

## SAAL na perspectiva da ciência política: participação e qualidade da democracia

Camila Rodrigues<sup>a</sup>

### Resumo

O artigo analisa a relevância do SAAL (Serviço de Apoio Ambulatório Local) para a qualidade da democracia em Portugal, tendo por base uma análise histórico-comparativa dos projectos SAAL que foram implementados em Lisboa: Bela Flor, Liberdade, Fonseca e Calçada, Dona Leonor, Quinta do Alto, Curraleira/Embrechados e Bacalhau/Monte Coxo.

### Palavras-Chave

SAAL, Participação, Democracia, Revolução

### Abstract

The article analysis the relevance of the SAAL (Local Ambulatory Support Service) for the quality of democracy in Portugal, departing from an historical-comparative analysis of the SAAL projects that were implemented in Lisbon: Bela Flor, Liberdade, Fonseca and Calçada, Dona Leonor, Quinta do Alto, Curraleira/Embrechados and Bacalhau/Monte Coxo.

### Keywords

SAAL, Participation, Democracy, Revolution

### Introdução

A democracia tem vindo a ser reconhecida como o modo de governação mais desejável em função de todas as vantagens que oferece face a alternativas de cariz autoritário. Os regimes democráticos, baseados em eleições livres, justas e competitivas e na defesa das liberdades essenciais (Dahl, 1971, 2000), apresentam conquistas significativas em termos de direitos humanos, qualidade de vida e estabilidade política, para além de possuírem mecanismos institucionais de autocorreção por via eleitoral. À medida que a democracia se assume como o objetivo para o qual a maioria dos Estados converge, a questão da sua qualidade emerge como primordial. As democracias não são todas idênticas, sendo que um regime democrático pode variar ao longo do tempo, enquanto diversos regimes democráticos apresentam variação entre si. Isto significa que podem ter mais ou menos qualidade, consoante se aproximam mais ou menos do ideal-tipo de democracia, definido por Dahl como um sistema político caracterizado pela qualidade de ser completamente responsivo (ou quase), relativamente a todos os seus cidadãos.

Coloca-se então o problema de medir a qualidade da democracia e de determinar como a mesma pode ser melhorada. Fukuyama (2015, p. 40) coloca a questão em termos de determinar

como «chegar à Dinamarca», não à Dinamarca real, mas a uma sociedade democrática idealizada onde reinam a prosperidade, a segurança e a boa governação. Este estado de graça é alcançado mediante um equilíbrio entre três conjuntos de instituições políticas: um Estado competente, um forte primado do Direito e a responsabilização democrática. A apreensão das idiossincrasias do desenvolvimento político implica portanto que se compreenda «como é que Dinamarca se transformou na Dinamarca».

Vários índices<sup>1</sup> têm vindo a ser elaborados com o objetivo de medir a qualidade da democracia, os quais se baseiam em diversas dimensões deste fenómeno como o processo eleitoral e o pluralismo, o funcionamento do governo, os constrangimentos ao executivo, a cultura política ou as liberdades cívicas. A participação surge frequentemente como uma destas dimensões, mas está sujeita a diversas interpretações e definições. Por exemplo, o *Democracy Barometer* entende a participação como uma função da democracia que está incluída no princípio democrático da equidade, juntamente com a transparência e a representação. Segundo este entendimento, uma democracia de alta qualidade exige direitos iguais de participação para todos os cidadãos, o que não se esgota no sufrágio universal e remete igualmente para formas não institucionais de participação. Implica que os

<sup>a</sup> Bolseira de doutoramento em ciência política. FCSH-UNL/ IPRI. Email: camilapombeiro@gmail.com

<sup>1</sup> Por exemplo o *V-Dem: Varieties of Democracy* ou o *Democracy Barometer*.

representantes políticos respeitem e considerem igualmente todos os interesses, o que envolve duas componentes da participação, a equidade de participação e o seu uso efetivo. Cada um destes componentes, por sua vez, subdivide-se numa série de indicadores que vão desde o alcance do sufrágio universal, até ao envolvimento em petições<sup>2</sup>.

