

Boaventura de Sousa Santos (org.)

**Democratizar
a democracia:
os caminhos da
democracia participativa**



CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA

Rio de Janeiro
2002

COPYRIGHT © 2002 by Boaventura de Sousa Santos

CAPA
FBA. Ferrand, Bicker & Associados

PROJETO GRÁFICO
Evelyn Grumach e João de Souza Leite

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

D45 Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa / Boaventura de Sousa Santos, organizador. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
. – (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos; 1)

Inclui bibliografia
ISBN 85-200-0594-2

1. Globalização – Aspectos sociais. 2. Problemas sociais. 3. Democracia. I. Santos, Boaventura de Sousa, 1940- . II. Série.

CDD – 303.482
CDU – 316.42

01-1863

Todos os direitos reservados. Proibida a reprodução, armazenamento ou transmissão de partes deste livro, através de quaisquer meios, sem prévia autorização por escrito.

Proibida a venda desta edição para Portugal e resto da Europa.

Direitos desta edição adquiridos pela
EDITORA CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA
um selo da
DISTRIBUIDORA RECORD DE SERVIÇOS DE IMPRENSA S.A.
Rua Argentina 171, São Cristóvão, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 20921-380
Telefone (21) 2585-2000

PEDIDOS PELO REEMBOLSO POSTAL
Caixa Postal 23.052, Rio de Janeiro, RJ – 20922-970

Impresso no Brasil
2002

Sumário

INTRODUÇÃO GERAL À COLEÇÃO 13

Boaventura de Sousa Santos

1. OS PRESSUPOSTOS E OS DESAFIOS 14
2. A RENOVAÇÃO DAS CIÊNCIAS SOCIAIS 18
3. A REINVENÇÃO DA EMANCIPAÇÃO SOCIAL 22
4. CONCLUSÃO 25

PREFÁCIO DO VOLUME 1 29

INTRODUÇÃO

Para ampliar o cânone democrático 39

Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer

1. A CONCEPÇÃO HEGEMÔNICA DA DEMOCRACIA NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX 43
2. AS CONCEPÇÕES NÃO-HEGEMÔNICAS DA DEMOCRACIA NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX 50
3. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO SUL NO SÉCULO XXI 55
4. AS VULNERABILIDADES E AMBIGÜIDADES DA PARTICIPAÇÃO 59
5. AS POTENCIALIDADES DA PARTICIPAÇÃO 65
6. CONCLUSÃO 71
- 6.1. TESES PARA O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 77

MOVIMENTOS SOCIAIS E ASPIRAÇÃO DEMOCRÁTICA 83

CAPÍTULO 1

Micromovimentos na Índia: para uma nova política de democracia participativa 85

D. L. Sheth

INTRODUÇÃO 87

1. OS MICROMOVIMENTOS 88
2. O DISCURSO DA GLOBALIZAÇÃO 91
3. O CONTRADISCURSO DOS MOVIMENTOS 94
4. O DISCURSO GLOBAL DOS PROTESTOS 99
5. A NOVA POLÍTICA DOS MOVIMENTOS 102
6. REPOLITIZAR O DESENVOLVIMENTO 103
7. REINVENTAR A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 110
 - 7.1. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A TEORIA POLÍTICA 110
 - 7.2. A POLÍTICA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DOS MOVIMENTOS 113
8. CONCLUSÃO 125

CAPÍTULO 2

O reinventar da democracia participativa na África do Sul 133

Sakhela Buhlungu

INTRODUÇÃO 135

1. A TRADIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA ÁFRICA DO SUL 138
2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E AS EXPERIÊNCIAS VIVIDAS PELA CLASSE OPERÁRIA 145
 2. 1. INFLUÊNCIAS RELIGIOSAS 146
 2. 2. INFLUÊNCIAS TRADICIONAIS 149
 2. 3. EXPERIÊNCIA EM ORGANIZAÇÕES CULTURAIS E DESPORTIVAS 150
 2. 4. CLUBES OU "SOCIEDADES" DE APOIO MÚTUO 150
 2. 5. LUTAS ESTUDANTIS 151
 2. 6. EXPERIÊNCIA SINDICAL ANTERIOR 152
 2. 7. MOVIMENTOS POLÍTICOS E CÍVICOS 152
 2. 8. COMITÊS DE LIGAÇÃO 153
 2. 9. EXPERIÊNCIAS NEGATIVAS DO AUTORITARISMO DO APARTHEID 153
 - 2.10. O MEDO DA REPRESSÃO 154
 - 2.11. CONTRIBUIÇÃO DOS INTELLECTUAIS PARA A EMERGÊNCIA DO SINDICALISMO DEMOCRÁTICO 155
3. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO FORMA DE EMANCIPAÇÃO 156
4. O DECLÍNIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DURANTE A TRANSIÇÃO PARA UMA SOCIEDADE PÓS-APARTHEID 159
5. EM DIREÇÃO A UMA TRADIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA 165

CAPÍTULO 3

A política do reconhecimento e da cidadania no Putumayo e na Baixa Bota Caucana: o caso do movimento *cocalero* de 1996 171

María Clemencia Ramírez

INTRODUÇÃO 173

1. CONDIÇÕES PARA O INÍCIO DAS MARCHAS COCALERAS DE 1996 176
2. AS FORÇAS MILITARES E A OPERAÇÃO CONQUISTA 177
3. "SAÍMOS VOLUNTARIAMENTE OBRIGADOS": AS FARC E O MOVIMENTO CÍVICO PARA O DESENVOLVIMENTO INTEGRAL DO PUTUMAYO NA ORGANIZAÇÃO DAS MARCHAS COCALERAS 180
4. AS JUNTAS DE ACÇÃO COMUNAL COMO REDE PARA A ORGANIZAÇÃO DAS MARCHAS E A SUA RELATIVA AUTONOMIA EM RELAÇÃO ÀS FARC 185
5. A NEGOCIAÇÃO: UM ESPAÇO PARA CONFRONTAR IDENTIDADES E SOLICITAR O RECONHECIMENTO DA SUA HISTÓRIA DE VIOLÊNCIA E DESLOCAÇÕES 189
6. A AMBIVALÊNCIA DOS FUNCIONÁRIOS DO ESTADO FACE AO MOVIMENTO COCALERO E A ASSINATURA DO ACORDO INICIAL 193
7. À PROCURA DA EMANCIPAÇÃO SOCIAL ATRAVÉS DA CONSTRUÇÃO DE UMA CIDADANIA E DO EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 197
8. CONSTRUÇÃO DO ESTADO NA LOCALIDADE 204
9. À PROCURA DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA 207

CAPÍTULO 4

Emancipação social em um contexto de guerra prolongada: o caso da Comunidade de Paz de San José de Apartadó, Colômbia 217

María Teresa Uribe de H.

