos ao nível da cidade, da reabilitação urbana e da problemática da habitação. Assim, a partir da experiência do Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL) é importante encontrar soluções que defendam o direito à cidade e ao lugar pois *“garantir o direito à cidade pressupõe uma forma de conceber, produzir e organizar o espaço que envolva ativa e intensamente os próprios interessados para que, assim, se permita uma efetiva (e também afetiva) apropriação da obra”*. (Machado, 2012, p. 40)

Passadas todas estas décadas e depois de tantas mudanças, estes conceitos continuam a estar ameaçados, as cidades não são ainda o espaço que desejávamos, não são totalmente inclusivas do ponto de vista social e as políticas que se têm vindo a desenvolver não têm contribuído na totalidade para a resolução dos problemas habitacionais. Por isso, *“estruturar uma cidade sem nos alhearmos da totalidade dos problemas começa pelo criar de condições para os seus habitantes de modo a não se sentirem obrigados a abandoná-la*

(...). Implica, sobretudo, satisfazer as necessidades básicas dos habitantes no meio urbano em que vivem se aí quiserem permanecer". (Portas, 2005, p. 158)

Ao refletir hoje sobre o que o que foi o SAAL, é possível perceber que o clima de conflitualidade que o envolveu foi portador de muitas atitudes e valores novos, que gradualmente foram sendo adquiridos por vários setores da sociedade portuguesa e que atualmente se reconhecem como sendo indispensáveis a um modelo de desenvolvimento urbano socialmente inclusivo e participado. Para muitos, este é o verdadeiro legado do SAAL, essencialmente pedagógico, que contribuiu para enriquecer outras experiências, com mais vitalidade, maior pragmatismo e maior abertura da gestão local, com a certeza de que as inovações só serão possíveis se assentarem na transgressão de rotinas, mas também no respeito pelas entidades socio espaciais. (Pereira G. M., 2014, p. 30 e 31)

Ao lermos os vários testemunhos dos intervenientes do processo, daqueles que viveram o SAAL de perto percebemos que por tudo o que este envolveu, pela generosidade e esforço daqueles que o mantiveram é apaixonante, mas ao abandonarmos este romantismo do processo, também o podemos ver como um programa alternativo e original que trouxe resultados em alguns casos mais visíveis, do que muitos programas habitacionais que foram surgindo nas décadas seguintes em Portugal.

O arquiteto José António Bandeirinha, que elaborou a sua dissertação de doutoramento sobre o processo SAAL, afirmou num dos seus trabalhos (Bandeirinha, 2010), que o SAAL através das suas evocações mais recentes, tem constituído também uma motivação para situações contemporâneas emergentes, quer de índole metodológica, quer programática, quer mesmo projetual. Acrescenta ainda que, nos últimos anos e no contexto da crítica internacional, temos assistido a um interesse crescente por projetos de intervenção em aglomerados habitacionais pobres e degradados, projetos que dizem respeito ora ao espaço público, ora a equipamentos, ou às habitações propriamente ditas.

A questão mais pertinente para esta dissertação foi colocada também no Simpósio "SAAL: em retrospectiva", realizado em Maio de 2014, no Porto, e passa por percebermos que ensinamentos se podem retirar do SAAL e se na atualidade, a pertinência deste tipo de formas de intervenção se mantém. Para a generalidade dos presentes no simpósio, o SAAL e os seus ensinamentos são pertinentes na nossa sociedade atual e continuarão a sê-lo enquanto o "direito ao lugar" continuar em risco. E se esse era para o SAAL uma forma de

ver e entender a cidade, continua a valer na atualidade. Se entendermos o SAAL como um processo de transformação social, com melhorias evidentes na vida das populações e que permitiu a transformação da própria cidade e a implementação de novas dinâmicas urbanas e o desenvolvimento da participação social será também, por isso, algo que continua a fazer sentido para o debate atual.

O SAAL não é e nunca mais será possível como projeto na sua totalidade, os tempos e as formas alteraram-se por completo e a nossa sociedade, mal ou bem, percorreu um caminho que não tem mais base para um processo como este. Mas se despolitizarmos o SAAL, se o virmos apenas como uma experiência, se nos concentrarmos na vontade que o rodeava ou se pensarmos que a mudança continua a ser necessária, há muito que podemos retirar deste processo, pois apesar de todas as diferenças, como referiu o Arquiteto Alexandre Alves da Costa, no referido simpósio, a metodologia está ensaiada e há uma possível aplicação no hoje, já que muitas das carências se mantêm.

A distância histórica permite-nos também uma análise do processo, ao mesmo tempo que a presença em vida de muitos dos seus protagonistas permite uma melhor avaliação dos erros e das virtudes do processo: *“é uma obrigação deixar de lado questões conjunturais e, sem saudosismos, reviver ações que, então e hoje mantêm a urgência de serem executadas”*. (Coelho M. , 1986, p. 623)

Extraír para o presente aquilo que o SAAL nos deixou é continuar a repensar a relação das populações com a cidade e com o direito a esta, mas nesta época não se tratam apenas das populações mais carenciadas, trata-se de tornar a cidade mais inclusiva como um todo, de a tornar mais participativa e de entender que há outras possibilidades para as políticas de habitação e de reabilitação que não a usual integração no mercado imobiliário. Para (Ferreira, 2005), é necessária a criação de planos que permitam de forma integrada e permanente, solucionar e operar na cidade, entendendo esta enquanto unidade e não somatório das partes, incluindo processos mais eficientes, flexíveis (menos rígidos) que envolvam e mobilizem diversos atores da nossa sociedade.

Uma das principais lições que podemos extrair do SAAL para o presente *“foi a sua capacidade de mobilização de um conjunto heterogéneo de atores em torno de objetivos específicos e viáveis. Ter uma casa decente e o direito ao lugar resumem de modo adequado, como vimos, esses objetivos, permitindo a abertura a espaços de democracias e*

respeitos pelas diferenças (...)". (Nunes & Serra, 2002) Da experiência do SAAL *"decorre ainda um elemento que denota potencialidades muito interessantes e promissoras para refletir sobre as possibilidades atuais de fomentar e incrementar formas de democracia participativa (...), a aprendizagem da cidadania e da participação no espaço público, que se constrói de modo gradual e a partir das vivências e aspirações mais diretamente ligadas ao quotidiano dos indivíduos (...)*". (Nunes & Serra, 2002)

"O SAAL constituía, então, uma medida de intervenção do Estado no plano habitacional, que visava aproveitar a capacidade organizativa das populações (...), não obstante se tratar de uma iniciativa pública, o elemento central do SAAL era o envolvimento dos atores sociais numa lógica de participação". (Machado, 2012, p. 29)

A capacidade de iniciativa que o SAAL exigia é também por isso, uma fonte de inspiração e algo que podemos retirar para o presente, *"(...) como reforço da consciência comunitária, da criatividade coletiva e, também, de aceleração de realizações simples, mas importantes para alterar a face do quotidiano das populações (...)*". (Portas, 2005, p. 282)

Importa aqui recordar, apesar de já referido no capítulo dedicado exclusivamente ao SAAL, que na sua origem, esta questão da "iniciativa", pressuponha também o recurso à autoconstrução. Como se sabe, esta foi na época muito pouco utilizada, maioritariamente por razões políticas e ideológicas. Não sendo um objetivo da presente dissertação, é importante referir que, mesmo não ocorrendo na totalidade, ou seja, não pressupondo a construção de uma habitação de raiz, a autoconstrução ou pelo menos processos pontuais de autoreabilitação de habitações podem, nos dias de hoje, constituir alternativas mais económicas à reabilitação, considerando ainda que com o amadurecimento da nossa democracia, as questões que impediram no passado a sua utilização, estão agora, ultrapassadas.

Outro aspeto a realçar e que importa na atualidade é *"a descentralização que, hoje, se poderia até dizer de regionalização. Isto é, os problemas eram tratados na sua especificidade local, não deixando de haver linhas programáticas mais gerais"*. (Coelho M. , 1986, p. 624) A descentralização que foi a base de organização do SAAL, continua a ser no nosso tempo uma problemática atual e em debate, realçando a importância dos assuntos e dos problemas serem resolvidos junto da sua proveniência e por quem melhor conhecimento tem dos mesmos.

Daqui, poderá ressaltar um outro importante legado do SAAL para a atualidade, e que tem a ver com a não adaptação do aparelho do Estado a um processo com características inovadoras, do qual resultou a manutenção das características burocráticas do Estado português. Ora se muita coisa existe ainda por fazer em matéria de habitação, apesar de nem tudo serem problemas estatais, uma mudança do Estado, uma maior abertura e permeabilidade, contribuirá na certeza para programas ou processos mais inovadores e com mais sucesso.

Mas o que de mais intensamente se pode retirar do SAAL para a atualidade é a participação, “(...) *a necessidade de envolver diretamente as populações nos projetos, não só criando espaços nos quais elas possam manifestar a sua experiência e dar os seus contributos, mas envolvendo-as diretamente na sua concretização*”. (Machado, 2012, p. 40)

Chegados até aqui, foram mencionados apenas os contributos que um processo como este poderia trazer para a problemática da habitação no nosso país, importando agora perceber que contributos pode também trazer para a reabilitação urbana de áreas centrais das nossas cidades. Contudo, e apesar de não haver uma analogia direta, se pensarmos verdadeiramente naquilo que foi o SAAL, é possível fazer um paralelismo. Na sua essência, o SAAL ao defender a permanência dos moradores nos seus locais de origem, e partindo do pressuposto, que muitos desses locais eram centrais, está a defender o já referido “direito ao lugar”, mas também a manter viva a identidade dos centros das nossas cidades. Não nos podemos esquecer, que as cidades são as pessoas e são principalmente elas que fazem as cidades, que as tornam dinâmicas e ativas.

E a nossa realidade atual, apesar de mais de quatro décadas de distância, continua a incluir os mesmos problemas, ainda que com contornos diferentes, pois muitas das intervenções que aconteceram nas áreas centrais das cidades portuguesas acabaram por eliminar uma parte significativa do parque habitacional existente, tendo levado ao surgimento de novas habitações e à substituição das populações residentes, privilegiando muitas vezes a atividade turística.

Também daqui se extrai algo para o presente, a preocupação com a identidade do lugar e com aqueles que sempre ali viveram, era isso também, que o SAAL pretendia e é

isso também que continuamos a precisar no presente, pois a maioria das intervenções que aconteceram não tiveram em conta a população residente.

Assim, a manutenção das populações no local de origem, no bairro que sempre habitaram foi também uma dinâmica empreendida pelas operações SAAL. Pela primeira vez, as populações tiveram a oportunidade de escolher o espaço residencial a habitar e de reivindicar infraestruturas e equipamentos urbanos e sociais, como escolas, creches, lares de idosos, centros de saúdes, espaços de desporto e de lazer. Foi provavelmente a partir desta ideia de “direito ao lugar”, que se estreitaram laços e se desenvolveu o conceito de apropriação em relação aos espaços urbanos, permitindo devolver às cidades e aos seus habitantes um maior sentimento de pertença.

Ao mesmo tempo, o SAAL foi também um processo que, de alguma maneira, incluía a reabilitação, pois nem todas as iniciativas visavam a construção de habitação de raiz. Embora bem diferente da nossa realidade atual, este é também um pressuposto a retirar deste processo, é que antes de construirmos mais e nova habitação, é importante que a que existe funcione como tal e as orientações a serem implementadas em termos políticos deveriam passar por aqui, como, de alguma forma, a Nova Geração de Políticas de Habitação parece deixar - prometedoramente - antever.