A questão não é simples, sendo que facilmente o conceito de participação surge despidido de toda a sua complexidade para se apresentar como um *slogan* desprovido de conteúdo. Os usos e abusos da participação na prática institucional têm vindo por isso a merecer fortes críticas por parte da comunidade científica, na medida em que a retórica que lhe está subjacente pode ser facilmente cooptada pelas instituições com o objetivo de legitimar decisões tomadas superiormente. Este fenómeno leva a questionar até que ponto a participação constitui não um instrumento valioso ao serviço de uma melhor democracia, mas antes uma nova tirania (Cooke e Kothari, 2004). O paradoxo da participação reside precisamente nesta ambiguidade, pois a sociedade civil na qual ela se funda apresenta-se como o terreno onde emergem novas exigências, mas igualmente onde o consentimento à ordem estabelecida se organiza (Baiocchi *et al.*, 2011, p. 22).

### **A relevância do SAAL para o estudo da participação**

Um dos aspetos primordiais da participação prende-se com a transferência de poder para quem participa, sendo que mecanismos pseudo-participativos apresentam uma transferência de poder nula ou extremamente reduzida. Por exemplo, os cidadãos podem ser chamados a participar em processos políticos relativos a decisões já tomadas institucionalmente, com o único propósito de reforçar a sua legitimidade. Geralmente estes processos envolvem procedimentos de consulta onde o acesso à informação é limitado e a capacidade para introduzir alterações significativas é praticamente inexistente. Naturalmente, esta realidade raramente se apresenta no seu estado puro, existem diversas gradações que tornam um mecanismo político mais ou menos participativo, independentemente da forma como é apresentado por quem o propõe.

A relevância do SAAL (Serviço de Apoio Ambulatório Local) para o estudo da participação emerge precisamente desta questão, na medida

em que este programa pressupõe uma transferência de poder extremamente significativa para os moradores auto-organizados, que foram dotados de recursos financeiros, de apoio técnico e de capacidade de decisão efetiva relativamente aos seus processos de realojamento. O Estado fragilizado pelo processo revolucionário, reconheceu os seus próprios limites e estabeleceu relações de proximidade com a sociedade civil, mediante programas como o SAAL. Curiosamente, o SAAL apresenta algumas das características da «autonomia embebida», ou incorporada, tal como definida por Evans (1995)<sup>3</sup>, na medida em que constituiu laços entre o Estado e grupos sociais desfavorecidos.

O SAAL<sup>4</sup> surgiu como uma resposta governamental às intensas pressões populares pelo direito à habitação durante o período revolucionário. Resultou de um despacho conjunto da Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo e do Ministério da Administração Interna e foi publicado no Diário do Governo de 6 de Agosto de 1974, que o apresentou como um programa de habitação social destinado a grupos sociais carenciados, mas com capacidade organizativa que pudessem ser envolvidos em auto-soluções com o apoio do Estado ao nível de solo, infra-estruturas, meios técnicos e financiamento.

Foi um programa de habitação profundamente inovador e polémico. Coelho (1986a) descreveu-o como um processo dinâmico que questionava não só a política habitacional no seu todo, mas também o próprio Estado. Visava uma resposta rápida às necessidades das populações sustentada numa intervenção eficaz, capaz de superar todos os obstáculos burocráticos; assegurava o direito de permanecer nas áreas já ocupadas pelos bairros de barracas, sem os habituais deslocamentos para a periferia; garantia apoio financeiro e técnico às populações envolvidas nos processos, sendo o controlo das operações, em grande parte assegurado pelos próprios moradores (Salgueiro, 1986).

Nos estados predatórios os laços pessoais constituem a única fonte de coesão e os benefícios individuais tomam precedência sobre os coletivos. As relações entre o Estado e a sociedade estabelecem-se, essencialmente, numa lógica de patrocinado e não numa lógica imparcial que une os eleitores a uma organização estatal impessoal. Nos Estados de sucesso que promovem o desenvolvimento, uma administração pública assente na meritocracia promove um sentimento de coerência corporativa que lhe atribui uma

<sup>2</sup> [http://www.democracybarometer.org/concept\\_en.html](http://www.democracybarometer.org/concept_en.html)

<sup>3</sup> Uma combinação de “coerência corporativa e conectividade” (1995, p. 12) que nutre laços sociais com grupos subordinados que ligam o estado à sociedade, criando canais de negociação institucionalizados e contínuos.