INTRODUÇÃO 219

1. O CONTRAPONTO SOBERANIA EM PERIGO / AUTODETERMINAÇÃO SOCIAL 220
2. SAN JOSÉ DE APARTADÓ NO CONTEXTO REGIONAL DO URABÁ — UMA TRADIÇÃO DE REFÚGIO E RESISTÊNCIA 225
3. SAN JOSÉ DE APARTADÓ — UMA HISTÓRIA DE REBELDIA, RESISTÊNCIA E ORGANIZAÇÃO SOCIAL 230
 3. 1. O ITINERÁRIO TRÁGICO DA DECLARAÇÃO DE COMUNIDADE DE PAZ 233
4. A "COMUNIDADE DE PAZ": UM PACTO FUNDADOR 242
 4. 1. A ORGANIZAÇÃO COLETIVA DA PRODUÇÃO 242
 4. 2. AS REFERÊNCIAS POLÍTICAS DA DECLARAÇÃO DA COMUNIDADE DE PAZ 244
 4. 3. OS FUNDAMENTOS ÉTICOS DO PACTO 245
 4. 4. AS DECISÕES RACIONAIS, VOLUNTÁRIAS E PÚBLICAS 247
 4. 5. A ORGANIZAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA DA COLETIVIDADE 248

CAPÍTULO 5

“Casas decentes para o povo”: movimentos urbanos e emancipação em Portugal 255

João Arriscado Nunes e Nuno Serra

INTRODUÇÃO 257

1. OS INTELECTUAIS, OS CONHECIMENTOS E A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA 259
2. A REVOLUÇÃO PORTUGUESA DE 1974-75 E O CONTEXTO DA OPERAÇÃO SAAL 262
3. A EXPERIÊNCIA DO SAAL/NORTE: A LUTA PELA HABITAÇÃO EM UM PERÍODO DE REVOLUÇÃO 266
 3. 1. UMA RUPTURA COM O PASSADO 266
 3. 2. UMA CONVERGÊNCIA DE ATORES E DE DINÂMICAS 267
 3. 3. OBJETIVOS E LÓGICAS OPERATIVAS DO SAAL 276
 3. 4. O SAAL ENQUANTO PROCESSO DE EMANCIPAÇÃO SOCIAL E DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 279
 3. 5. A EXTINÇÃO DO PROCESSO SAAL 282
4. A MEMÓRIA DA REVOLUÇÃO E DO SAAL/NORTE: UM RECURSO PARA A REINVENÇÃO DA PARTICIPAÇÃO? 284

INSTITUIÇÕES E ATORES POLÍTICOS 295

CAPÍTULO 6

Tribunal Constitucional e emancipação social na Colômbia 297

Rodrigo Uprimny e Mauricio García-Villegas

INTRODUÇÃO 299

1. DEBATE TEÓRICO 300
2. AS RAZÕES DO ATIVISMO PROGRESSISTA DO TRIBUNAL 305
3. CASOS 310
 3. 1. O MOVIMENTO INDÍGENA 310
 3. 2. O MOVIMENTO SINDICAL 313
 3. 3. OS DIREITOS DOS HOMOSSEXUAIS 315
 3. 4. O TRIBUNAL E OS DEVEDORES HIPOTECÁRIOS (UPAC) 317
4. POTENCIAL EMANCIPATÓRIO DA JUSTIÇA CONSTITUCIONAL 320
 4. 1. A EFICÁCIA DAS DECISÕES PROGRESSISTAS DO TRIBUNAL 320
 4. 2. O ATIVISMO JUDICIAL COM POTENCIAL EMANCIPATÓRIO 322
 - 4.2.1. O TRIBUNAL: TIPOS DE DECISÃO 323
 - 4.2.2. O CONTEXTO DA DECISÃO: OS CUSTOS POLÍTICOS 325
 - 4.2.3. OS RECEPTORES DA DECISÃO: VISÃO DA ESTRATÉGIA JURÍDICA 327

4.2.4. O PESO RELATIVO DA ESTRATÉGIA JURÍDICA 327

4.2.5. A DIMENSÃO INTERNACIONAL 328

5. CONCLUSÕES 330

CAPÍTULO 7

O território como espaço de ação coletiva: paradoxos e possibilidades do “jogo estratégico de atores” no planejamento territorial em Portugal 341

Isabel Guerra

INTRODUÇÃO 343

1. O PLANEJAMENTO E A GESTÃO URBANA ENTENDIDOS COMO “JOGO ESTRATÉGICO DE ATORES” 343
 1. 1. O MAL-ESTAR DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS 343
 1. 2. CRISE DE LEGITIMIDADE E NOVAS FORMAS DE GOVERNO 345
 1. 3. A CONSTRUÇÃO DA AÇÃO COLETIVA 346
 1. 4. O PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA COMO “JOGO ESTRATÉGICO DE ATORES” 347
 1. 5. OS PRESSUPOSTOS DAS FORMAS DE ANÁLISE DOS “SISTEMAS DE AÇÃO CONCRETOS” 348
2. GESTÃO PARTICIPADA DOS TERRITÓRIOS LOCAIS 351
 2. 1. ANOMIA OU AUMENTO DE REIVINDICAÇÃO? 351
 2. 2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: MÉTODOS, RESULTADOS E INTERROGAÇÕES 354
 - 2.2.1. A ESTRATÉGIA DE ATORES DE M. GODET 355
 - 2.2.2. O PROCESSO DE PLANEJAMENTO PARA O PLANO ESTRATÉGICO DA REGIÃO DE LISBOA, OESTE E VALE DO TEJO 356
3. OS PARADOXOS E AS POSSIBILIDADES DA INTERVENÇÃO SOCIAL 365
 3. 1. EMANCIPAÇÃO *VERSUS* INTEGRAÇÃO 366
 3. 2. DE UMA DEMOCRACIA DE GESTÃO A UMA DEMOCRACIA DE PROJETO 368

CAPÍTULO 8

Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil 373

Maria Célia Paoli

INTRODUÇÃO 375

1. O LUGAR DA LEGITIMIDADE DA FILANTROPIA EMPRESARIAL: O DISCURSO DO TERCEIRO SETOR 380
2. AS TRANSFORMAÇÕES DA RESPONSABILIDADE SOCIAL 385
3. AMBIGUIDADES E AMBIVALENCIAS 404