Por outro lado, o SAAL abriu caminho a muitas outras experiências, como o movimento cooperativo em torno da habitação e que acabou por herdar muitas das aquisições e aspetos da metodologia utilizada no programa. Na verdade, muitos dos aspetos mais interessantes da gestão local que hoje se faz em Portugal seriam muito diferentes se não tivesse existido um programa tão controverso como o SAAL. (Portas, 1986, p. 644)

Mas tal como refere (Portas, 2005, p. 290 e 291), o SAAL também constitui uma referência para o presente por nos ter ensinado a pensar os planos para as cidades de “baixo para cima”, isto é, estudar primeiro bairro a bairro, no diálogo com as populações, dando lugar a ações concretas e imediatas e precedendo à compatibilização das propostas para cada zona até ao nível da cidade.

Desta forma o processo SAAL ou mais concretamente os seus pressupostos podem verdadeiramente ser encarados como soluções e alternativas no contexto atual das nossas cidades, desde que devidamente adaptadas e enquadradas na atualidade e inseridas em

processos ou projetos que pretendam dar resposta aos problemas contemporâneos, assim *”se, por um lado, a leitura dos acontecimentos pode ser a de pessimismo, porque não passaram de experiências asfíxiadas, podem também olhar-se como o apontar de soluções desejáveis, aspeto hoje tão urgente se se quer que surjam alternativas, no contexto atual”*. (Coelho M. , 1986, p. 634)

Pois na verdade as nossas cidades na atualidade, continuam a ser locais de intensas transformações, de desenvolvimento e onde a participação dos cidadãos e o empenhamento de todos nos trará mais vantagens, mais opções e mais soluções na procura de uma melhor qualidade de vida para todas as populações urbanas, pois *“(...) um processo de participação move-se entre conflitos, tensões, choques, entrega, saltos, paragens; compreende erros e também a sua crítica; acumula experiência; tende à globalidade”*. (Vieira, 1986), citado por (Pereira G. M., 2014, p. 31)

Desta forma, *“são vastas, profícuas e enriquecedoras as ilações pedagógicas que se podem colher do SAAL, enquanto experiência histórica, no plano programático, processual e mesmo político – o compromisso orgânico com as populações, a organização social da procura ou a valorização do lugar como matriz identitária são apenas algumas das mais evidentes. Mas se, de toda essa experiência, quisermos extrair substância que possa servir como modelo, ou mesmo como motivação, para a prática da arquitetura na contemporaneidade, ela terá de ser repescada no equilíbrio acima mencionado. E não será tarefa fácil”*. (Bandeirinha, 2010)

Assim, a memória do SAAL pode ser na atualidade, explorada como um recurso para a reinvenção de formas de participação por parte de diferentes atores envolvidos em lutas pela habitação e pelo direito ao lugar. (Nunes & Serra, 2002, p. 265) Formas de participação centradas no papel da sociedade civil e dos cidadãos, com decisões políticas legitimadas através da esfera pública, onde se valorize a comunicação entre os cidadãos baseada no diálogo com o objetivo de atingir consensos e estimular a efetiva participação dos cidadãos nos processos de decisão política. (Ferrão, 2017, p. 81)

Se quisermos procurar um exemplo de intervenção urbana atual em que os princípios do SAAL pareçam estar presentes, talvez o Programa BIP/ZIP constitua a melhor ilustração.

A persistência de um conjunto de problemas sociais e urbanísticos na cidade de Lisboa originou, em 2008, a definição de um conjunto de procedimentos camarários que aliassem o desenvolvimento local à participação da comunidade e a requalificação urbana à integração social, económica e ambiental. A transformação da cidade tem, assim, início nos seus habitantes e nas suas comunidades locais, tornando evidentes as fortes influências do processo do Serviço Ambulatório de Apoio Local (SAAL) (1974- 1976). (Sebastião, 2017, p. 6) O programa BIP/ZIP é, pois, um exemplo desse legado, sendo um programa de planeamento de proximidade e empoderamento da comunidade, que fornece apoio direto e financiamento para organizações locais e freguesias, produzindo resultados positivos desde 2011. Assume-se como veículo de desenvolvimento local através de uma visão operativa sobre as micro práticas urbanas de coesão social e territorial e o envolvimento/evolução das diferentes parcerias locais. (Sebastião, 2017, p. 7) Este programa foi, inclusive, referido pela Relatora Especial das Nações Unidas para a habitação, no Relatório de 2017, resultante da sua visita a Portugal. (Morais, Silva, & Mendes, 2018, p. 238)

Note-se que, em Lisboa o Programa Local de Habitação (PLH) propôs, em 2009, a criação de um programa específico de requalificação de bairros esquecidos, abandonados ou ignorados pelas prioridades municipais, ou seja, de bairros onde a intervenção se revele prioritária. (Soares M. S., 2017, p. 67) O PLH foi desenvolvido em resposta à crise social e económica que se fez sentir em 2008, resultando numa redução do consumo face ao baixo investimento público e privado. (Sebastião, 2017, p. 29)

“O Programa Local de Habitação constituiu a base da alteração da política municipal de habitação no atual mandato, a qual deixou de ser exclusivamente concentrada no património habitacional municipal para se estender a toda a cidade, em especial às zonas e bairros mais vulneráveis, abrangendo todos os agentes e procurando dar resposta às novas necessidades e prioridades, através de um conjunto alargado de novos programas e novas regras”. (Roseta, 2013, p. 12)

Para tal, afigurou necessário limitar concetualmente o que é um Bairro de Intervenção Prioritária (BIP), ficando definindo como bairros onde se concentram carências sociais, casas degradadas ou falta de equipamentos e transportes e que por isso precisam de uma intervenção prioritária do Município. Assim, partiu da definição de Bairro Crítico (conceito previamente criado), que combinou com indicadores socioeconómicos, urbanísticos e

ambientais, originando não só a definição de Bairros de Intervenção Prioritária (BIP), mas também a de Zonas de Intervenção Prioritária (ZIP). (Câmara Municipal de Lisboa, 2010)

Numa primeira fase, foi constituído um grupo de trabalho multidisciplinar alargado com elementos da autarquia, mas também externos que começaram por cartografar todas as delimitações municipais que tinham sido referenciadas no relatório de diagnóstico do PLH. As delimitações consideradas foram: as Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRU); as Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI); os bairros municipais sob gestão da GEBALIS onde existem maiores problemas sociais, económicos e urbanísticos; as zonas remanescentes dos programas de realojamento PIMP e PER; bairros onde se realizaram operações SAAL a seguir ao 25 de Abril mas que não viram os processos concluídos; a zona de intervenção da SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana Ocidental; e ainda a zona da freguesia de Marvila onde se situam os bairros dos Lóios, Amendoeiras, Condado, Flamengo e Armador, para os quais existe um protocolo entre a CML e o IHRU para levar a cabo o programa “Viver Marvila”. (Câmara Municipal de Lisboa, 2010, p. 7)

Numa segunda fase, sobrepôs-se ao mapa obtido um conjunto de indicadores de origem socioeconómica, urbanística e ambiental, com o intuito de gerar uma mancha, denominada fratura socio-territorial de Lisboa, que destacasse as áreas da cidade onde se localizam bairros e zonas de intervenção prioritária. (Soares M. S., 2017, p. 68)

Foram assim identificados inicialmente, um conjunto de cinquenta Bairros de Intervenção Prioritária. No entanto, após três workshops participativos, que envolveram serviços e empresas municipais, comissões permanentes da Assembleia Municipal de Habitação e Urbanismo, e juntas de freguesia e associações de moradores dos bairros identificados, a lista foi alargada para 61 bairros e zonas de intervenção prioritária, e posteriormente a 67, que, desde 2010, constituem a Carta dos Bairros de Intervenção Prioritária e Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP) (Figura 10). (Câmara Municipal de Lisboa, 2010, p. 25 e 26)

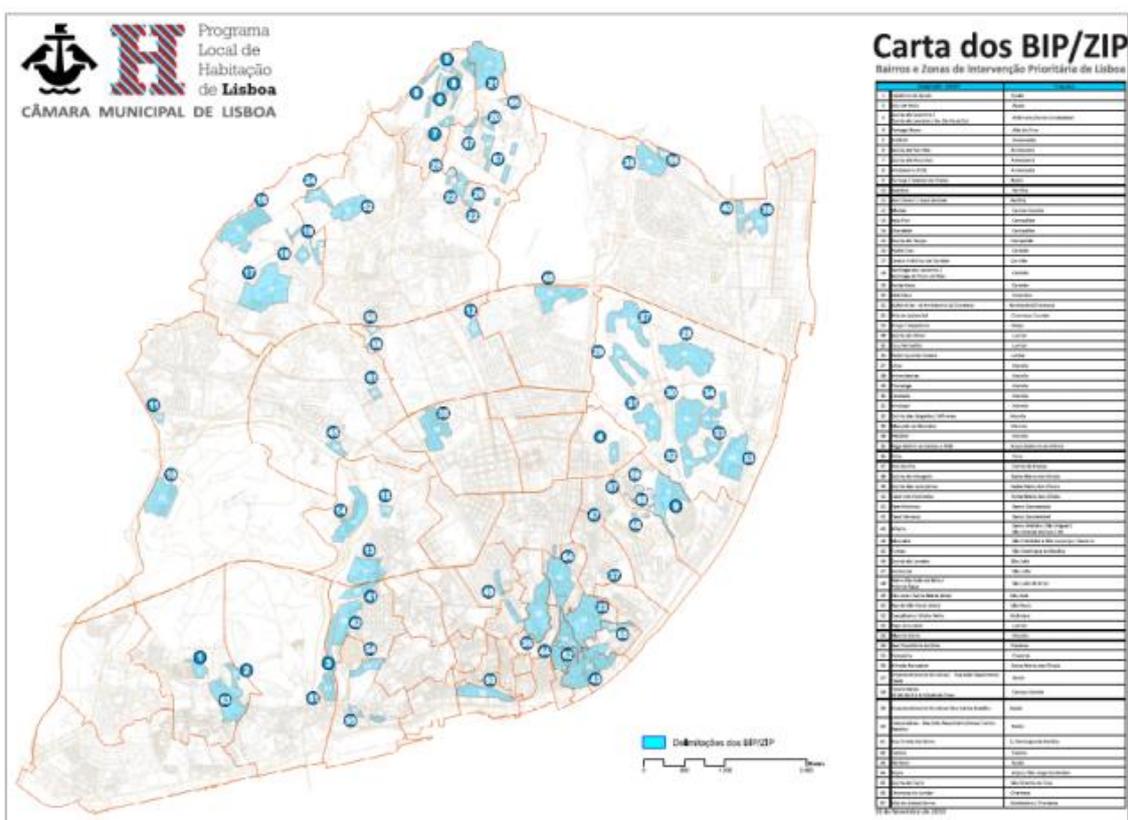


Figura 10 - Carta indicadora de todos os território BIP/ZIP de Lisboa (Fonte: https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/15399/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_M%C3%B3nica%20Soares.pdf)