<sup>4</sup> Entre 1974 e 1976, foram iniciadas 170 acções, envolvendo um total de 41.665 famílias e implicando a construção de 2 259 fogos (Livro Branco do SAAL 1976).

determinada autonomia. Esta autonomia não implica, no entanto, o isolamento da sociedade, implica antes a incorporação do aparelho estatal num conjunto de redes sociais que estabelecem canais institucionalizados para uma constante negociação política. Cada aspeto da equação não deve funcionar isoladamente. Um Estado que é apenas autónomo ficaria privado de fontes de informação e da capacidade de confiar numa implementação privada descentralizada. Por outro lado, redes sociais densas sem uma estrutura burocrática robusta deixariam o Estado fragilizado por uma acção coletiva intensa que o colocaria sob a enorme pressão de reivindicações que não conseguiria satisfazer (Evans, 1995).

O SAAL representou a incorporação sem a autonomia e a sua flexibilidade, um dos seus aspetos mais relevantes, terá contribuído para a sua queda (Bandeirinha, 2007). Alegadamente, a ação coletiva que o programa implicava, terá tido um efeito político desestabilizador e este argumento foi mobilizado para justificar o seu fim. A 12 de Outubro de 1976, o deputado do PS Gomes Fernandes declarava, na Assembleia da República, que se a filosofia do programa seria a correta, a sua implementação encontrava-se desvirtuada pelo envolvimento partidário no processo, por campanhas de agitação político-social e pela incompetência e oportunismo de membros das brigadas técnicas (Conselho Nacional do SAAL, 1976, doc. 203: 419). Pouco tempo mais tarde, no dia 27 do mesmo mês, é emitido um Despacho conjunto do MAI e do MHUC que preconiza a extinção da metodologia do SAAL e da sua estrutura orgânica. No ponto 5 é referido que “algumas das brigadas SAAL se desviaram, de forma evidente, do espírito do despacho que as mandava organizar, actuando à margem do FFH e das próprias autarquias locais, que deveriam ser os principais veículos de condução do processo” (Conselho Nacional do SAAL, 1976, doc. 214: 452).

Nuno Portas (1986) recordou como as incompatibilidades ideológicas prejudicaram significativamente os processos em algumas áreas geográficas específicas, ao gerarem conflitos altamente perturbadores com as autoridades locais em torno do direito de ocupar certas áreas. No Porto, sob a gestão do Partido Social Democrata (PSD), um intenso confronto com as organizações de moradores motivou a invasão do município para pressionar pela transferência dos terrenos; nos arredores de Lisboa, mesmo com autarquias de esquerda, os moradores radicalizados opuseram-se veementemente à suposta má vontade das Câmaras Municipais relativamente ao processo.

O SAAL poderá ter contribuído para apaziguar a conflitualidade inerente ao processo revolucionário ao fornecer um canal institucional para a resolução de reivindicações, mas ao fazê-lo absorveu parte das forças políticas em confronto. Este facto por si só não é surpreendente nem inesperado. A questão que se coloca prende-se com o papel desempenhado por este mecanismo governativo na transição para a democracia mas, igualmente, na modernização do aparelho do Estado. Por outras palavras, trata-se de aferir até que ponto a incorporação pode promover a autonomia. Regressando à Dinamarca de Fukuyama, das suas diversas qualidades a menos compreendida relaciona-se com a transição de um Estado patrimonial, assente na troca de favores entre os governantes e os seus «amigos», para um Estado moderno, assente na salvaguarda do interesse público.

A transição para a democracia não implica necessariamente a modernização do Estado. O neopatrimonialismo pode afetar regimes democráticos que assumem os aspetos formais da democracia, sem se libertarem da discricionariedade inerente aos favorecimentos pessoais. Interessa portanto aferir até que ponto o Estado português se modernizou e em que medida o SAAL contribuiu, ou não, para esse processo. As reações contra o SAAL poderão ter derivado não somente do receio da instabilidade social, mas do seu potencial modernizador, o qual iria naturalmente colocar em causa mecanismos sociais enraizados na sociedade portuguesa que se desmantelaram no decurso da revolução mas não perderam a capacidade de reemergir sob novas formas.