CAPÍTULO 9

Poder político e protagonismo feminino em Moçambique 419

Conceição Osório

INTRODUÇÃO 421

1. CONSTRUINDO UTOPIAS: OS PRIMEIROS QUINZE ANOS... 427
2. AS QUOTAS DA GLOBALIZAÇÃO E OS CONTEXTOS LOCAIS NO ACESSO DAS MULHERES AO PODER POLÍTICO. 430
3. REPRESENTAÇÃO DO PODER: DO IMAGINÁRIO COLETIVO E DA CONSTRUÇÃO SOCIAL DA DIFERENÇA 434
4. ALTERNATIVA(S) NA AÇÃO POLÍTICA OU CONSOLIDAÇÃO HEGEMÔNICA DO MODELO POLÍTICO? 437
5. CONCLUSÕES: AS DÚVIDAS 445

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM AÇÃO 453

CAPÍTULO 10

Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva 455

Boaventura de Sousa Santos

INTRODUÇÃO 457

1. A POLÍTICA URBANA: O CASO DE PORTO ALEGRE 458
 1. 1. A CIDADE DE PORTO ALEGRE 462
2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE 465
 2. 1. INSTITUIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO 467
 2. 2. O PROCESSO PARTICIPATIVO 471
 2. 3. A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DE INVESTIMENTO: METODOLOGIA E CRITÉRIOS PARA A TOMADA DE DECISÕES 486
3. A EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: SOBRE A APRENDIZAGEM DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 500
4. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: PARA UMA DEMOCRACIA REDISTRIBUTIVA 512
 4. 1. PARTICIPAÇÃO, NEGOCIAÇÃO E REDISTRIBUIÇÃO 512
 4. 2. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E AS PESSOAS 516
 4. 3. AUTONOMIA E CO-GESTÃO 526
 4. 4. DA TECNOBUROCRACIA À TECNODEMOCRACIA 539
 4. 5. LEGITIMIDADES RIVAIS: O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A CÂMARA DE VEREADORES 541
5. CONCLUSÃO: ENTRE O PASSADO E O FUTURO 545

CAPÍTULO 11

Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil 561

Leonardo Avritzer

INTRODUÇÃO 563

1. A DEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA E A EMERGÊNCIA DA INOVAÇÃO AO NÍVEL DA SOCIEDADE 569
2. INOVAÇÃO SOCIAL E A EMERGÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 572
3. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE E BELO HORIZONTE 576
 3. 1. PORTO ALEGRE 576
 - 3.1.1. PRIMEIRA RODADA DE ASSEMBLÉIAS REGIONAIS 577
 - 3.1.2. RODADA INTERMEDIÁRIA DE ASSEMBLÉIAS LOCAIS 578
 - 3.1.3. CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 579
 3. 2. BELO HORIZONTE 581
 - 3.2.1. CARAVANAS DAS PRIORIDADES 582
 - 3.2.2. FÓRUM DE PRIORIDADES REGIONAIS 582
4. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A AMPLIAÇÃO DA SOBERANIA A NÍVEL LOCAL 583
5. PARTICIPAÇÃO, COMPLEXIDADE E MONITORAMENTO NO OP 589
6. INOVAÇÃO SOCIAL E AS FORMAS CONTRA-HEGEMÔNICAS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 592

CAPÍTULO 12

O perfil político e institucional da Democracia Participativa: lições de Kerala, Índia 599

Patrick Heller e T.M. Thomas Isaac

INTRODUÇÃO 601

1. DESAGREGANDO A DEMOCRACIA 604
2. OS LIMITES DA DEMOCRACIA EFETIVA NA ÍNDIA 606
3. DEMOCRACIA E MOVIMENTOS SOCIAIS EM KERALA 609
4. A CAMPANHA POPULAR PELA DESCENTRALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO 613
 4. 1. INVERTENDO A SEQÜÊNCIA DAS REFORMAS DESCENTRALIZADORAS 615
 4. 2. O PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL 616
 4. 3. CONSTRUINDO O ENVOLVIMENTO CÍVICO 617
 4. 4. INSTITUCIONALIZAÇÃO 621
5. FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE PLANEAMENTO DE PARTICIPAÇÃO 622
 5. 1. AS GRAMA SABHAS 623
 5. 2. COLETA DE INFORMAÇÃO LOCAL 624

5. 3. RELATÓRIOS E SEMINÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO	625
5. 4. GRUPOS DE TRABALHO E PREPARAÇÃO DE PROJETOS	626
5. 5. DOCUMENTOS E COORDENAÇÃO DO PLANEJAMENTO	627
5. 6. PROCEDIMENTOS FINANCEIROS	629
5. 7. SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS	630
6. ANALISANDO A CAMPANHA DE FORMA CRÍTICA	631
6. 1. RECURSOS FINANCEIROS	631
6. 2. A FORMULAÇÃO DOS PLANOS	632
6. 3. REALIZAÇÕES FÍSICAS	634
6. 4. QUALIDADE DELIBERATIVA	635
6. 5. CORRUPÇÃO E NEPOTISMO	637
6. 6. PROMOÇÃO DA EQUIDADE	638
7. CONCLUSÃO	640
COMENTÁRIO GERAL	647
CAPÍTULO 13	
Para outras democracias	649
Emir Sader	
1. DEMOCRACIA LIBERAL: TRIUNFO E CRISE	651
2. DA RESISTÊNCIA A ALTERNATIVAS	655
3. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E SEMIPERIFERIA	657
4. COLÔMBIA: ENTRE DOIS MUNDOS	661
5. MOÇAMBIQUE: A MULHER NA LUTA INSURRECIONAL E DEPOIS	666
6. BRASIL: PARA A SOCIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DO PODER	668
7. ÍNDIA E PORTUGAL: PARA UMA DEMOCRACIA LOCAL?	675

Introdução Geral à Coleção

Boaventura de Sousa Santos

A globalização neoliberal é hoje um fator explicativo importante dos processos econômicos, sociais, políticos e culturais das sociedades nacionais. Contudo, apesar de mais importante e hegemônica, esta globalização não é única. De par com ela e em grande medida por reação a ela está emergindo uma outra globalização, constituída pelas redes e alianças transfronteiriças entre movimentos, lutas e organizações locais ou nacionais que nos diferentes cantos do globo se mobilizam para lutar contra a exclusão social, a precarização do trabalho, o declínio das políticas públicas, a destruição do meio ambiente e da biodiversidade, o desemprego, as violações dos direitos humanos, as pandemias, os ódios interétnicos produzidos direta ou indiretamente pela globalização neoliberal.