Dos debates, resultou a necessidade de encontrar formas de atuação expeditas e participadas, que deverão incluir o apoio técnico transversal e articulado dos serviços municipais envolvidos, a intervenção das Juntas de Freguesia e a participação das Associações de Moradores, coletividades, Organizações Não-Governamentais e movimentos de cidadãos que tenham atuação expressiva nos bairros e zonas em causa. (Câmara Municipal de Lisboa, 2010, p. 26) A Carta dos BIP/ZIP foi, ainda, integrada no Plano Diretor Municipal (PDM), pretendendo-se com isto, garantir, num prazo até dez anos, que todos os habitantes de Lisboa tenham acesso aos transportes, à limpeza, a bons espaços públicos, a escolas, a serviços de saúde e a equipamentos culturais, com garantia de segurança. (Soares M. S., 2017, p. 68)

De forma a cumprir com o objetivo de melhorar os territórios BIP/ZIP, a Câmara Municipal de Lisboa (CML) criou um programa de periodicidade anual, nascido de parcerias locais, o Programa BIP/ZIP. Para este projeto, iniciado em 2011, a CML

disponibilizou 1 milhão de euros, a distribuir pelas melhores iniciativas de reabilitação dos bairros, que contribuam para fomentar a cidadania e a auto-organização dos moradores; criar uma imagem positiva destes territórios; e fomentar um clima favorável ao empreendedorismo e à capacidade de iniciativa local. Para tal, qualquer parceria de duas ou mais entidades (juntas de freguesia, associações locais, coletividades, organizações não-governamentais e até grupos informais), pode apresentar propostas, para que sejam sujeitas a avaliação pela CML. A cada proposta vencedora é atribuída uma verba até ao limite de 50 mil euros, a gerir pelas entidades promotoras do projeto, a quem compete a conceção, execução, avaliação e prestação de contas. (Soares M. S., 2017, p. 69)

As práticas são sustentadas por uma perspetiva de cariz económico, social e ambiental. O propósito principal é a reabilitação e revitalização de áreas significativas da cidade, transformando-as em “*cidade de todos*”. A aliança assenta numa cidadania ativa, na capacidade de auto-organização, na criação de um clima favorável ao empreendedorismo e à capacidade de iniciativa local, e na procura coletiva de soluções para a melhoria das suas condições de vida do bairro.

De acordo com (CML, 2013d), citado por (Soares M. S., 2017, p. 69), na primeira edição do Programa BIP/ZIP, em 2011, foram apoiados 33 projetos; em 2012, 28 projetos; em 2013, 52; em 2014, 39; em 2015, 37; em 2016, 43; e em 2017, 38. Este programa inovador, que envolve tantos parceiros, é responsável por notáveis melhorias introduzidas nos BIP/ZIP, fruto da mobilização das entidades envolvidas, pelo que é denominado, pela CML, como “energia BIP/ZIP”.

O programa tem assumido grandes proporções no tecido de Lisboa respondendo de forma rápida e eficaz a problemas coexistentes na sociedade. A monitorização realizada pelo município tem permitido a introdução de melhorias a vários níveis no programa. No entanto, a ausência de uma visão holística e em rede sobre o seu impacto no desenvolvimento local da cidade, tem limitado a gestão sustentável do programa. (Sebastião, 2017, p. 59)

O programa BIP/ZIP é, acima de tudo, um programa fundado em métodos participativos e visto como uma nova estratégia para a habitação na cidade. (Roseta, 2015) É também abrangente em termos territoriais, pois engloba os bairros históricos, que carecem de uma efetiva reabilitação urbana, e os bairros da periferia, a exigir políticas de

reconversão urbana que permitam que se ultrapasse o estigma dos bairros municipais/sociais, contribuindo para a sua requalificação. (Craveiro & Carvalho Mourão, 2016)

Em jeito de encerramento deste capítulo, pode dizer-se que o contributo desencadeado pelas intervenções urbanísticas e sociais derivadas do processo SAAL, e que foram sendo implementadas um pouco por todo o país, permitem refletir sobre a influência deste no desenvolvimento de planos e ações participadas e inclusivas. Na década de setenta do século passado, o tema participação surgiu assente em princípios políticos e sociais da época, permitindo que as pessoas passassem a ter um papel ativo na tomada de decisões no e do lugar onde habitam. (Bandeirinha, 2014) A verdade é que durante muitas décadas esse legado foi esquecido, substituindo-se por abordagens que pouco tinham em conta os verdadeiros interesses e necessidades das populações.

Felizmente o paradigma parece estar a mudar e o papel da participação dos cidadãos torna-se cada vez mais importante na construção de uma cidade mais justa e inclusiva. Parece que, de alguma forma, começamos a aprender com a história. Afinal, é isso que o SAAL é, um processo histórico, mas que nos pode indicar direções a seguir que representam possibilidades efetivas de melhoria dos espaços urbanos, mostrando-nos que existem sempre outras alternativas, assim queiramos deixar de lado o mais tradicional e seguir com políticas com as pessoas e para as pessoas.

Capítulo 6

Considerações Finais

Neste capítulo são enumeradas as considerações finais obtidas através das análises realizadas nos capítulos anteriores.

6 Considerações finais e desenvolvimentos futuros

*“Sei que seria possível construir a forma justa
De uma cidade humana que fosse
Fiel à perfeição do Universo”*

Excerto do poema “A Forma Justa” de Sophia de Mello Breyner Andresen, do livro
“O Nome das Coisas” de 1977

A presente dissertação teve a cidade como objeto, procurando refletir e apontar para novas abordagens e novas soluções para alguns problemas deste espaço. Como refere (Ferrão, 2017, p. 71), este texto é sobre futuros urbanos que não estão previstos nem foram profetizados, futuros desconhecidos, que teremos de imaginar e construir com alternativas ao que hoje conhecemos e vivemos nas nossas cidades. Esses futuros não serão resultado de visões iluminadas, nem de iniciativas autónomas, dispersas e descoordenadas. O futuro de cada cidade é o resultado imprevisível de um jogo complexo de interesses, visões, poderes, tensões e conflitos onde se cruzam, de forma assimétrica, um conjunto muito diversificado de atores individuais e coletivos.

Na construção deste futuro urbano, que é hoje já o nosso presente, é cada vez mais necessário alavancar processos de mudança, de ações e de paradigmas, assumindo verdadeiramente as cidades como espaços de convivência, onde é importante a promoção do equilíbrio entre a identidade e a diversidade, para que todos possamos aprender a querer a cidade e a identificarmo-nos com ela. É importante agregar, recolher e valorizar os contributos de todos aqueles que integram e vivem a cidade e o espaço urbano e ao mesmo tempo reconhecer que essas várias entidades possibilitam a construção de cidades e sociedades mais integradoras.

Retomando as palavras de (Ferrão, 2017, p. 80), para a construção de novos futuros urbanos, é necessário uma visão mais holística que rejeite as soluções meramente tecnocientíficas ou gestionárias, que considere, mas vá além, dos processos de comunicação, promovendo formas efetivas de codecisão envolvendo diversos atores e regulando-se por finalidades e valores que deem sentido às opções escolhidas e estimulem mudanças baseadas na inovação social e política.

As soluções devem ainda ter em conta, o espaço dinâmico que caracteriza as cidades e que, como tal, torna bem mais complexo e delicado todo o processo decisório e todas as possíveis formas de atuação. Mas as cidades não são só espaço, são também as pessoas e as suas relações e estas são parte integrante e fundamental do espaço dinâmico que é a cidade. Assim, em primeiro lugar, a vida é a base anterior do desenho, dos edifícios e das próprias cidades e estas serão feitas primordialmente de relações entre pessoas, e destas com o solo, as ruas, praças, monumentos, movimentos, árvores, jardins e edifícios..., e outras coisas de que se fazem os sítios. (Brandão, 2011)

Esta dissertação procurou demonstrar que a construção das cidades na atualidade pode ser feita a partir de propostas concretas que nascem do seio da sociedade civil, ganhando corpo e forma através de ações participativas e colaborativas. Estas propostas assumem-se como estratégias que valorizam a participação cidadã, numa abordagem bottom-up que procura uma maior sustentabilidade no espaço urbano, promovendo o sentimento de pertença, incentivando a criatividade e a capacidade de criar na cidade novas metodologias.

Permitem, também, fomentar uma cidadania ativa (entendida como um direito, um dever e uma responsabilidade), valorizam a iniciativa local e o compromisso coletivo em projetos concretos e utilitários, em lugar de gestos individuais, mais ou menos sensacionais. (Câmara Municipal de Lisboa, 2013, p. 15)

Na construção desta cidade, a questão da habitação continua a assumir-se como uma problemática à qual urge dar respostas mais concretas. Em Portugal, esta problemática tem sido alvo de inúmeros regimes legais, projetos, intervenções ou estudos, mas, ainda assim, o nosso país continua a necessitar de uma política habitacional onde se insiram todas as iniciativas de construção de habitação pública e privada, mas também as questões relacionadas com a reabilitação urbana, pois os vários aspetos do problema habitacional não podem ser apreciados isoladamente e por isso, não faz sentido pensar a problemática da habitação em compartimentos estanques. A falta de uma verdadeira política para a área da habitação, resultou em variados problemas habitacionais, para os quais as várias soluções e regimes legais pouco articulados entre si, que se foram desenvolvendo ao longo de décadas, não foram capazes de dar resposta, revelando-se pouco operativos e não respondendo efetivamente aos vários problemas que se foram apresentando.

Da mesma maneira, e apesar de poder parecer utópico, estará provavelmente na altura de desenvolver soluções que não tenham por único objetivo o desenvolvimento do mercado

imobiliário, ou seja que apesar de menos lucrativas possam permitir uma maior produtividade, por serem soluções mais consentâneas com os verdadeiros interesses dos habitantes e que permitam ao mesmo tempo, a construção de cidades e espaços urbanos mais sustentáveis e integradores.

Partindo do princípio que os problemas da habitação não são fáceis de solucionar é preciso compreender, em primeiro lugar, que para se alcançarem soluções é necessário reunir muitos recursos, e, na presente dissertação, pretendeu-se analisar de que forma a participação cidadã pode ser vista como uma ferramenta na procura de soluções mais atuais e inovadoras para a problemática da habitação e para a resolução de alguns problemas urbanos.

Para tal, o processo participativo pressupõe uma abordagem alternativa aos demais processos de tomada de decisão, apresentando-se como sendo mais sensível à realidade envolvente, por se basear no diálogo e no compromisso, permitindo que aqueles que normalmente não têm voz, possam ser ouvidos, possibilitando ao mesmo tempo, novas dinâmicas sociais, mais inclusivas e empoderadoras. A participação permite ainda gerar um maior sentido de comunidade e de pertença aos espaços e aos lugares, diminuindo os episódios de vandalismo e aumentando a responsabilização em relação à casa, à rua ou ao bairro.