Vários autores colocaram esta questão em cima da mesa de uma forma que transcende o mero debate, capitalismo *versus* socialismo, o qual não deixa de estar presente mas não abarca toda a complexidade do problema. Brochado Coelho (1986b) considerou que a indefinição governamental sobre o SAAL se intensificou gradualmente até a rutura do programa; o poder central não fez mais do que sustentar um processo que o excedia e antagonizava e acabou por ditar a sua extinção de forma atabalhoada. A neutralização do SAAL terá sido fundamental para enveredar por uma nova política habitacional que já não promovia a mobilização popular e se opunha fortemente à distribuição de terras altamente valorizadas (Ferreira, 1987). Esta dinâmica teve efeitos perversos ao nível do processo de modernização do Estado pois comprometeu a equidade do sistema político em favor do acesso restrito a bens socialmente valorizados.

Alves Costa (1986) destacou o papel ambíguo do poder político, o qual invocou a suposta racionalidade do capitalismo tanto contra a especulação habitacional descontrolada do Estado Novo, como contra a suposta anarquia dos movimentos urbanos. A anulação do SAAL, apesar de sua integração na administração urbana municipal, promoveu a institucionalização da «democracia burguesa», na medida em que os seus efeitos transformadores foram neutralizados antes que pudessem romper com o sistema. Para Oliveira e Marconi (1978) o SAAL foi, acima de tudo, um processo político, pois favoreceu a organização dos moradores e o seu controle efetivo sobre os processos habitacionais. Os partidos políticos majoritários viam neste processo uma ameaça que promovia forças políticas alternativas e autónomas. O seu interesse residiria na produção de habitação acessível para controlar as lutas de classe em relação à reprodução da força de trabalho e para sustentar o setor da construção.

O SAAL representava algo novo, uma opção viável que poderia ser estendida a outras áreas em função da sua relativa autonomia institucional, da sua natureza participativa e do seu questionamento da propriedade privada (David, 1976). Como afirmou Gomes (1995), foi um programa radical que se distanciou das abordagens tradicionais; a ideia do SAAL mantém sua aplicabilidade e permanece como um «fantasma reprimido» que juntou o passado com o futuro e se impôs como um epítome de abordagens participativas ao planeamento urbano. Não estava em causa simplesmente a transição para uma sociedade socialista, mas a transferência de poder para os cidadãos auto-organizados e a sua inclusão num processo governativo que implicava transparência, abertura e negociação.

### O SAAL em Lisboa 40 anos depois

O Livro Branco do SAAL identifica 39 pedidos de intervenção no concelho de Lisboa, correspondendo a 19 operações iniciadas<sup>5</sup>. O trabalho de campo, que incluiu pesquisa documental e entrevistas abertas<sup>6</sup>, permitiu identificar um conjunto de aspetos comuns à generalidade dos bairros. No geral, os moradores eram pouco escolarizados,

exerciam atividades indiferenciadas e tinham rendimentos reduzidos. A experiência associativa prévia era residual, mas apesar disso, os dirigentes exerceram os seus cargos com relativa facilidade. No decurso do exercício das suas funções interiorizaram as regras de funcionamento democrático e agem em conformidade; conhecem a legislação e os mecanismos governativos relevantes para a sua atividade e utilizam-nos de forma consistente. Raramente entram em confronto com as instituições; a sua postura, apesar de assertiva, é essencialmente negocial. Em regra, as cooperativas SAAL são pouco politizadas, do ponto de vista partidário, e estão orientadas essencialmente para a resolução dos problemas específicos de cada bairro, e não para a defesa de causas coletivas agregadoras.

Os entrevistados confirmaram que objetivo inicial dos moradores se prendia essencialmente com a melhoria das suas condições habitacionais, mas esse desejo foi evoluindo para a apetência pela propriedade individual de uma habitação. Em nenhum momento do processo parece ter existido uma consciência socialista enraizada na propriedade coletiva, esta forma de atuação emergiu das oportunidades sugeridas pelo processo revolucionário e cessou assim que estas condições se alteraram. A luta pelo direito à habitação enquanto direito essencial rapidamente perdeu força quando este objetivo foi alcançado pelos moradores. A intercomissões não se perpetuou para além do momento revolucionário e os bairros dissociaram-se.