Há, assim, uma globalização alternativa, contra-hegemônica, organizada da base para o topo das sociedades. Esta globalização é apenas emergente, mas é mais antiga que a sua manifestação mais consistente até hoje, a realização do primeiro Fórum Social Mundial em Porto Alegre, em janeiro de 2001.

O tema desta coleção de livros é a globalização alternativa. Apresenta em sete livros os resultados principais de um projeto de pesquisa intitulado “Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos”. Realizado em seis países — África do Sul, Brasil, Colômbia, Índia, Moçambique e Portugal —, este projeto visou analisar iniciativas, organizações e movimentos progressistas em cinco domínios sociais: democracia participativa; sistemas alternativos de produção; multiculturalismo, justiça e cidadania culturais; luta pela biodiversidade entre conhecimentos rivais; novo internacionalismo operário. Além de estudos de cientistas sociais e de cientistas sociais-ativistas, foram recolhidas entrevistas com líderes e ativistas de movimentos sociais, um subprojeto a que foi dado o nome geral de *Vozes do mundo*.

CAPÍTULO 5

“Casas decentes para o povo”:
movimentos urbanos e emancipação
em Portugal

João Arriscado Nunes
Nuno Serra

INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas duas décadas, a democracia parlamentar e representativa de tipo Ocidental tem sido apresentada a diferentes sociedades, um pouco por todo o mundo, como o modo “natural” de organização da vida política e da participação dos cidadãos. A sua definição corrente corresponde a uma versão “minimalista”, a um modelo de democracia “de baixa intensidade” (Santos, 1998), que sublinha os direitos individuais e o voto em eleições realizadas periodicamente como a essência tanto da vida política como da participação cívica. Durante o mesmo período, porém — e especialmente durante a década de 1990 —, assistiu-se também a um crescendo de críticas às democracias “realmente existentes”, aos seus déficits e às suas patologias. Os modos de participação dos cidadãos na definição das agendas políticas e nos processos deliberativos assumiram importância central como temas de um debate que, ainda que sob diferentes formas, surgiu tanto em sociedades do hemisfério norte como em sociedades do hemisfério sul.

É interessante notar uma peculiaridade desse debate tal como ele tem ocorrido em diferentes países da Europa ocidental, nos Estados Unidos, no Canadá e no Japão. Nesses países, a questão da legitimação do Estado e da ordem democrática tende a ser suscitada em relação a problemas envolvendo a ciência e a tecnologia e a intervenção de peritos, como sucede nos domínios das políticas energéticas, transportes, telecomunicações, ambiente, biotecnologia, genética humana, saúde e segurança alimentar, entre outros. De fato, verificou-se que os processos de decisão política e as práticas administrativas baseadas no sigilo e na exclusão dos cidadãos do debate e da deliberação tendiam a ser especialmente frequentes quando estava presente um forte componente de conhecimento científico e técnico especializado. Como

notaram autores como Ulrich Beck ou Anthony Giddens¹, a ciência, a tecnologia e o conhecimento especializado tendem a gerar novas formas de incerteza e de risco cujas conseqüências afetam desproporcionalmente os cidadãos “comuns” que são excluídos de qualquer participação efetiva nos debates e deliberações sobre esses “riscos manufaturados”. Não é nossa intenção, aqui, entrar nos pormenores dessa discussão. Mas será certamente relevante chamar a atenção para o fato de, na seqüência de várias crises envolvendo sangue para transfusões contaminado, a epidemia de Aids, o caso da encefalopatia espongiforme bovina (convenientemente chamada de “doença da vaca louca”) e outras crises ligadas à produção e ao comércio de produtos alimentares, ou ainda a ocorrência de desastres ambientais graves, a crescente visibilidade desses problemas e a dificuldade em lidar com eles de maneira rigorosa e eficaz tenha levado governos, parlamentos, organismos de regulamentação, organizações não-governamentais, cientistas e outros atores a procurarem novas formas de participação pública nos debates e nos processos de decisão, no contexto de uma abordagem política “preventiva”.

Como país-membro da União Européia, uma região central do sistema-mundo, Portugal não tem estado de todo ausente deste debate. Este, contudo, assume características específicas, que decorrem, em boa parte, da condição semiperiférica de Portugal, como espaço que pode ser definido como de interface ou de intermediação entre o Norte e o Sul ou como exemplo do “Sul no Norte”. Nestas condições, muitos dos problemas e questões suscitados em sociedades do Sul podem pelo menos em parte mostrar-se relevantes, desde que sejam reconhecidas as suas especificidades, para o caso de Portugal. O que nos irá ocupar aqui e agora será o fato de as novas abordagens da participação, que foram postas em prática, em diferentes países e desde meados da década de 1980 sob a forma de conferências de consenso, de júris ou *fora* de cidadãos, suscitarem três questões que, como iremos ver, estiveram no centro da curta mas intensa experiência de democracia participativa durante a Revolução portuguesa de 1974-75: as condições e dinâmicas da participação e as suas

¹As duas versões mais influentes deste argumento são apresentadas em Beck, 1992, e Giddens, 1994. O debate crítico suscitado pelas posições destes dois sociólogos está na origem de um número já considerável — e crescente — de publicações, de que se pode salientar Beck *et al.*, 1994; Lash *et al.*, 1996; Adam *et al.*, 2000; Irwin, 1998. Sobre as implicações políticas destes argumentos, vejam-se as contribuições reunidas em Franklin, 1998. Discussões sobre a relação entre peritos e cidadãos estendidas a experiências em sociedades do hemisfério sul podem ser encontradas, entre outros, em Silliman e King, 1999, e Fischer, 2000.

formas de organização; o papel central desempenhado pela articulação de diferentes formas de conhecimento e de experiência; e, finalmente, o papel do Estado como promotor dos movimentos e da participação dos cidadãos ou, alternativamente, como obstáculo a estes.

A experiência da Revolução portuguesa concentra de forma muito interessante, e ao mesmo tempo exemplar, algumas características que nos irão permitir considerar em pormenor estes três temas. Iremos examiná-las a partir do processo que ficou conhecido como Operação SAAL, uma iniciativa de intervenção no domínio das políticas urbanas e de habitação.