A participação pressupõe assim, processos de informação, consulta e envolvimento público, onde haja lugar à discussão direta com a população de propostas concretas de desenvolvimento, e suas alternativas, e dos efeitos das opções de desenvolvimento ao nível da habitação, do ambiente e do ordenamento do território. São processos que se concretizam também, através do diálogo, do esclarecimento antecipado e da incorporação de contributos públicos na decisão final, desenrolando-se paralelamente um processo de aprendizagem sobre a própria cidade ou espaço urbano, permitindo um maior conhecimento acerca da realidade local, originando soluções mais satisfatórias para todos e reduzindo potenciais conflitos gerados pela mudança. (Partidário, 1999, p. 111)

Na procura de soluções mais participativas, o processo SAAL, Serviço de Apoio Ambulatório Local, serviu de base e orientação à presente dissertação. Criado após o 25 de Abril, fez surgir uma forma inovadora de política de habitação, ao mesmo tempo que permitiu novas formas de planear e gerir as cidades, muito mais assentes na participação das populações e na procura de soluções cada vez mais democráticas para o problema da habitação. O SAAL ao ser inovador, introduziu ruturas na sociedade da época, na habitação,

na política, no direito à cidade, na forma de intervir nesta, na gestão urbanística e no modo de utilizar os recursos. Foi uma iniciativa de governo, que tinha um carácter experimental, uma vez que não dependia exclusivamente daquele, mas sobretudo “do outro lado”, dos destinatários, dos interessados. (Portas, 1986, p. 637)

O processo tinha como principal objetivo, enfrentar as graves necessidades habitacionais da época e marcou pela criatividade, que residia no envolvimento e na participação das populações na conceção e/ou planeamento das suas próprias habitações. Desenvolveram-se, assim, diversos projetos de habitação por todo o país, com a importante particularidade de não expulsar as populações dos centros das cidades, garantindo-lhes o direito ao lugar. Mas o SAAL acabou prematuramente, sem se terem concluído muitas das ações iniciadas e, enquanto projeto surgido dos tempos conturbados posteriores ao 25 de Abril, muitas das suas virtudes acabaram por se perder na dinâmica da história, que de alguma forma se esforçou por apagar algumas linhas.

O processo SAAL foi, pois, o ponto de partida para esta dissertação. Com base nele refletiu-se sobre a participação e sobre o modo como as populações devem ser protagonistas da mudança social, devem estar envolvidas nas estratégias de desenvolvimento e na criação e implementação dos processos de reabilitação e na procura de novas respostas para o problema da habitação.

O SAAL permitiu a reflexão sobre o conceito da participação e a forma como esta foi evoluindo no nosso país, tentando perceber-se até que ponto será importante ao nível das novas abordagens à reabilitação urbana e às questões habitacionais, ao mesmo tempo que se pretendia justificar a sua pertinência na cidade atual como *“um estímulo das iniciativas não lucrativas, ou seja, do setor cooperativo, que pode ser importante elemento democratizador da vida da cidade e integrar-se inteiramente nos interesses coletivos (...)”*. (Portas, 2005)

Assim, procurou-se dar resposta à questão de partida colocada inicialmente e que passava por perceber até que ponto um processo participativo e inclusivo, mas também basista como o SAAL, poderia servir de modelo a processos de reabilitação urbana, capazes de responder aos atuais desafios habitacionais da nossa sociedade. Adicionalmente, pretenderam-se identificar que lições ou inspirações poderiam ser retiradas deste processo participativo, de modo a serem utilizadas em iniciativas atuais, servindo o SAAL de base a novas políticas habitacionais.

Foi, por isso, necessário perceber o que deste processo poderia ser extraído para o presente, para ser a base de novas e melhores soluções. Ficou claro no ponto 5.4 do capítulo 5, que há muitas lições a retirar do SAAL, mas que existe também muita inspiração a servir de base para o presente e para o futuro.

Concluiu-se, assim, que ao se incentivar a participação dos cidadãos na definição, planeamento, gestão, implementação e avaliação de ações simples e específicas, em diferentes escalas do território conseguem-se alcançar soluções que incluem projetos congregadores e intergeracionais que aceitem, inclusive, a imperfeição e a efemeridade das soluções, ao mesmo tempo que valorizam a sua capacidade transformadora. (Câmara Municipal de Lisboa, 2013, p. 15)

O SAAL foi por isso explorado, enquanto recurso, para a reinvenção de formas de participação por parte de diferentes atores envolvidos em lutas pela habitação e pelo direito ao lugar, (Nunes & Serra, 2002, p. 265) Contudo, nesta premissa de ter o SAAL como recurso para a reinvenção de novas formas de participação (Fundação de Serralves, 2014, p. 70), foi importante ter presente que a época de vigência deste processo em muito pouco tem a ver com a atualidade.

O Serviço de Apoio Ambulatório Local nasceu após a revolução do 25 de abril de 1974, com base em iniciativas que visavam garantir o direito à habitação, recorrendo a formas alternativas que desbloqueassem a produção de habitação social, substituindo formas estatizadas ou estatizantes. (Portas, 1986, p. 636) O período revolucionário que se vivia foi, também ele, condição para a própria viabilidade do processo (Nunes & Serra, 2002, p. 265), consistindo num momento histórico propício à experimentação de novos modos de participação democrática e a novos entendimentos de intervir no urbano. (Fundação de Serralves, 2014, p. 73)

As duas épocas são também marcadas por muitas diferenças em termos habitacionais. Se, na década de setenta, faltariam em Portugal cerca de meio milhão de casas, registando-se assim muitas carências quantitativas em termos habitacionais, na atualidade, estima-se, que esse número esteja perto de corresponder ao número de fogos que existem em excesso. Contudo, este número de fogos devolutos, não significa que se tenham resolvido todos os problemas habitacionais do país, pois verifica-se que nos dias de hoje continuam a existir muitos milhares de famílias com dificuldades no acesso à habitação, designadamente pela sua baixa solvência não permitir que acedam à oferta existente no mercado, dados os elevados preços médios praticados. E isto é mais significativo em certas áreas das grandes

idades, com destaque para os centros destas, presentemente a experimentar importantes processos de regeneração e gentrificação, associados a significativos aumentos de preços. Adicionalmente, ocorrem importantes carências qualitativas neste domínio.

É neste contexto que a expressão “*tanta gente sem casa e tanta casa sem gente*”, ganha na atualidade contornos diferentes, assumindo uma outra dimensão e até outro significado. Se, em termos técnicos, o défice habitacional que deu origem ao SAAL foi suprimido, continuam as supracitadas dificuldades no acesso à habitação e por outro lado, ainda subsistem muitos problemas relacionados com a degradação do parque habitacional das cidades portuguesas.

Foram estas carências habitacionais que ficaram registadas no relatório produzido pela Relatora Especial das Nações Unidas para a questão da habitação em Portugal, que resultou da sua visita ao nosso país em 2016. O relatório examina a implementação do direito à habitação, incidindo sobre a legislação nacional, as políticas e os programas, bem como os problemas estruturais existentes neste domínio e os desafios que têm ainda de ser cumpridos para de alcançar o Direito à Habitação. (Morais, Silva, & Mendes, 2018, p. 229)

Outra das apreensões referidas no relatório está relacionada com o aumento do turismo, nomeadamente em relação ao arrendamento de curta duração, principalmente no centro das cidades, provocando um aumento dos despejos de inquilinos e afetando a função residencial dos bairros. A crescente turistificação das cidades portuguesas tem levado, ainda, ao agravamento da segregação residencial e da fragmentação sócio espacial pois, apesar do sucesso de muitos planos de reabilitação das áreas centrais em termos de edificado e espaços públicos, a questão social não tem, na maioria dos casos sido resolvida, levando a que as populações, nomeadamente as mais vulneráveis, como os idosos, continuem a ser deslocadas do centro da cidade para as periferias. (Morais, Silva, & Mendes, 2018, p. 233)

Esta questão levou-nos à problemática da reabilitação urbana e à forma como esta pode ser encarada como sendo uma solução para os problemas da habitação em Portugal, concluindo que é necessário encontrar novas formas de intervir na cidade com recurso a processos de reabilitação que não sejam apenas centrados no edificado e direcionados para os grupos sociais mais favorecidos, mas que possam ser mais alargados do ponto de vista social e habitacional, promovendo a participação dos destinatários de todos os grupos sociais e o direito ao lugar, com intervenções mais continuadas no tempo e que tenham também em vista o aumento da coesão socio-territorial.

Contudo, o recurso a processos de reabilitação urbana enfrenta ainda obstáculos quando incorporam ações participativas das populações nas suas várias etapas, pois, essa maior participação implica, na maioria das vezes, uma profunda reestruturação dos modos de pensar e dos sistemas organizativos, levando, por isso, a uma inviabilização deste tipo de processos. Por fim, existe o obstáculo relacionado com o facto de a reabilitação ser um processo multissetorial, no sentido em que abrange muitas áreas, ou seja, para que a reabilitação seja bem-sucedida é importante atuar sobre vários setores, como o social, o económico, o ambiental, o cultural ou o arquitetónico.

Apesar disso, a reabilitação assume-se, na atualidade, como uma componente indispensável da política das cidades e da política da habitação, na medida em que nela convergem os objetivos de requalificação e revitalização urbana, em particular das suas áreas mais degradadas e de qualificação do parque habitacional. (Ferreira, 2005)

Desta forma, é importante o desenvolvimento de estratégias que promovam processos de reabilitação urbana e de resolução da problemática habitacional, que sejam inclusivos e promovam a participação, que sejam capazes de desenvolver iniciativas transversais a vários setores da sociedade e que sejam instrumentos de gestão coletiva, abrangendo diferentes atores sociais, sendo ainda capazes de utilizar os recursos disponíveis de maneira sustentável.

A aposta na reabilitação, em detrimento da nova construção, é, por isso, um fator a ser tido cada vez mais em conta e que se apresenta de extrema importância também do ponto de vista ambiental e da sustentabilidade, ao mesmo tempo que permite novas formas de atuar ao nível da política habitacional.

Ainda em relação ao relatório das Nações Unidas sobre a questão da habitação em Portugal, a relatora referiu que a perda do direito ao lugar tem sido agravada por vários pacotes legislativos que defendiam uma visão pró-mercado no que respeita à habitação, promovendo a iniciativa privada, as parcerias público-privadas e a competitividade no setor, culminando com a Nova Lei do Arrendamento Urbano em 2012, a simplificação da Lei do Alojamento Local em 2014 ou os pacotes para atração de investimento estrangeiro, como é o caso do programa dos Vistos Gold. (Morais, Silva, & Mendes, 2018, p. 233)

Ao mesmo tempo, referiu ainda, que as várias medidas políticas têm contribuído para o enfraquecimento do tecido social das cidades (Morais, Silva, & Mendes, 2018, p. 233), comprometendo o direito à habitação por parte dos setores mais vulneráveis da população,

agravando os problemas habitacionais e impossibilitando que a população, no geral, possa aceder a habitação na cidade, principalmente devido ao aumento dos preços da habitação e do arrendamento. (Morais, Silva, & Mendes, 2018, p. 234)

No relatório acima referido é recomendado a adoção, por parte do nosso país, de medidas legislativas, construídas com base numa consulta alargada de todas as partes interessadas no problema e em sintonia com os princípios internacionais, no sentido da promoção do direito à habitação. Na promoção deste direito é dado destaque ao papel central desempenhado pelo Estado e pelo setor público no combate às desigualdades. Contudo, a principal recomendação passa pela definição e promulgação de uma Lei de Bases da Habitação, que proporcionasse consistência e coerência a todas as políticas e programas relativos a esta temática. (Morais, Silva, & Mendes, 2018, p. 240)

É neste sentido que é criada em 2017 a Secretaria de Estado da Habitação e a Nova Geração de Políticas de Habitação, que reconhece a habitação como um bem essencial à vida, ao mesmo tempo que reforça a importância da reabilitação, assumindo a necessidade de uma reconfiguração da ação pública, com recurso ao envolvimento dos vários atores, incluindo os destinatários. (Governo Português, 2017, p. 3)

A Nova Geração de Políticas de Habitação pretende uma abordagem ampla à habitação, em resposta às muitas observações presentes no relatório das Nações Unidas, definindo que os instrumentos de política utilizados, enumerados na presente dissertação, devem prevenir a criação de fenómenos de exclusão social e ao mesmo tempo minimizar as carências habitacionais existentes, com recurso a modelos de governança multinível e participativos. (Governo Português, 2017, p. 23)

No seguimento destas novas políticas habitacionais, iniciou-se em 2018, a discussão em torno de uma futura Lei de Bases da Habitação, com a entrada na Assembleia da República, dos projetos lei do PS, PCP e Bloco de Esquerda. A votação final desta tão desejada Lei, à data de entrega desta dissertação, ainda não tinha ocorrido, estando, contudo, prevista para a presente legislatura, esperando-se a partir daí uma efetivação do direito à habitação, já consagrado no artigo 65º da Constituição da República Portuguesa e a possibilidade de respostas mais efetivas para os problemas habitacionais do país.