Observa-se uma dificuldade relativamente generalizada ao nível da mobilização coletiva, o que se traduz nalguma cristalização dos corpos dirigentes, apesar de serem cumpridas as formalidades inerentes aos estatutos organizativos. As cooperativas SAAL em Lisboa evoluíram para movimentos de líderes resilientes e competentes, que se debatem com uma massa associativa pouco engajada, desconfiada e orientada para a propriedade individual das suas habitações. Observa-se, portanto um acentuado declínio participativo no decurso da constituição da propriedade horizontal.

Para além das dificuldades internas inerentes aos próprios movimentos de moradores, advêm constrangimentos institucionais que, apesar de

<sup>5</sup> Em 1974 tiveram início 12 operações correspondentes aos seguintes bairros: Quinta das Fonecas (310 famílias); Quinta da Calçada (288 famílias); Quinta do Bacalhau (350 famílias); Bela Flor (903 famílias); Tarujo (585 famílias); Bairro da Liberdade (4200 famílias); Casal Ventoso (3600 famílias); Sete Moinhos (297 famílias); Curraleira (760 famílias); Embrechados (104 famílias); Alto dos Moinhos (330 famílias) e Quinta do Alto (152 famílias). Em 1975 tiveram início as operações da Quinta Grande (238 famílias); São Cornélio (86 famílias); Dona Leonor (160 famílias); Bairro 14 de Junho (399 famílias) e Pátio Vila Fernandes (67 famílias). Em 1976 iniciaram-se as operações de Palma de Baixo (300 famílias) e Pedrococo (380 famílias). Haviam sido formalmente constituídas 16 organizações de moradores, 13 cooperativas e 3 associações. Do total de fogos a projetar, estavam em causa 11337 construções novas e 360 recuperações. Até 31 de Outubro de 1976, havia sido iniciada a construção de 172 fogos. Os valores já atribuídos a fundo perdido às organizações de moradores variavam entre os 21 milhões de escudos das Fonecas e os 2 880 mil escudos dos Embrechados. Por fim foram concretizadas as seguintes operações: Bairro da Liberdade; Curraleira/Embrechados; Bela Flor; Dona Leonor; Quinta das Fonecas e Quinta da Calçada; Quinta do Bacalhau/Monte Coxo e Quinta do Alto.

<sup>6</sup> Na ausência de material documental detalhado e consistente, a abordagem baseou-se essencialmente em história oral. Entre 2012 e 2017 foram efetuadas visitas aos bairros e foram entrevistados 32 intervenientes diretos no processo (dirigentes das organizações SAAL e membros das brigadas), assim como representantes de autarquias no distrito de Lisboa e representantes do movimento cooperativo.

não serem particularmente destrutivos, criam entropias. Assim, o contexto político-legal é frequentemente descrito como pouco facilitador da atividade das cooperativas, apesar de se reconhecer que existem canais de acesso às instituições que permitem veicular reivindicações e apoios que permitem satisfazer necessidades. Como obstáculos específicos à atividade das organizações são apontados a excessiva morosidade dos processos burocráticos, a elevada rotatividade de funcionários, a inconsistência legislativa, o ocasional extravio de documentação e a reduzida eficácia dos mecanismos institucionais. Um testemunho da cooperativa Bela Flor<sup>7</sup> sintetiza parte deste sentimento partilhado: “Foi um esforço enorme feito por pessoas humildes, em condições muito difíceis. Desde sempre o desempenho dos cargos directivos nesta cooperativa é feito de forma inteiramente graciosa, em período pós-laboral, por pessoas simples e não muito identificadas com o quadro legislativo e regulamentar em permanente mudança”.

Em virtude dos obstáculos institucionais com que as cooperativas se deparam, a resolução de problemas envolve frequentemente o recurso a relações personalistas com agentes colocados em posições estratégicas. Estas pessoas agilizam processos burocráticos e permitem ir resolvendo as questões, nem sempre de forma célere e eficaz, mas de forma suficientemente satisfatória para evitar uma escalada da insatisfação. Assim, apesar das entropias institucionais referidas, o fracasso dos processos, quando ocorreu, foi apontado essencialmente a fatores internos ao próprio movimento de moradores. Em dois dos sete bairros analisados, as cooperativas faliram e os bairros permanecem num limbo institucional. No Bacalhau/Monte Coxo os testemunhos apontam, de forma consistente, para a capitulação dos dirigentes face à elevada desconfiança entre moradores.