Antes de passar à apresentação desse caso, porém, importa esclarecer alguns aspectos da relação entre os cidadãos e os portadores de conhecimentos especializados geralmente designados como “peritos”. O papel destes, como veremos, foi crucial para as experiências de democracia participativa ligadas ao campo da habitação e às políticas de intervenção urbana que serão tratadas em pormenores mais adiante. Se a ligação entre saber e ação política era, tradicionalmente, associada à figura do intelectual, a mobilização de conhecimentos técnicos especializados no quadro de movimentos que têm como objetivo transformações políticas radicais sugere a necessidade de redefinir essa figura do intelectual e de especificar a sua relação com a figura do “perito”, do especialista em um campo circunscrito caracterizado pela mobilização de competências científicas ou técnicas. Essa relação, como veremos, está longe de ser linear, e o modo como ela se articula pode fazer a diferença entre a promoção de dinâmicas emancipatórias e a emergência de novas formas de regulação legitimadas pela referência a conhecimentos especializados.

1. OS INTELLECTUAIS, OS CONHECIMENTOS E A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

O conceito de “intelectual específico”, proposto por Michel Foucault (1994a, b), que o contrasta com os de “intelectual universal” ou “intelectual orgânico”, parece ser um ponto de partida adequado para a definição dos “peritos” ou “técnicos” envolvidos em processos de transformação política e social. O intelectual específico não se dedica à produção de um discurso universal, assumindo-se como porta-voz de um sujeito universal (ou, na versão gramsciana do intelectual orgânico, como porta-voz de uma classe, grupo ou instituição), mas a um tipo de intervenção baseada em modos específicos

de conhecimento técnico-científico — ou de conhecimento “pericial” ou especializado — e nas relações destes com determinados “regimes de verdade”.² É na sua qualidade de intelectuais específicos que estes atores se encontram em rotas de colisão com o sistema, com as instituições ou com relações de poder, e que “alinham-se” com outros atores enquanto participantes em lutas de sentido emancipatório. Esse “alinhamento” não passa pelo recurso privilegiado à produção de textos públicos, mas pelas suas intervenções como especialistas ou portadores de um determinado tipo de competência ou de saber. Segundo Foucault, a emergência do intelectual específico seria um fenômeno próprio do período posterior à Segunda Guerra Mundial, e a sua figura exemplar seria a de um físico nuclear como J. Robert Oppenheimer, considerado o “pai” da primeira bomba atômica e, que, mais tarde, viria ser um opositor ativo à utilização de armas nucleares. Mas a intervenção dos intelectuais específicos também seria muito visível em lutas nos campos da psiquiatria, dos regimes carcerários, ou, mais recentemente, da proteção social, do ambiente, da saúde pública, do planejamento ou da política cultural. Outros autores, contudo, como é o caso de Paul Rabinow (1989), consideram que a presença dos intelectuais específicos pode ser identificada em períodos anteriores, ligada às figuras que Rabinow descreve como “modernistas de mediação” (*middling modernists*), os agentes do planejamento urbano e social responsáveis pela “engenharia” da modernização nas metrópoles imperiais e nos territórios coloniais a partir do primeiro terço do século XIX, atuando em nome do que era então considerado como a missão universalista de promoção do progresso e do bem-estar.

As propostas de Foucault e de Rabinow suscitam dois interessantes problemas a respeito do conceito de intelectual específico, que são particularmente visíveis quando se lida com o caso de Portugal durante o período revolucionário. O primeiro problema diz respeito à tensão entre propensões hegemônicas e contra-hegemônicas na atividade dos intelectuais específicos. As ideologias profissionais destes podem levá-los a associarem-se a intervenções para as quais se consideram qualificados independentemente de quais os atores nelas envolvidos (o Estado, empresas, movimentos sociais, cidadãos), en-

²“Cada sociedade tem o seu regime de verdade, a sua política geral da verdade: ou seja, os tipos de discurso que ela acolhe e faz funcionar como verdadeiros; os mecanismos e as instâncias que permitem distinguir os enunciados verdadeiros ou falsos, a maneira como se sancionam uns e outros; as técnicas e os procedimentos que são valorizados para a obtenção da verdade; o *status* daqueles a quem compete dizer o que funciona como verdadeiro” (Foucault, 1994b: 158).

quanto essas intervenções forem consideradas “progressistas” sob o ponto de vista das suas culturas profissionais ou técnico-científicas. Uma intervenção contra-hegemônica seria definida pelas suas articulações com a participação social e cívica. No caso que será analisado aqui, os especialistas em habitação e urbanismo (arquitetos e engenheiros, geralmente) assumiram um papel crucial na articulação do técnico, do social e do político no campo dos problemas ligados à habitação e à cidade. A forma particular como essa articulação aconteceu no caso de Portugal leva-nos a identificar um segundo problema com o conceito de “intelectual específico”: a tendencial diluição das fronteiras entre as categorias de intelectual orgânico e de intelectual específico em condições em que não é sustentável ou crível a manutenção da fronteira entre o “técnico” e o “político”. O “tomar partido” em situações caracterizadas por controvérsias técnicas que não são distinguíveis do debate político sobre as implicações e conseqüências dessas controvérsias era — e continua a ser — visto pelos arquitetos, engenheiros e outros profissionais comprometidos com o ativismo local como um imperativo ético. Ainda que com estas reservas e qualificações, contudo, o conceito de intelectual específico continua a ser um recurso útil para a definição dos problemas que enfrentam os intelectuais que se envolvem no ativismo social e político na base da mobilização de uma competência técnico-científica ou profissional, e não tanto na da reivindicação da condição de porta-vozes da justiça de uma “causa” — como acontecia com os chamados “intelectuais universais”.

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, cujas obras foram, em parte, traduzidas para o português e por vezes já circulavam antes da sua publicação, sob a forma de documentos copiados ou de edições de distribuição restrita (Lefèbvre, 1972; Castells, 1976). A partir dessa inspiração, procuravam pôr a arquitetura, o planejamento 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. Essa aspiração não deixou, contudo, de 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 planejamento urbano com as di-

ferentes formas de conhecimento local, de preferências estéticas e de expressões identitárias associadas aos lugares específicos em que as populações levavam a cabo a sua luta por uma habitação decente e por uma apropriação mais democrática do espaço urbano. Veremos, a seguir, como estas tensões se manifestaram e como elas foram geridas ao longo do desenvolvimento da Operação SAAL.