De tudo o enunciado até este momento, decorre a importância da participação como vetor comum a tudo o que se pretende atingir e melhorar em relação à problemática da habitação e à implementação de verdadeiros e concretos programas habitacionais que, tal

como afirmou a Relatora das Nações Unidas (Morais, Silva, & Mendes, 2018, p. 241), devem reforçar a participação real e efetiva da população diretamente envolvida na conceção e implementação de políticas de habitação.

Assim, na procura de ações mais inclusivas e participadas, verificou-se que têm surgido em Portugal, programas à escala local que têm tentado resolver os vários problemas habitacionais das nossas cidades, com recurso a uma cultura de participação, tendo em vista o reforço da coesão socio territorial.

O programa BIP-ZIP, em Lisboa, é disso exemplo, tendo inclusive sido referenciado pela relatora das Nações Unidas como um programa de planeamento de proximidade e empoderamento da comunidade, que fornece apoio direto e financiamento para organizações locais e freguesias, produzindo resultados positivos desde 2011. (Morais, Silva, & Mendes, 2018, p. 238)

O BIP/ZIP nasceu da conclusão de que na cidade de Lisboa subsistiam muitas desigualdades urbanas; desta forma, definiram-se 67 territórios com problemas económicos e sociais, urbanísticos e ambientais, que exigiam uma resposta urgente. O Programa pretendeu, acima de tudo, contestar o processo tradicional de planeamento urbano, tecnocrático e autoritário, contrapondo a este, uma visão emergente, que partisse dos bairros, das associações e dos cidadãos. Ao ser inspirado no processo SAAL, baseou-se no pressuposto, de que as cidades devem ser construídas com as pessoas e pelas pessoas, promovendo-se a cidadania, novas competências, empreendedorismo, inclusão social e reabilitação urbana. (Roseta, 2013, p. 13)

O programa apostou na iniciativa dos moradores para que assumissem o local onde vivem como seu e transformassem as suas casas e prédios em verdadeiros bairros, de vida coletiva e em comunidade, com recurso à participação, à mobilização, à integração e à criatividade. (Câmara Municipal de Lisboa, 2013, p. 11)

A experiência do BIP/ZIP mostrou a importância dos processos participativos para a construção da cidadania, reforçando a ideia de que é importante conjugar a visão dos decisores com as ideias e visões dos cidadãos, criando novos consensos, em vez de hierarquias, apostando num planeamento de baixo para cima, com as pessoas e para as pessoas. (Roseta, 2015, p. 2) Tal tipo de programas e formas de atuação tinha sido inclusivamente referenciado no relatório das Nações Unidas como um tipo de programa a ser encorajado e financiado. (Morais, Silva, & Mendes, 2018, p. 238)

Muitos dos bairros intervencionados pelo BIP/ZIP, eram antigos bairros SAAL, e é aqui que a memória do SAAL continua a fazer germinar novas tentativas de envolver os cidadãos na construção da cidade (Fundação de Serralves, 2014, p. 70), assegurando a ressonância das operações até ao presente e retomando o ímpeto transformador (Fundação de Serralves, 2014, p. 73) de um dos maiores processos participativos portugueses.

Podemos por isso afirmar, que além da construção e concretização de uma política de habitação, “o SAAL foi terreno para uma reflexão sobre a cidade e o estabelecimento de novas metodologias de intervenção que, tendo como princípio os mecanismos da democracia direta, garantissem o direito à cidade e ao lugar, como travões à sua estratificação classicista e à especulação imobiliária, bem como o compromisso com todo o património edificado e com os seus valores históricos e culturais associados”. (Bandeirinha, 2014, p. 10)

Nesta descrição daquilo que foi o processo SAAL e quais os seus objetivos principais, não encontramos tantas diferenças relativamente àquilo que ambicionamos para as nossas cidades e para a construção de uma verdadeira política habitacional. Assim, apesar de todas as mudanças na nossa sociedade, as reivindicações da população urbana que subsistem nos dias de hoje, continuam a encontrar paralelismo no passado, envolvendo a luta pelo “direito ao lugar” e por melhores condições de habitabilidade, por uma maior participação nos processos que envolvam os seus interesses e por um desenvolvimento urbano mais democrático. Muita coisa mudou, a sociedade pode ter evoluído, as características das populações são sem dúvida diferentes, mas enquanto subsistirem tantos problemas habitacionais, a procura de soluções alternativas terá de continuar.

Neste sentido, assume-se a possibilidade de uma operatividade possível para o SAAL na atualidade, encontrando-lhe ainda nos tempos que correm uma aplicabilidade real, pelo menos exemplificativa, para sustentar, ainda que parcialmente, o debate e ação sobre os processos de transformação da cidade contemporânea, no contexto português, mantendo o pressuposto da participação cidadã como elemento estrutural de um processo que se quer transformador. (Bandeirinha, 2014, p. 10)

Assim, ao interrogar-me novamente acerca da questão de partida da presente dissertação, se o SAAL, enquanto processo participativo e inclusivo, mas também basista, poderia constituir-se ainda hoje, como inspiração para novas políticas de reabilitação urbana, creio que a resposta é positiva, com as necessárias adaptações que começam, desde logo, pela sua aplicação a contextos de reabilitação e não de nova construção. Efetivamente,

como tentámos evidenciar ao longo deste trabalho, o SAAL, enquanto processo participativo e transformador, enquanto veículo que de alguma forma resolveu alguns problemas habitacionais e sociais, parece passível ser encarado, sobretudo do ponto de vista da metodologia, como uma referência a ser reutilizada e aplicada.

Tudo isto são aspetos a considerar numa política pública que entenda a habitação como um bem social e não uma mera fonte de lucro, objeto de mercantilização ou ativo financeiro e que defenda quem não tem qualquer tipo de proteção, garantido o direito à habitação e o direito à cidade. (Morais, Silva, & Mendes, 2018, p. 242) Na construção desta política pública para a habitação, que se quer mais participada e inclusiva parece pertinente a inclusão de muitos dos pressupostos que estiveram subjacentes ao processo SAAL, como o programa BIP/ZIP nos mostrou ser possível.

Talvez o futuro nos permita uma outra visão, mais clara e mais concreta, acerca das cidades, dos seus problemas e das suas necessidades. Talvez esse futuro mais ou menos próximo, seja menos determinado pela “imagem” e mais pelo conteúdo, mais por aquilo que a cidade é enquanto espaço de apropriação, mais por aquilo que nos une, apesar de todas as mudanças, continuando infinitamente a ligar aquilo que entendemos como espaço urbano, seja a nossa rua, o nosso bairro ou a nossa cidade.

Desta forma, elaborar esta dissertação foi quase um exercício de rutura relativamente àquilo que é feito na atualidade; mas foi, também, um exercício de procura de consensos e de paralelismos. Era importante refletir acerca de um caminho que rompesse com aquilo que são as soluções mais frequentes da atualidade; era importante falar de soluções inovadoras que nos permitissem mais do que chegar a um novo consenso sobre a temática apresentada, ser uma esperança para o futuro do espaço urbano.

Assim, ao pensar no futuro, é possível definir como principal estratégia, em termos de investigação, a necessidade de analisar, de forma mais exaustiva e profunda um exemplo, real ou simulado, de aplicabilidade da metodologia e dos pressupostos do SAAL na atualidade. Isto possibilitaria a avaliação de vantagens e constrangimentos, contribuindo para imaginar, de forma ainda mais concreta, novos futuros para as cidades e novas alternativas urbanas, (Ferrão, 2017, p. 84) que englobassem processos de participação cívica que incluam associações de moradores, coletividade e outras organizações e se constituam como movimentos ou processos com um forte potencial emancipatório.

Afinal, o SAAL permite-nos a ideia de um novo paradigma no contexto do pensamento urbano sobre a cidade, com a abertura a espaços de democracia e de respeito pelas diferenças, na luta pelo direito a viver em lugares que os moradores possam reconhecer como seus, complementando a habitação com um conjunto de equipamentos urbanos que permitam uma apropriação ativa e efetiva dos lugares, não só como lugares para morar, mas como espaços de vida e de construção de solidariedade de base local (Nunes & Serra, 2002, p. 289).

Referências

Bibliográficas

Referências Bibliográficas

- Albarello, L., Digneffe, F., Hiernaux, J.-P., Maroy, C., Ruquoy, D., & de Saint-Georges, P. (1997). *Práticas e métodos de investigação em Ciências Sociais*. Lisboa : Gradiva.
- Andrade, S. C. (10 de Maio de 2014). Quando os moradores (também) foram protagonistas da arquitectura. *Público*. Obtido em 26 de Abril de 2019, de <https://www.publico.pt/2014/05/10/culturaipsilon/noticia/quando-os-moradores-tambem-foram-protagonistas-da-arquitectura-1635240>
- Andresen, S. M. (2015). A Forma Justa. *O Nome das Coisas*. Assírio & Alvim.
- Ascher, F. (2010). *Novos Princípios do Urbanismo seguido de Novos Compromissos Urbanos. Um Léxico* (2ª ed.). Livros Horizonte.
- Assembleia da República. (15 de outubro de 2018). *Projeto de Lei 1023/XIII*. Obtido em 2 de maio de 2019, de Assembleia da República: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=43114>
- Assembleia da República. (21 de dezembro de 2018). *Projeto de Lei 1057/XIII*. Obtido em 2 de maio de 2019, de Assembleia da República: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=43242>
- Assembleia da República. (23 de abril de 2018). *Projeto de Lei 843/XIII*. Obtido em 2 de maio de 2019, de Assembleia da República: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=42502>
- Baía, J. (2008). Bairro da Relvinha (1974-1976): De Barracas a condições condignas. Em F. d. Universidade Nova de Lisboa (Ed.), *VI Congresso Português de Sociologia*. Lisboa. Obtido em 18 de Dezembro de 2017, de <http://historico.aps.pt/vicongresso/pdfs/326.pdf>
- Baía, J. (2018). SAAL: Organização pelo direito à habitação no pós-25 de abril. Em A. Carmo, E. Ascensão, & A. Esteves, *A Cidade em Reconstrução* (pp. 147-154). Lisboa: Le Monde Diplomatique.