O Arquiteto Nuno Matos Silva<sup>8</sup>, que acompanhou o Bairro Portugal Novo (resultante do Bacalhau/Monte Coxo) durante cerca de 10 anos, até ao início dos anos 80, relata nestes termos a sua percepção do processo: “Porque a desagregação já era patente, a dificuldade que a direção tinha de representar o bairro, ainda eram voluntários a dar a cara, ainda houve interlocutores, era preciso assinar os autos, era preciso vistoriar, marcavam presença, mas já era muito em esforço, muito isolados, com muitas desconfianças. Era de prever que isso iria prontamente ser desacompanhado, ou seja, as pessoas não iam cumprir a sua parte do contrato que se subentendia. Isso fez-me acreditar que com um grau de população tão marginalizado como era o caso não se pode confiar inteira-

mente na autogestão, precisa de ser enquadrado”.

Na Curraleira/Embrechados, o processo terá sido um pouco diferente e os testemunhos recolhidos, particularmente por parte dos dirigentes atuais das duas associações que representam o bairro, não são inteiramente coincidentes. Os elementos da brigada inquiridos não permaneceram no bairro por um período suficientemente prolongado para terem acompanhado a desagregação do movimento, no entanto, são referidos aspetos que poderão ter contribuído para a situação verificada. Entre estes aspetos salienta-se alguma prevalência de atividades ilícitas que poderiam ficar comprometidas pela regularização da situação habitacional; uma possível apropriação dos recursos da cooperativa por parte da sua direção e uma eventual ausência de cumprimento dos respetivos pagamentos, por parte dos moradores, que assumiam uma postura assistencialista, de desresponsabilização pessoal e consequente responsabilização estatal. Na sequência da falência da cooperativa a documentação desapareceu, pelo que é apenas possível permanecer no campo da suposição.

No entanto, os processos mais atribulados têm em comum o facto de abrangerem maioritariamente uma população urbana, enquanto os restantes englobaram essencialmente migrantes de primeira geração. A percepção dos intervenientes face às possíveis causas desta divergência é resumida de forma bastante explícita no testemunho de Adelaide Cordovil<sup>9</sup>, a qual se deparou com um processo que reunia dois bairros, a Quinta das Fonsecas, um bairro de barracas recente de migrantes de primeira geração, e a Quinta da Calçada, um bairro de realojamento que havia acolhido população urbana originária de outras zonas degradadas da cidade. Apesar dos dois bairros terem sido canalizados para o mesmo processo, a CHE Unidade do Povo, da Quinta da Calçada, esteve mais tempo desativada e enfrentou problemas acrescidos, como um desfalque considerável, relativamente à sua congénere da Quinta da Fonseca, a CHE 25 de Abril:

*“Esta população (da Calçada) era completamente diferente das Fonsecas. Com alguma população já marginal, que já não trabalhava, que vivia de biscates. Era uma população que estava à espera do realojamento noutras casas, a Câmara é que iria dar outras casas, já os tinha trazido para ali e iria dar outras casas, e as Fonsecas não, as Fonsecas era um bairro construído mais recentemente, com pessoas vindas sobretudo das beiras e que*

<sup>7</sup> Testemunho escrito recebido por e-mail a 18 de Dezembro de 2015.

<sup>8</sup> Entrevista realizada a 16 de Janeiro de 2017.