2. A REVOLUÇÃO PORTUGUESA DE 1974-75 E O CONTEXTO DA OPERAÇÃO SAAL

Em 25 de abril de 1974, um golpe militar abriu o caminho para um período histórico único marcado por experiências sem precedentes no campo dos movimentos sociais e da participação dos cidadãos. Os próprios militares, organizados no Movimento das Forças Armadas (MFA), derrubaram a mais longa ditadura da Europa, que, durante 48 anos (1926-1974), havia privado o povo português de direitos democráticos fundamentais e que, desde o início da década de 1960, se envolvera em uma guerra contra os movimentos de libertação das colônias africanas de Angola, Moçambique e Guiné-Bissau. Ao longo do período da ditadura, a oposição a esta e à guerra colonial assumiu diferentes formas, incluindo a resistência clandestina e o desafio aberto ao regime, através de manifestações de rua, de greves de trabalhadores e de estudantes, e mesmo, durante as décadas após a Segunda Guerra Mundial, pela participação em eleições que, apesar de manipuladas pelo governo, permitiram o surgimento de espaços para novas formas de intervenção política por parte das forças da oposição.

A longa e impopular guerra colonial e a impossibilidade, cada vez mais evidente, de impor uma derrota militar aos movimentos de libertação alimentaram tensões internas nas forças armadas, especialmente entre os oficiais subalternos. O MFA seria a expressão organizada das preocupações partilhadas por oficiais com inclinações políticas distintas, alguns deles mesmo sem objetivos políticos claramente definidos. Um programa minimalista baseado na restauração de direitos democráticos fundamentais e em uma solução negociada do problema colonial permitiu manter o movimento mais ou menos unido durante a primeira fase da Revolução. Contudo, a pressão crescente dos movimentos sociais e da própria luta política nas novas condições de liberdade de expressão e de associação viriam a “quebrar” o MFA em um conjunto de setores ou de facções, mais ou menos alinhadas com di-

ferentes constelações de correntes e organizações políticas, com as alas mais radicais reclamando para si próprias o papel de vanguarda revolucionária. Foram assim tomando forma concepções radicais de democracia, baseadas na participação popular, nas organizações de base e em comissões livremente eleitas, tendo o socialismo como horizonte e assumindo uma importância crescente no debate político durante todo o período revolucionário.

Uma característica peculiar desta situação foi a coexistência dessas experiências e concepções radicais com projetos políticos mais “tradicionais”, como o de criação de uma democracia parlamentar de tipo ocidental ou de instauração de um modelo mais “estatizante” de sociedade, inspirado na experiência soviética. No que diz respeito às colônias, a ausência de uma definição clara do conteúdo da “solução” a negociar com os movimentos de libertação e a não aceitação, por estes, de propostas de “autonomia” sem reconhecimento do direito à autodeterminação e à independência rapidamente tornaram esta uma opção inevitável. Seriam assim proclamados os novos estados de Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe, e reconhecida a independência, proclamada em 1973, da Guiné-Bissau (país que ainda integraria, ainda, em um primeiro momento, a ex-colônia de Cabo Verde).

Durante todo este período, o Estado passaria por uma fase de paralisação. Sucessivos governos provisórios (seis, no total) foram sendo formados ao sabor das transformações nas correlações de forças e nas alianças políticas, na base de coligações de partidos e organizações e de diferentes facções do MFA, geralmente situadas 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. A situação caracterizava-se, mais do que por uma dualidade de poderes, por uma “dualidade de impotências” (Santos, 1990), com um enfrentamento permanente entre a legalidade revolucionária e a legalidade democrática, num jogo que terminaria em novembro de 1975. A esta situação, em si complexa, juntavam-se as pressões e contrapressões decorrentes da dinâmica geoestratégica da guerra fria, que encontravam tradução, internamente, nos programas e estratégias das diferentes forças presentes.

Durante cerca de ano e meio, os trabalhadores da indústria, da agricultura e dos serviços, os movimentos de moradores de bairros urbanos, os estudantes, os intelectuais e os militares levariam a cabo um conjunto extremamente rico e sem precedentes de experiências de mobilização de massas, de constituição de organizações populares de base e de diversas formas de democra-

cia participativa. Paralelamente, emergia das primeiras eleições livres realizadas em Portugal no último meio século uma Assembléia Constituinte. A Constituição por esta elaborada viria a inscrever as tensões e contradições que marcaram todo este período, que chegaria ao fim em 25 de novembro de 1975, quando uma coligação de setores “moderados” e conservadores das forças armadas e das formações políticas do “centro”, através de uma ação militar, recuperou o controle do processo político.

Apesar da sua curta duração, o período revolucionário deixaria marcas tanto na ordem constitucional portuguesa quanto na memória coletiva e histórica, seja como fonte de novas energias e de experiências de revitalização da participação cívica e social, seja como alegada expressão de um “hiato” anômalo no caminho “normal” que conduziria à implantação da democracia representativa e parlamentar. Na Constituição de 1976, o socialismo é definido como um objetivo da sociedade portuguesa, e um amplo conjunto de formas de democracia participativa e de direitos sociais e econômicos bastante avançados, exigidos ao longo da Revolução, seria explicitamente contemplado no texto constitucional. Naquele mesmo ano teriam lugar as primeiras eleições legislativas no quadro da nova ordem constitucional, seguidas das eleições presidenciais. Estas constituíram o cenário de um último assomo de movimentos sociais e populares que apoiaram a candidatura de esquerda de Otelo Saraiva de Carvalho, um dos dirigentes militares da Revolução. Essa candidatura (que obteve 16% dos votos expressos) baseava-se no compromisso com a aplicação plena das disposições da Constituição, especialmente nos campos da democracia participativa e dos direitos econômicos e sociais. Finalmente, ainda naquele ano, teriam lugar as primeiras eleições para o poder local.

Entre as experiências de participação popular que se multiplicaram durante o período revolucionário salienta-se, pela sua importância e pelo seu caráter exemplar como expressão dos sucessos e dos dilemas e tensões que marcaram esse período, a chamada Operação SAAL (Serviço Ambulatório de Apoio Local). Essa operação foi lançada em várias zonas urbanas por um setor do Estado e envolveu arquitetos, engenheiros, juristas e estudantes, mas, sobretudo, moradores de bairros urbanos, especialmente de bairros pobres ou degradados, que se organizariam em comissões locais e integrariam 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”.

Como parte de uma dinâmica revolucionária, a operação, realizada nas zonas urbanas de Lisboa, Setúbal e Porto, terá assumido, provavelmente, a forma mais consistente e teorizada no caso desta última cidade. O seu sucesso na promoção de uma dinâmica de organização popular e de aliança entre setores do Estado, intelectuais específicos e movimentos populares baseou-se na definição de objetivos setoriais precisos — habitação decente e direito ao lugar — no âmbito do objetivo mais geral de construção de uma sociedade mais justa, de uma sociedade socialista. 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.