- Baía, J. (2018). SAAL:Organização pelo direito à habitação no pós-25 de abril. *A Cidade em Reconstrução*, pp. 147-154.
- Bandeirinha, J. A. (2010). "Verfremdung" vs. "Mimicry" O SAAL e alguns dos seus reflexos na contemporaneidade ["Verfremdung" vs. "Mimicry" The SAAL and some of its reflections in the current day]. Em D. S. (org.), *Falemos de casas: entre o Norte e o Sul [Let's talk about houses: between north and south]* (pp. 59-79). Lisboa: Athena/Babel.
- Bandeirinha, J. A. (2010). O encontro nacional de arquitetos em 1969. A reprodução das tensões sociais, culturais e políticas no âmbito profissional da arquitetura. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Obtido em 12 de Abril de 2018, de <https://journals.openedition.org/rccs/1816>
- Bandeirinha, J. A. (2014). *O Processo SAAL e a Arquitectura no 25 de Abril de 1974* (1ª ed.). Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Bell, J. (2010). *Como realizar um projeto de investigação*. Lisboa: Gradiva.
- Borja, J. (1998). *Ciudadanía y espacio público*. Obtido em 4 de Outubro de 2017, de <http://www.laciudadviva.org/opencms/export/sites/laciudadviva/recursos/documentos/JordiBorjaciudadaniayespaciopublico.pdf-716bb2b29c8725d2ba970c143258d832.pdf>
- Borja, J., & Muxí, Z. (2003). *Es espacio público, ciudad y ciudadanía*. Obtido em 14 de Outubro de 2017, de https://www.researchgate.net/profile/Zaida_Martinez3/publication/31731154_El_espacio_publico_ciudad_y_ciudadania_J_Borja_Z_Muxi_prol_de_O_Bohigas/links/543fbcd00cf2be1758cf9779/El-espacio-publico-ciudad-y-ciudadania-J-Borja-Z-Muxi-prol-de-O-Bohigas.pdf
- Brandão, P. (2011). *O Sentido da Cidade: Ensaio sobre o mito da imagem como arquitectura*. Livros Horizonte.
- Cachado, R. Á. (2012). *Uma etnografia na cidade alargada – hindus da Quinta da Vitória em processo de realojamento*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Cachado, R. Á. (2013). O Programa Especial de Realojamento. Ambiente histórico, político e social. *Análise Social*. Obtido em 8 de Fevereiro de 2018, de http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/AS_206_d03.pdf

- Cachado, R. Á., Baía, J., & (organizadores). (2012). *Políticas de Habitação e Construção Informal*. Lisboa: Mundos Sociais.
- Câmara Municipal de Lisboa. (2010). *Carta dos BIP/ZIP. Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária de Lisboa*. Obtido em 24 de abril de 2019, de <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1507039941B2kAW5np7Ig08RI7.pdf>
- Câmara Municipal de Lisboa. (2012). *O PLH em Acção. Programa Local de Habitação de Lisboa*. Obtido em 24 de abril de 2019, de <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1334085131X6jRR2xj3Tg43HG4.pdf>
- Câmara Municipal de Lisboa. (2013). *Catálogo Dentro de Ti ó Cidade - Energia BIP-ZIP*. Obtido em 18 de abril de 2019, de <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1372236607V3aCE0ce2Cd99EY7.pdf>
- Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente da Faculdade de Direito de Coimbra . (2010). *O novo regime da reabilitação urbana*. Almedina.
- Chamusca, P. (Julho de 2010). Governância e participação : entre a legitimação dos processos de gestão territorial e o agravar das divisões e da subordinação. *Cadernos de Doutoramento em Geografia*. Obtido em 5 de Março de 2018, de <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/8281.pdf>
- Choay, F. (2010). *Alegoria do Património* (2ª ed.). Lisboa: Edições 70.
- Choay, F. (2011). *As Questões do Património. Antologia para um combate*. Lisboa: Edições 70.
- Coelho, A. B. (2006). *INH 1984-2004: 20 anos a promover a construção de habitação social*. Lisboa : INH/LNEC.
- Coelho, M. (1986). Uma experiência de transformação no setor habitacional do Estado. SAAL 1974-1976. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, pp. 619-634. Obtido em 4 de Janeiro de 2018, de <http://www.ces.uc.pt/rccs/includes/download.php?id=291>
- Coelho, M. B. (1986). Um processo organizativo de moradores (SAAL/Norte-1974-76). *Revista Crítica de Ciências Sociais*, pp. 645-672. Obtido em 4 de Janeiro de 2018, de <http://www.ces.uc.pt/rccs/includes/download.php?id=293>
- Comissão Europeia. (2016). *Agenda Urbana para a UE - Pacto de Amesterdão*. Obtido em 1 de maio de 2019, de

http://www.forumdascidades.pt/sites/default/files/agenda_urbana_para_a_ue_pact_o_de_amsterdao_-_traducao_para_portugues_0.pdf

Conselho Europeu de Urbanistas. (22 de Abril de 2003). *The Charter of European Planning. The vision for Cities and Regions - Territoires of Europe in 21st century*. Obtido em 29 de Junho de 2018, de ECTP-CEU: <http://www.ectp-ceu.eu/images/stories/PDF-docs/The%20Charter%20of%20European%20Planning-LowResV2.pdf>

Conselho Nacional do SAAL. (1976). *Livro Branco do SAAL: 1974-1976*. Lisboa: VI Congresso Nacional do SAAL.

Constituição da República Portuguesa. (2 de Abril de 1976). Obtido em 2 de Agosto de 2018, de Tribunal Constitucional Portugal: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/crp.html#art01>

Costa, A. A. (26 de Abril de 2014). As pessoas acreditavam que era possível conquistar uma casa. (D. Teixeira, Entrevistador) Obtido em 26 de Abril de 2019, de <https://www.esquerda.net/artigo/alexandre-alves-costa-pessoas-acreditavam-que-era-possivel-conquistar-uma-casa/32383>

Coutinho, C. P. (2013). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas - Teoria e prática*. Coimbra: Edições Almedina.

Craveiro, M. T., & Carvalho Mourão, J. (2016). A experiência do Programa BIP / ZIP na recuperação das áreas de Lisboa e as novas dinâmicas de reabilitação urbana. *Estratégias de Projeto e Intervenção nas Metrôpoles Contemporâneas: Experiências e Perspetivas. 4º Colóqui Brasil - Portugal*. Obtido em 24 de abril de 2019, de https://www.mackenzie.br/fileadmin/OLD/62/ARQUIVOS/PUBLIC/SITES/POR TAL/IV_COLOQUIO_BRASIL-PORTUGAL/3.pdf

Decreto Lei nº307/2009 de 23 de Outubro. Diário da República, 1ª série - Nº206. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

Decreto-Lei n.º 658/74. (23 de Novembro de 1974). *Diário do Governo n.º 273/1974, Série I de 1974-11-23*, 1445 - 1446.

Despacho DD4630 de 6 de Agosto de 1974. Diário do Governo, 1ª série - Nº182. Ministério da Administração Interna e do Equipamento Social e do Ambiente.

Dias, J. (Realizador). (2007). *As Operações SAAL* [Filme].

- Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. (2009). *Governância e Participação na Gestão Territorial, série Política de Cidades - 5, Vasconcelos, Lia (Coord.)*. Lisboa. Obtido em 18 de Junho de 2018, de http://www.dgterritorio.pt/filedownload.aspx?schema=ec7b8803-b0f2-4404-b003-8fb407da00ca&channel=86AD646C-08B0-4F63-83B9-7A41EB67DD89&content_id=F0638772-9B2E-4A71-BE48-3403C570D709&field=file_src&lang=pt&ver=1
- Direção Geral do Território. (2016). *Agenda Urbana para a União Europeia*. Obtido em 1 de maio de 2019, de Fórum das Cidades: <http://www.forumdascidades.pt/content/agenda-urbana-para-uniao-europeia- agora-em-portugues>
- European Commission. (1 de maio de 2019). *What is the Urban Agenda for the EU?* Obtido de ec.europa: <https://ec.europa.eu/futurium/en/node/1829>
- Farha, L. (16 de dezembro de 2016). Relatora da ONU sobre habitação em Portugal: "Algumas das condições que vi são deploráveis". (J. G. Henriques, Entrevistador) Obtido em 1 de maio de 2019, de <https://www.publico.pt/2016/12/13/sociedade/entrevista/nao-se-pode-demolir-uma-casa-sabendo-que-a-pessoa-vai-ficar-semabrigo-1754581>
- Faria, C. V. (1981). *Novo fenómeno urbano - aglomeração de Setúbal*. Lisboa: Assírio e Alvim.
- Faria, C. V. (2000). *Movimentos Sociais Urbanos em Portugal - algumas reflexões para a dinamização do estudo desta área*. Obtido em 4 de Dezembro de 2017, de Associação Portuguesa de Sociologia: https://aps.pt/wp-content/uploads/2017/08/DPR462deb9324a70_1.pdf
- Faria, C. V. (2009). *As Cidades na Cidade. Movimentos Sociais Urbanos em Setúbal (1966-1995)*. Lisboa: Esfera do Caos Editores.
- Ferrão, J. (2017). Imaginar novos futuros urbanos, construir alternativas. Em A. Ferreira, J. Rua, & R. de Mattos, *O espaço e a metropolização - cotidiano e ação* (pp. 71-90). Rio de Janeiro: Consequencia. Obtido em 24 de março de 2019, de http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/31589/3/ICS_JFerr%C3%A3o_Imaginar%20novos%20futuros_CLI.pdf

- Ferreira, A. F. (1987). *Por uma Nova Política de Habitação*. Porto: Edições Afrontamento.
- Ferreira, A. F. (1994). Habitação social: lições e prevenções para o PER. *Sociedade e Território 20 – As pessoas não são coisas que se ponham em gavetas.*, pp. 8-10.
- Ferreira, A. F. (2005). *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Flores, J. M. (2017). Estudo de Renovação Urbana do Barredo, Porto 1969. *Congresso da reabilitação do Património*, (pp. 621-629). Aveiro. Obtido em 11 de Setembro de 2018, de <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/18724/1/CREPAT%202017%20JFlores.pdf>
- Fundação de Serralves. (2014). *O Processo SAAL: Arquitectura e participação 1974-1976*, Burmester, Maria (Coord.). Porto.
- Gomes, A. A. (2007). *Democracia Participativa e Planeamento do Território. Análise da participação pública no caso português. Dissertação de Mestrado em Planeamento e Avaliação de Processos de Desenvolvimento*. ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa. Obtido em 21 de Abril de 2013, de <http://www.pluridoc.com/Site/FrontOffice/default.aspx?Module=Files/FileDescription&ID=3955&lang=pt>
- Gomes, A. P. (2007). *DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO. Análise da "participação pública" no caso Português*. Obtido em 21 de Abril de 2011, de <http://www.pluridoc.com/Site/FrontOffice/default.aspx?Module=Files/FileDescription&ID=3955&lang=pt>
- Gomes, R. (s.d.). *A Região Urbana*. Lisboa: Urbe.
- Governo Português. (2017). *Para uma nova geração de políticas de habitação - Sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação*. Obtido em 18 de abril de 2019, de <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=95621259-fdd4-4099-82f3-2ff17c522882>
- Grande, N. (2012). *O Ser Humano nos Caminhos de Nuno Portas*. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda.

- Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda. (21 de dezembro de 2018). Projeto de Lei N.º 1057/XIII/4.^a - Lei de Bases da Habitação. Lisboa. Obtido em 2 de maio de 2019, de <https://www.helenarosea.pt/documentos/1546595491A3hTT0qe9Ke27IW8.pdf>
- Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português. (12 de outubro de 2018). Projeto de Lei n.º 1023/XIII/4.^a - Lei de Bases da Habitação. Lisboa. Obtido em 2 de maio de 2019, de <https://www.helenarosea.pt/documentos/1546078411S0xOW8nv6Ai86RS1.pdf>
- Grupo Parlamentar do Partido Socialista. (18 de abril de 2018). Projeto de Lei n.º 843/XIII - Lei de Bases da Habitação. Lisboa. Obtido em 2 de maio de 2019, de <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c756157357059326c6864476c3259584d7657456c4a535339305a58683062334d76634770734f44517a4c56684a53556b755a47396a&fich=pjl843-XIII.doc&Inline=true>
- Guerra, I. (abril de 1994). As pessoas não são coisas que se ponham em gavetas. *Sociedade e Território*, pp. 11-16. Obtido em 18 de março de 2019, de <http://periferiesurbanas.org/wp-content/uploads/2012/04/Sociedade-e-Territorio-20-1994.pdf>
- Guerra, I. (2011). As políticas de habitação em Portugal: à procura de novos caminhos. *Cidades, Comunidades e Territórios*, pp. 41-68. Obtido em 4 de Fevereiro de 2018, de <https://revistas.rcaap.pt/cct/article/view/9098/6545>
- Guerra, I. (s.d.). *A cidade multicultural e multiétnica. Gestão da diversidade e procura da democracia*. Obtido em 29 de Junho de 2018, de Observatório das Migrações: https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/182327/2_PI_Cap3.pdf/bb8afd9a-9177-4f2f-8dd7-eafcd34ca2ea
- Guerra, I. C. (2006). *Participação e Acção Colectiva - Interesses, Conflitos e Consensos*. Parede: Principia.
- Guerra, I. C. (Dezembro de 2010). Participar porquê e para quê? Reflexões em torno dos efeitos da democracia local na equidade e na legitimidade dos eleitos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, pp. 121-134.
- ICOMOS. (1964). *Chartes et autres textes doctrinaux*. Obtido em 15 de Julho de 2018, de ICOMOS: https://www.icomos.org/charters/venice_f.pdf

- Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana. (2018). *Habitação - cem anos de políticas públicas em Portugal 1918-2018*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana. (2018). Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH). Lisboa. Obtido em 28 de abril de 2019, de <https://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/habitacao/npgh.html>
- Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana. (s.d.). *Resumo Histórico*. Obtido em 2 de Agosto de 2018, de IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana: https://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru/_Resumo_historico.html
- Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana. (2018). *Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional*. Lisboa. Obtido em 18 de abril de 2019, de https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/habitacao/levantamento_necessidades_habitacionais/Relatorio_Final_Necessidades_Realojamento.pdf
- Instituto Nacional de Estatística. (2007). *Estatísticas da Construção*.
- Instituto Nacional de Estatística. (2008). *Estatísticas da Construção e da Habitação*.
- Instituto Nacional de Estatística. (2012). *Censos 2011 Resultados Definitivos - Portugal*. Lisboa: INE.
- Instituto Nacional de Estatística. (2012). *Evolução do Parque Habitacional em Portugal 2001-2011*. Lisboa: INE.
- Instituto Nacional de Estatística. (2013). *Destaque: Reabilitação do Parque Habitacional 2001-2011*. Lisboa: INE.
- Instituto Nacional de Estatística. (2013). *O Parque habitacional e a sua reabilitação - análise e evolução 2001-2011*. Instituto Nacional de Estatística, I.P.; Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I.P.;
- ISCTE, Centro de Estudos Territoriais. (28 de Outubro de 2005). *Políticas públicas de revitalização urbana- Reflexão para a formulação estratégica e operacional das actuações a concretizar do QREN*. Obtido em 8 de Maio de 2018, de QREN: http://www.qren.pt/np4/file/1427/12_Pol_ticas_P_blicas_de_Revitaliza__o_U.pdf

Lei Constitucional nº1/2005, de 12 de Agosto. Diário da República n.º 155/2005, Série I-A de 2005-08-12. Assembleia da República..

Lima, M. E. (2011). *Operações SAAL, uma política urbana vanguardista - O caso do SAAL no Bairro do Casal das Figueiras, em Setúbal. Tese de Mestrado em Arquitetura. Instituto Superior Técnico - Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.*

Lusa. (2017). Nova secretária de Estado da Habitação na dependência do ministro do Ambiente. *TSF*. Obtido em 2 de maio de 2019, de <https://www.tsf.pt/sociedade/interior/governo-nova-secretaria-de-estado-da-habitacao-na-dependencia-do-ministro-do-ambiente-8635499.html>

Lusa. (2019). Parlamento prevê votação final da Lei de Bases da Habitação no dia 31 de maio. *Diário de Notícias*. Obtido em 2 de maio de 2019, de <https://www.dn.pt/lusa/interior/parlamento-preve-votacao-final-da-lei-de-bases-da-habitacao-no-dia-31-de-maio-10786105.html>

Lynch, K. (2007). *A Boa Forma da Cidade*. Lisboa: Edições 70.

Lynch, K. (2009). *A Imagem da Cidade*. Edições 70.

Maçaira, C. M. (2015). *Processo SAAL: o contributo para a concepção arquitectónica da habitação social. Dissertação de Mestrado Integrado em Arquitetura. Universidade do Minho - Escola de Arquitetura.*

Machado, I. (2012). Do SAAL à cooperativa no conjunto habitacional da Bouça. Em R. Á. Cachado, J. Baía, & (organizadores), *Políticas de Habitação e Construção Informal* (pp. 25-41). Lisboa: Mundos Sociais.

Madeira, C. C. (Junho de 2010). A Cidadania Activa, a Modernização e a Descentralização no Município de Lisboa: o Orçamento Participativo. *VeZ e Voz*, pp. 11-101.

Maior, M. S. (1998). *O direito de acção popular na constituição da república portuguesa*. Obtido de http://opac.cej.mj.pt/Opac/Pages/Document/DocumentCitation.aspx?UID=89f69df5-2b06-40d4-9225-0cfa5efc9078&DataBase=10351_BIBLIO

Malheiros, J., & Fonseca, L. (2011). *Acesso à Habitação e Problemas Residenciais dos Imigrantes em Portugal*. Lisboa: Observatório de Imigração. Obtido em 4 de maio de 2019, de

https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/177157/Estudo48_WEB.pdf/4afdd426-6b0f-449f-82d0-0e23b012448e

Mendes, L. (Junho de 2013). A regeneração urbana na política de cidades: inflexão entre o fordismo e o pós-fordismo. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, pp. 33-45. Obtido em 11 de Setembro de 2018, de http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/31556/1/Mendes_Luis_2013.pdf

Midas Filmes. (24 de Março de 2019). As operações SAAL. Obtido de http://www.midas-filmes.pt/uploads/dossiers/di_as_operacoes_saal.pdf

Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades. (Maio de 2008). *Portugal Política de Cidades Polis XXI 2007-2013*. Obtido de Observatorio: www.observatorio.pt/download.php?id=688

Montalvo, A. R. (2003). *O processo de mudança e o novo modelo da gestão pública municipal*. Coimbra: Almedina.

Montaner, J. M., & Muxí, Z. (2011). *Arquitectura Y Política Ensayos para mundos alternativos*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.

Morais, L., Silva, R., & Mendes, L. (2018). Direito à habitação em Portugal: comentário crítico ao relatório apresentado às nações Unidas 2017. *Revista Movimentos Sociais & Dinâmicas Espaciais*, pp. 229-243.

Mota, A. (2005). *Governo Local, Participação e Cidadania*. Lisboa: Vega.

Mota, A. (2005). *Governo Local, Participação e Cidadania*. Lisboa: Vega.

Nações Unidas. (2016). *Nova Agenda Urbana*. Quito. Obtido em 1 de maio de 2019, de http://www.forumdascidades.pt/sites/default/files/nova_agenda_urbana_2016_pt_0.pdf

Nações Unidas. (s.d.). Conclusões e Recomendações do Relatório da ONU sobre a habitação adequada como parte integrante do direito a um nível de vida adequado e à não discriminação neste contexto. Obtido em 2 de maio de 2019, de <https://www.helenaroseira.pt/documentos/1490533399C1vKB6rg0Aa43BV4.pdf>

- Nunes, J. A., & Serra, N. (2002). Casas decentes para o povo: movimentos urbanos e emancipação em Portugal. Em B. d. Santos, *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Nunes, M. L. (7 de Novembro de 2014). SAAL: Arquitetura de Abril. *Jornal de Letras*. Obtido em 26 de Abril de 2019, de <http://visao.sapo.pt/jornaldeletras/artesvisuais/saal-arquitetura-de-abril=f800449>
- Partidário, M. R. (1999). *Introdução ao Ordenamento do Território*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Partido Comunista Português. (2018). *Projeto do PCP de Lei de Bases da Habitação: ideias-chave*. Obtido em 2 de maio de 2019, de PCP: <http://www.pcp.pt/projecto-do-pcp-de-lei-de-bases-da-habitacao-10-ideias-chave>
- Pedro, J. B. (2013). Habitação em Portugal: evolução e tendências. *O Parque Habitacional e a sua Reabilitação: Retrato e Prospetiva*. Lisboa: LNEC.
- Peixoto, P. (30 de Junho de 2003). *Centros históricos e sustentabilidade cultural das cidades*. Obtido em 28 de Julho de 2018, de Sociologia Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto: <http://ojs.letras.up.pt/index.php/Sociologia/article/view/2484/2274>
- Pereira, G. M. (2014). SAAL: um programa de habitação popular no processo revolucionário. *História. Revista da FLUP*, pp. 13-31. Obtido em 12 de Outubro de 2017, de <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/12907.pdf>
- Pereira, M., & Pato, I. (2013). De proprietário(s) a desalojado(s): mudanças em tempos de crise. *Congresso Internacional de Habitação em Espaço Lusófono*. Lisboa. Obtido em 2 de maio de 2019, de http://e-geo.fcsh.unl.pt/sites/default/files/dl/artigos2013/023_A042_PEREIRA_Comun_MargaridaPereira_IsabelPato.pdf
- Pereira, R. S. (1963). Problemática da Habitação em Portugal - I. *Análise Social*. Obtido em 24 de Fevereiro de 2018, de <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1224082004Q0jEJ0de0Db10JN3.pdf>
- Pereira, R. S. (1963). Problemática da Habitação em Portugal - II. *Análise Social*. Obtido em 4 de Fevereiro de 2018, de <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1224154649P0aSV0vg1Da37AL3.pdf>