<sup>9</sup> Entrevista realizada a 16 de Março de 2017

*tinham muita vergonha de viver ali. Tinham vindo para Lisboa à procura de melhores condições de vida e tinham vergonha de viver nas barracas. Tinham-nas construído, não tinham tido outra solução, mas tinham muita vergonha, e portanto a mudança para eles era uma coisa que lhes dizia respeito e que eles queriam abraçar, os outros não, estavam «a Câmara há-de (resolver)»».*

Apesar dos percalços, o balanço da implementação do SAAL em Lisboa é bastante positivo, tendo em conta que o processo foi desacompanhado numa fase muito inicial, em virtude da passagem do controlo dos processos para as câmaras municipais. As brigadas técnicas perderam o seu respaldo institucional e retiraram-se, o apoio estatal cessou, mas apesar disso a maioria dos processos decorreu de forma eficiente, sem grandes sobresaltos, estando o seu processo de regularização concluído. Na análise histórico-comparativa dos bairros nada sugere que o SAAL encerrasse qualquer dinâmica disruptiva ou desestabilizadora do processo democrático, antes pelo contrário, parece ter contribuído para acomodar reivindicações, ao apresentar soluções céleres e exequíveis para necessidades urgentes. A natureza conflitual do próprio processo revolucionário contaminou naturalmente o SAAL, mas nada leva a crer que esta conflitualidade estivesse subjacente à metodologia participativa e flexível que adotou, tanto que nos bairros onde o SAAL estava demasiado avançado para ser descontinuado, esta conflitualidade cessou rapidamente.

## Conclusão

O SAAL não chegou a produzir um efeito assinalável ao nível da qualidade da democracia em Portugal por ter permanecido muito restringido no tempo e no espaço, no entanto, poderia ter tido um efeito potenciador da qualidade democrática por duas vias. Por um lado, promovia uma genuína participação de populações desfavorecidas que eram dotadas de recursos materiais e humanos, para além de gozarem de um considerável poder decisório sobre os seus próprios processos de realojamento. Possuía, portanto, um importante efeito equalizador, ao atenuar desigualdades sociais. Por outro lado, ao definir canais de acesso ao poder, eliminava a necessidade de recorrer a redes de conhecimento interpessoal. A negociação era efetuada diretamente por via institucional e não por via de intermediários, o que tornava o processo político mais transparente e imparcial.

As entrevistas evidenciaram este facto. No contexto do Estado Novo era comum ter de recorrer a mediadores para ter acesso a direitos fundamentais. Por exemplo, para conseguir autorização para aumentar a barraca, o empregador poderia ser mobilizado para «facilitar» o processo junto das entidades responsáveis. Durante o período de vigência do SAAL este tipo de intermediação não é referido. Os moradores tratavam das suas questões em negociação coletiva, fundamentavam-nas com o apoio técnico das brigadas, discutiam-nas com as entidades responsáveis e podiam agir em conformidade, se se verificasse a sua pertinência. Já no período democrático as redes de intermediação pessoal regressaram. Nas palavras de um dirigente entrevistado, «quem não tem padrinho morre descalço». Este ditado é utilizado para descrever o contexto democrático atual e não o contexto autoritário do Estado Novo.

Ao efetuar um retrato da sociedade portuguesa a partir do SAAL em Lisboa, verificam-se dois fenómenos interligados. Por um lado, subsiste um personalismo de proximidade que se traduz em favores individuais concedidos por funcionários públicos ou responsáveis políticos de forma a colmatar insuficiências institucionais e bloqueios burocráticos que, de outra forma, seriam potencialmente irresolúveis. Como refere um dirigente entrevistado, se todos os trâmites legais fossem respeitados «nunca se iria a lado nenhum». Estes favores não implicam contrapartidas e são executados essencialmente com o objetivo de resolver questões pendentes. Por outro lado, surgem apoios institucionais participativos que na realidade são processos *up-bottom* nos quais a transferência de poder é diminuta. Estes apoios permitem a resolução de problemas pontuais, mas não implicam uma transferência significativa de poder para os moradores. É o caso do GABIP-ex SAAL e do programa BIP/ZIP, da Câmara Municipal de Lisboa, que têm contribuído para introduzir melhorias significativas nos bairros SAAL nele incluídos, nomeadamente na Curreleira/Embrechados, que já sofreu intervenções consideráveis ao nível da reabilitação do edificado e da construção de equipamentos. Pretende-se acima de tudo promover a regularização destes bairros, contando para tal com o envolvimento das organizações de moradores. No entanto, é um programa dirigido pelo município, estando os moradores numa posição subordinada.