Apresentamos, a seguir, uma descrição e cronologia da Operação SAAL/Norte, procurando caracterizar os atores que a protagonizaram e identificando suas alianças e articulações, bem como as estratégias de intervenção seguidas e seus modos de intervenção. A memória do SAAL/Norte é posteriormente explorada enquanto recurso apropriado, hoje, para a reinvenção de formas de participação por parte de diferentes atores envolvidos em lutas pela habitação e pelo direito ao lugar. Essa memória é confrontada com a identificação e discussão dos principais problemas suscitados pela análise dos movimentos de moradores no quadro do presente projeto. Serão examinados, em particular, a dinâmica da mobilização e da organização populares; o papel de diferentes setores do Estado e dos militares que foram “alistados” em projetos emancipatórios e solidários; a importância dos detentores de formas especializadas de conhecimento e de competências técnicas na definição das estratégias necessárias ao cumprimento dos objetivos do movimento, bem como as alianças que estes estabeleceram com os movimentos de moradores; e, finalmente, a importância da situação revolucionária como condição para a própria viabilidade do processo.

Para este estudo de caso, recorreremos, por um lado, a relatórios, análises e documentos publicados referentes ao período considerado e, em particular, à Operação SAAL/Norte.³ Um segundo tipo de fontes incluiu entrevistas e discussões com informantes privilegiados, a maioria dos quais participantes do processo. Finalmente, recorreremos também a notas referentes à participação em debates recentes sobre habitação e políticas urbanas, com a

³Para um tratamento pormenorizado da história dos movimentos de moradores no Porto durante o período da Revolução, ver Rodrigues, 1999.

presença de antigos e atuais ativistas dos movimentos de moradores, intelectuais específicos ligados aos setores de habitação e urbanismo e membros de organizações políticas com atuação nesta área.

3. A EXPERIÊNCIA DO SAAL/NORTE: A LUTA PELA HABITAÇÃO EM UM PERÍODO DE REVOLUÇÃO

3.1. *Uma ruptura com o passado*

A Operação SAAL constitui, sob vários pontos de vista, um momento singular na história das políticas de habitação em Portugal. As especificidades do momento histórico que se seguiu ao golpe militar de abril de 1974 abriram um espaço de convergência entre novas formas de intervenção estatal e lutas populares pelo direito à habitação, dando origem a uma inédita experiência de participação popular.

O modelo de intervenção pública nas políticas de habitação seguido até então, e especialmente durante as quase cinco décadas de ditadura do Estado Novo, caracterizou-se, em um primeiro momento, pela construção de unidades unifamiliares. Esta opção era justificada pela convicção, tanto de políticos quanto de “peritos”, de que as habitações coletivas eram um terreno fértil para a germinação de movimentos “subversivos” ou revolucionários. Em um segundo momento, a opção passou a ser a construção de edifícios coletivos de alojamento social nas periferias das cidades, obrigando assim as famílias a afastarem-se das áreas urbanas centrais, especialmente dos locais onde anteriormente residiam, mais próximos dos locais de trabalho e mais bem servidos por transportes públicos. Este segundo momento da política habitacional do Estado Novo foi responsável pelo surgimento de bairros socialmente segregados, localizados nas periferias urbanas.

Tanto em um caso como no outro, as intervenções no campo da habitação tiveram como ponto de partida as concepções perfilhadas pelo Estado e pelos corpos de especialistas e de técnicos que lidavam com os problemas urbanos, especialmente engenheiros, arquitetos ou assistentes sociais. Sob a capa de um pseudoprovidencialismo público, os objetivos da política habitacional do Estado Novo centravam-se em respostas minimalistas às mais gritantes situações de carência habitacional. Procurava-se, deste modo, evitar a emergência de possíveis focos de oposição ao governo e ao regime, não

existindo, em contrapartida, qualquer sinal de reconhecimento e de promoção do direito dos cidadãos ao espaço urbano e ao acesso a condições decentes de habitação para todos. Nunca, como neste período, as políticas de habitação haviam sido usadas de modo tão expressivo como instrumento de controle social e meio de difusão dos valores autoritários e repressivos do regime. Por conseguinte, esta concepção das políticas urbanas e de habitação excluía qualquer tipo de preocupação com as expectativas e as representações das populações em matéria de habitação, organização do espaço vicinal ou apropriação do espaço urbano.⁴

Foi este o mundo com que a Revolução de Abril de 1974 procurou romper, propiciando as condições para o surgimento e desenvolvimento de movimentos populares multiformes e relativamente espontâneos. Esses movimentos encontraram nestas condições um terreno fértil para a abertura do espaço público à expressão ativa de reivindicações em diferentes campos da vida social, incluindo a habitação, e à experimentação de novas formas de participação e de intervenção política e social. Paralelamente, a Revolução dos Cravos viria a criar as condições para uma transformação radical do funcionamento e da organização das instituições públicas e do Estado, alimentando uma tendência para a democratização, quer dos processos de formulação de políticas, quer das relações entre “especialistas” e responsáveis administrativos, por um lado, e os cidadãos, por outro.⁵

3.2. *Uma convergência de atores e de dinâmicas*

É neste contexto que se desencadeia o processo SAAL. A sua emergência decorre da convergência de um conjunto diversificado de condições e de dinâmicas, mais do que das intenções específicas dos atores nele envolvidos, fossem eles movimentos sociais, serviços do Estado, especialistas ou responsáveis administrativos. Em outras palavras, a criação formal e o desenvolvimento posterior do SAAL como processo resultaram dos efeitos virtuosos da articulação — ainda que complexa e ambígua — de um conjunto de atores coletivos: a) os moradores de zonas urbanas com carência habitacional,

⁴Para uma análise mais pormenorizada das políticas de habitação do Estado Novo, ver-se Gros, 1982.

⁵Não foi possível, no quadro deste estudo de caso, explorar algumas das experiências que, ainda sob a ditadura, procuraram intervir nos problemas da habitação popular. Foi o caso, por exemplo, de algumas organizações católicas de orientação progressista.

seus movimentos e suas organizações; b) os corpos científicos e técnicos ligados às políticas habitacionais e urbanas; c) o Estado, através dos seus serviços e departamentos setoriais ou de base local; e d) os partidos e organizações políticas. A estes atores haveria que acrescentar a presença tutelar do Movimento das Forças Armadas, fundamental para a viabilização de vários tipos de ação popular baseados, como veremos, em uma legitimidade revolucionária.