- Pereira, V. B. (2003). Uma imensa espera de concretizações... Ilhas, bairros e classes laboriosas brevemente perspectivados a partir da cidade do Porto. *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*. Obtido em 10 de Novembro de 2017, de Biblioteca Digital da Faculdade de Letras da Universidade do Porto: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo8461.pdf>
- Pinho, A. C. (2009). *Conceitos e Políticas Europeias de Reabilitação Urbana- Análise da experiência portuguesa dos Gabinetes Técnicos Locais. Tese de Doutoramento em Planeamento Urbanístico. Faculdade de Arquitetura - Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa. 969 pp.*
- Pinho, J. (2002). *Fartas de viver na lama. 25 de Abril. O Castelo Velho e outros Bairros SAAL do Distrito de Setúbal*. Lisboa: Edições Colibri.
- Pinto, L. (2019). Lei de Bases da Habitação: o que une e separa os projectos da Esquerda. *Público*. Obtido em 2 de maio de 2019, de <https://www.publico.pt/2019/01/03/economia/noticia/conheca-tres-projectos-lei-bases-habitacao-1856567>
- Portas, N. (1986). O processo SAAL: Entre o Estado e o Poder Local. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, pp. 635-644. Obtido em 10 de Janeiro de 2018, de https://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/18%20-%2019%20-%2020/_Nuno%20Portas%20-%20O%20Processo%20SAAL,%20Entre%20o%20Estado%20e%20o%20Poder%20Local.pdf
- Portas, N. (2005). *Os Tempos das Formas, volume I: A Cidade Feita e Refeita* (Departamento Autónomo de Arquitetura da Universidade do Minho ed.). Guimarães.
- Portas, N. (2008). *A Arquitectura para Hoje seguido de Evolução da Arquitectura Moderna em Portugal* (2ª ed.). Livros Horizonte.
- Portas, N. (2011). *A cidade como arquitectura*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Queirós, J. (2013). Precariedade habitacional, vida quotidiana e relação com o Estado no centro histórico do Porto na transição da ditadura para a democracia. *Análise Social*, pp. 102-133. Obtido em 2 de Novembro de 2017, de http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/AS_206_d02.pdf

- Queiroz, F., & Portela, A. (2009). *Conservação Urbana e Territorial Integrada. Reflexões sobre salvaguarda, reabilitação e gestão de centros históricos em Portugal*. (1ª ed.). Lisboa: Livros Horizonte.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (2008). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Ramalhete, A. F. (2006). *Centros Históricos e Ordenamento do Território em Áreas Metropolitanas. Tese de Doutoramento em Engenharia do Ambiente. Faculdade de Ciências e Tecnologia - Universidade Nova de Lisboa, Lisboa. 184 pp.*
- Raposo, I., & Valente, A. (Dezembro de 2010). Diálogo social ou dever de reconverção? As Áreas Urbanas de génese Ilegal (AUGI) na Área Metropolitana de Lisboa. *Revista Crítica de Ciências Sociais* , pp. 221-235.
- Reis, F. L. (2010). *Como elaborar uma dissertação de mestrado, segundo Bolonha*. Lisboa: Factor.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018. Diário da República n.º 84/2018, 1º Suplemento, Série I de 2018-05-02. Presidência do Conselho de Ministros.
- Rodrigues, C. (2012). O envolvimento dos moradores nos programas de realojamento no Portugal democrático. *Configurações*. Obtido em 10 de Fevereiro de 2018, de <http://journals.openedition.org/configuracoes/1181> ; DOI : 10.4000/configuracoes.1181
- Rodrigues, C. (16 de Junho de 2014). Participação e qualidade da democracia no Portugal democrático: o caso do realojamento no Bairro de Santo António, em Camarate. *Working Paper #46, Observatório Político*. Obtido em 12 de Fevereiro de 2018, de http://www.observatoriolitico.pt/wp-content/uploads/2014/06/WP_46_CR.pdf
- Rodrigues, F. C. (2014). *Uma casa para todos e à imagem de cada um. SAAL Algarve e as consequências de um processo participativo: os bairros 25 de Aril e Zona Verde. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto*. Obtido em 26 de Abril de 2019, de <https://hdl.handle.net/10216/78372>
- Rodrigues, T. M. (2013). *Avaliação da Integração Sócio-Urbana dos Empreendimentos de Habitação Social - Aplicação ao caso do Bairro 2 de Maio. Dissertação de Mestrado em Arquitetura*. Lisboa: Instituto Superior Técnico.

- Roseta, H. (2013). *Mudar a política de habitação em Lisboa. Regras do jogo, caminho feito, novos desafios*. Obtido em 24 de abril de 2019, de CML, Pelouro da Habitação: <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1366183567R1hWA5nz1Xv26XF1.pdf>
- Roseta, H. (2013). Pequeno Programa, Grande Lição - Energia BIP-ZIP. *Catálogo Dentro de Ti ó Cidade*, p. 13. Obtido em 18 de abril de 2019, de <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1372236607V3aCE0ce2Cd99EY7.pdf>
- Roseta, H. (2015). *Escutar a cidade: dos pecados urbanos à energia bip-zip*. Obtido em 24 de abril de 2019, de <https://escutaracidade.files.wordpress.com/2015/04/escutar-a-cidade-5-helena-roseta.pdf>
- Roseta, H. (2018). Obtido em 20 de março de 2019, de Helena Roseta: <https://www.helenaroseta.pt/imgs/imagens/1554141111M9tYX7ni1Et94SX8.jpg>
- Roseta, H. (17 de abril de 2019). *Lei de bases da Habitação*. Obtido em 2 de maio de 2019, de Helena Roseta: <https://www.helenaroseta.pt/participacao/leisemconstrucao/000286,000006/index.htm?t=lei-de-bases-da-habitacao>
- Roseta, H. (2 de maio de 2019). *Lei de Bases da Habitação – quadro comparativo com os três PJJ apresentados*. Obtido em 3 de maio de 2019, de Helena Roseta: <https://www.helenaroseta.pt/documentos/1556810783I4mOE5yw9Xf88FS2.pdf>
- Rossi, A. (2016). *A arquitetura na cidade - Edição comemorativa dos 50 anos da primeira publicação*. Coimbra: Edições 70.
- Salgueiro, T. B. (Fevereiro de 1986). A promoção habitacional e o 25 de Abril. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Obtido em 22 de Fevereiro de 2018, de <http://www.ces.uc.pt/rccs/includes/download.php?id=294>
- Salgueiro, T. B. (1999). *A Cidade em Portugal. Uma Geografia Urbana* (3 ed.). Porto: Edições Afrontamento.
- Santiago, B. S. (2012). *Arquitetura participativa. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitectura e Artes da Universidade Lusíada de Lisboa*. Lisboa. Obtido em 26 de Abril de 2019, de [file:///C:/Users/Filipe%20Tavares/Downloads/mia_beatriz_santiago_dissertacao%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Filipe%20Tavares/Downloads/mia_beatriz_santiago_dissertacao%20(3).pdf)

- Santo, P. E. (2015). *Introdução à Metodologia das Ciências Sociais - Génese, Fundamentos e Problemas*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Santos, B. d. (1991). Subjectividade, Cidadania e Emancipação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 32. Obtido em 17 de Maio de 2011, de *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 32:
<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/32/Boaventura%20de%20Sousa%20Santos%20-%20Subjectividade,%20Cidadania%20e%20Emancipacao.pdf>
- Santos, B. d. (1998). *Reinventar a democracia*. Lisboa: Gradiva.
- Santos, B. S. (Junho de 1991). Subjectividade, Cidadania e Emancipação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*.
- Santos, B. S. (1998). *Reinventar a democracia*. Lisboa: Gradiva.
- Santos, B. S. (2005). *Democratizar a democracia - Os Caminhos da Democracia Participativa*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, B. S. (2006). *A Gramática do tempo - para uma nova cultura política*. Porto: Edições Afrontamento.
- Scruton, R. (2010). *Estética da Arquitectura*. Edições 70.
- Sebastião, S. P. (2017). *Processos Participativos BIP/ZIP: estratégia ou modelo de desenvolvimento local?. Dissertação de Mestrado Integrado em Aquitetura. ISCTE-IUL*. Lisboa. Obtido em 12 de Março de 2019, de <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/15021/1/VERTENTE%20TE%C3%93RICA.pdf>
- Serpa, F., Fonte, M. M., Allegri, A., Arenga, N., & Monteiro, M. L. (2018). Habitação de promoção pública: da construção nova à reabilitação, uma leitura dos projetos. Em I. d. Urbana, *Habitação - cem anos de políticas públicas em Portugal 1918-2018* (pp. 407- 464). Lisboa: Imprensa Nacional - Cada da Moeda.
- Serra, N. (1997). *Território e habitação em Portugal*. (C. d. Sociais, Ed.) Obtido em 8 de Fevereiro de 2018, de Estudo Geral - Universidade de Coimbra: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/32753/1/Territ%C3%B3rio%20e%20Habita%C3%A7%C3%A3o%20em%20Portugal.pdf>

- Serviço Internacional de Museus. (Outubro de 1931). *Carta de Atenas (1931)*. Obtido em 14 de Maio de 2018, de Património Cultural - Direção Geral do Património Cultural: <http://www.patrimoniocultural.gov.pt/media/uploads/cc/CartadeAtenas.pdf>
- Silva, C. N. (1994). Mercado e políticas públicas em Portugal: a questão da habitação na primeira metade do século xx. *Análise Social*. Obtido em 12 de Fevereiro de 2018, de <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377343A5aBQ3zq2Xm06MS9.pdf>
- Silva, C. N. (1994). Mercado e políticas públicas em Portugal: a questão da habitação na primeira metade do século xx. *Análise Social*, pp. 655-676. Obtido em 4 de Março de 2018, de <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377343A5aBQ3zq2Xm06MS9.pdf>
- Soares, M. S. (2017). *Cidade partilhada, cidade participada : proposta participada de qualificação, o Bairro da Boavista em Lisboa. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa*. Lisboa. Obtido em 24 de abril de 2019, de https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/15399/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_M%C3%B3nica%20Soares.pdf
- Soares, R. (2018). Principais alterações à política de habitação. *Público*. Obtido em 18 de abril de 2019, de <https://www.publico.pt/2018/04/24/economia/noticia/principais-alteracoes-a-politica-de-habitacao-de-arrendamento-1811454>
- Teixeira, M. C. (1993). *A história urbana em Portugal. Desenvolvimentos recentes*. Obtido em 29 de Junho de 2018, de *Análise Social*: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223290786U1mKK3no2Zu36NC6.pdf>
- Telles, A. C. (Realizador). (1976). *Os Índios da Meia Praia* [Filme].
- United Nations . (2017). *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context - Mission to Portugal*. Obtido em 1 de maio de 2019, de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/048/05/PDF/G1704805.pdf?OpenElement>
- United Nations. (13 de dezembro de 2016). *End of Mission Statement by the Special Rapporteur on the human rights to water and sanitation Mr. Léo Heller, and Special*

- Rapporteur on the right to adequate housing, Ms. Leilani Farha.* Obtido em 1 de maio de 2019, de United Nations Human Rights - Office of the High Commission: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21014&LangID=E>
- Urbact. (1 de maio de 2019). *Conferência HABITAT III e a Nova Agenda Urbana.* Obtido de Urbact.eu: <https://urbact.eu/confer%C3%A0ncia-habitat-iii-e-nova-agenda-urbana>
- Valença, M. M. (2001). Habitação no contexto da reestruturação económica. *Análise Social*, pp. 43-83. Obtido em 12 de Fevereiro de 2018, de <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218726163P1rQZ3yv8Jz29FN0.pdf>
- Vieira, Á. S. (1986). O 25 de Abril e a Transformação da Cidade. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, pp. 37-40. Obtido em 8 de Abril de 2018, de <http://www.ces.uc.pt/rccs/includes/download.php?id=257>
- Vieira, Á. S. (Junho de 2008). A experiência participativa é algo que fica. (L. S. Baptista, & M. Ventosa , Entrevistadores) Obtido em 8 de Abril de 2019, de https://www.revarqa.com/uploads/docs/Bib_Arq_entrevista/arqa58_p044-053.pdf
- Vilaça, H. (1991). Associativismo urbano e participação na cidade. *Sociologia: revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, pp. 175-185.
- Vilaça, H. (1994). As associações de moradores enquanto aspecto particular do associativismo urbano e da participação social. *Sociologia: revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, pp. 49-97.