A lógica de intervenção inerente ao SAAL foi de curta duração e assume um carácter essencialmente experimental. A sua continuidade até à atualidade é residual, dado que os processos perderam o seu respaldo institucional e acaba-

ram por se cingir à sua expressão mais básica de construção de um número limitado de projetos habitacionais. Por conseguinte, o seu potencial transformador ficou comprometido e alguns aspetos institucionais que esta lógica de intervenção profundamente participativa poderia contribuir para alterar, acabaram por se perpetuar.

Um fator essencial para o surgimento de instituições inclusivas é o empoderamento de amplas coligações de cidadãos (Acemoglu e Robinson, 2013, p. 437) que têm um interesse efetivo na modernização do Estado que, como vimos, é o elemento chave na construção de uma democracia de qualidade. Em Portugal, estas coligações surgiram no período revolucionário com a forte mobilização popular que aliou populações desfavorecidas a sectores progressistas da classe média e média-alta, no entanto o seu efeito foi limitado pelo surgimento de divisões internas que comprometeram a continuidade de programas como o SAAL, que as formalizavam. Apesar dos riscos que o empoderamento comporta (Acemoglu e Robinson, 2013, p. 548), os conflitos inerentes à execução do programa, os quais foram invocados para o descontinuar, derivaram essencialmente da tentativa frustrada de colonização do processo por determinadas forças políticas, assim como do conservadorismo de determinados sectores da sociedade que não se adaptaram a uma abordagem tão dinâmica. Com isto, «deitaram fora o bebé com a água do banho». Os agentes que não estavam interessados na modernização do Estado aproveitaram a oportunidade para descontinuar o programa, pelo que subsiste um longo caminho a percorrer até chegarmos à «Dinamarca».

### Referências bibliográficas

- Acemoglu, D. e Robinson, J. (2013), *Porque falham as nações*, Lisboa: Círculo de Leitores.
- Baiocchi, G. et al. (2011), *Bootstrapping Democracy: transforming local governance and civil society in Brazil*, Stanford: Stanford University Press.
- Bandeirinha, J. (2007), *O Processo SAAL e a arquitectura no 25 de Abril de 1974*, Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Coelho, M. (1986a), “Uma experiência de transformação no sector habitacional do Estado: SAAL 1974-1976”, *Revista Crítica de Ciências Sociais* 18/19/29, Fevereiro, Coimbra: CES, pp. 619-634.
- Coelho, M. (1986b), “Um processo organizativo de moradores – SAAL Norte 1974/76”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 18/19/20, Coimbra: CES, pp. 645-671.
- Conselho Nacional do SAAL (1976), *Livro Branco do SAAL – 1974/1976*, Vila Nova de Gaia: Conselho Nacional do SAAL.
- Cooke, B. e Kothari, U. (2004), *Participation: the new tyranny?*, Londres: Zed Books.
- Costa, A. (1986), “L’operazione SAAL”, Framp-ton, K. et al. (eds.), *Álvaro Siza professione poética*, Milan: Electa, pp. 71-89.
- Dahl, R. (1971), *Polyarchy: participation and opposition*, Yale: Yale University Press.
- Dahl, R. (2000), *Democracia*, Lisboa: Temas e Debates.
- David, B. (1976), “Le SAAL ou l’exception irrationnelle du système”, in *L’Architecture d’Aujourd’hui*, 185, Paris: Archipress & Associés, pp. 60-61.
- Evans, P. (1995), *Embedded autonomy: states and industrial transformation*, Princeton: Princeton University Press.
- Ferreira, A. (1987), *Por uma nova política de habitação*, Porto: Afrontamento.
- Fukuyama, F. (2015), *Ordem Política e Decadência Política*, Alfragide: Dom Quixote.
- Gomes, P. (1995), “Arquitetura os últimos 25 anos”, in Pereira, P. (org.), *História da Arte Portuguesa*, vol. 3, Lisboa: Temas e Debates, pp. 547-591.
- Oliveira, P. e Marconi, F. (1978), *Política y Proyecto: una experiencia de base en Portugal*, Barcelona: Editorial Gustavo Gil.
- Portas, N. (1986), “O processo SAAL: entre o Estado e o Poder Local”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 18/19/20, Coimbra: Centro de Estudos Sociais, pp. 635-644.
- Salgueiro, T. (1986), “A promoção habitacional e o 25 de Abril”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18/19/29, Fevereiro. Coimbra: CES, pp. 673-691.