Seria difícil negar, porém, que um dos principais motores de todo o processo foram as lutas que assumiram diferentes formas, encetadas pelos moradores de bairros degradados e pelos agregados familiares precariamente alojados. No caso do Porto, onde as reivindicações sociais acerca da habitação já tinham uma longa história, que remonta ao século XIX, os residentes dos Bairros Camarários⁶ protagonizaram, logo no dia a seguir ao 25 de abril de 1974, as primeiras manifestações públicas nesta área. Era então exigida a revogação dos regulamentos camarários, denunciados como meios repressivos e violentos de intromissão abusiva na vida privada dos moradores, atentando contra os mais elementares princípios de dignidade e de liberdade.⁷ A estas reivindicações seguiu-se, ao longo dos meses de junho e julho, uma segunda onda de contestação, protagonizada pelos habitantes das “ilhas”⁸, que deste modo exigiam uma intervenção imediata no sentido de melhorar as suas condições de vida e de habitação. Um terceiro movimento popular seria desen-

⁶Os bairros camarários consistem em edifícios de apartamentos que são propriedade dos municípios, e que se destinam a alojar famílias com escassos recursos econômicos.

⁷Estes bairros eram constantemente vigiados por fiscais camarários que, nos seus relatórios, registavam situações por eles consideradas dignas de menção e de eventual punição, que podia chegar à expulsão do bairro e, conseqüentemente, à perda do direito à habitação facultada pela municipalidade, como se de um privilégio imerecido se tratasse. Alguns dos depoimentos são bem expressivos do grau de vigilância e de controle exercido sobre os moradores, como demonstram os seguintes depoimentos recolhidos em relatórios elaborados pelos vigilantes: “Tem uma galinha ilegal (...). Roupa na placa da varanda (...). Vasos plásticos na fachada do prédio (...). Possui animais; faleceu o gato (...). Recebe um homem (...). Participação por motivo de amante. Isto no tempo de solteira (...). Comprou uma mota” (Costa *et al.*, *Cidade/Campo*, 2: 29).

⁸As “ilhas” correspondem a “filas de pequenas casas de um único piso (...), construídas nos quintais de antigas habitações burguesas” (Teixeira, 1992: 67) as quais não dispõem freqüentemente de abastecimento de água, permitindo assim satisfazer, de forma muito precária, a necessidade de habitação barata por parte das classes trabalhadoras da cidade do Porto. Estima-se que estas formas de alojamento albergassem cerca de metade da população do Porto no final do século passado. Sobre as condições de habitação das classes populares do Porto na virada do século XIX para o século XX, ver Pereira, 1995.

cadeado meses mais tarde pelos residentes em prédios subalugados, contra os “subalugas”, que acumulavam quantias consideráveis através da subdivisão de “edifícios [que] são repartidos em espaços tão mínimos, que vão desde o alu-guel de um corredor ou vão de escada, passando pela utilização de telefone para receber chamadas, ou dispor de algumas horas de luz elétrica por noite etc.” (Coelho, 1986, 622). A sobreexploração pelos “subalugas” permanece, hoje, como uma das memórias mais persistentes dos moradores que continua-ram a atuar em associações de bairro. Por fim, uma outra expressão da luta pela habitação consistiu nas ocupações de casas devolutas, freqüentemente organizadas por comissões de moradores e em muitos casos legalizadas, poste-riormente, através de contratos de arrendamento. Esta forma de ação popular dependia, em boa medida, para a sua viabilização, da presença tutelar das for-ças armadas, garantia da legitimidade de ocupações baseadas no princípio de que “não deve haver casas sem gente enquanto houver gente sem casa”, mas que, do ponto de vista do direito formal, eram definidas como violações do direito à propriedade privada.

Uma característica muito visível destes movimentos era a participação ativa das mulheres e, com muita freqüência, a assunção por estas de um papel de direção. A concepção dominante da divisão sexual do trabalho atribuía às mulheres um lugar no domínio privado da casa, e o “governo” desta era encarado como uma tarefa feminina. Não será surpreendente, por isso, en-contrar mulheres no papel de ativistas e de dirigentes de movimentos atra-vés dos quais os problemas ligados à habitação transbordavam do domínio “privado” do governo da casa para a esfera pública emergente, sob a forma de lutas políticas pelo direito a uma habitação decente. Os participantes no movimento recordam-se, ainda, do dia em que uma manifestação composta e liderada principalmente por mulheres oriundas de bairros camarários in-vadiu a Câmara Municipal do Porto, obrigando o presidente a sair do seu gabinete e a dirigir-se aos manifestantes reunidos no átrio do edifício.

Desde muito cedo, estas movimentações populares captaram a atenção e a imaginação de arquitetos, engenheiros, jovens estudantes e profissionais com distintas formações científicas e técnicas, e que de diferentes modos já estavam envolvidos na busca de “formas alternativas que desbloqueassem a produção de habitação social, substituindo formas estatizadas ou estatizantes” (Portas, 1986, 636). O seu interesse pela cidade como local privilegiado para a transformação social e para a exploração de novos caminhos nas áreas da arquitetura e do urbanismo permitiu a criação de um amplo espaço de con-

vergência destes intelectuais específicos com os movimentos populares e com as organizações de moradores. Essa convergência, contudo, não se fez sem tensões e mal-entendidos, envolvendo um processo nem sempre fácil de aprendizagem e de diálogo.

No caso do SAAL/Norte, e de acordo com depoimentos de participantes no processo, a tentativa de articular a dimensão funcional e urbanística com as concepções estéticas e as preferências dos moradores consistia normalmente na definição de um campo de possibilidades de soluções técnicas, delimitado por fronteiras orçamentais e locacionais, no seio do qual os agregados familiares e as comunidades de bairro podiam fazer as suas opções, de modo a configurar e personalizar as formas de hábitat de acordo com as suas vivências e preferências, num processo participado e de mútuo aprendizado, apesar das naturais divergências e da confrontação, por vezes conflituosa, entre perspectivas distintas, próprias de uma estratégia desta natureza. O entendimento de que a arquitetura devia estar ao serviço das pessoas, dos moradores, fazia com que a estes fosse atribuído um papel fundamental na definição e condução apoiada das operações de intervenção. Esse entendimento, aliado à consciência da dificuldade de separar respostas técnicas e respostas políticas para os problemas, viria a marcar, de maneira muito acentuada, e em certos casos de forma indelével, toda uma geração de arquitetos, urbanistas e outros profissionais.

Muitos destes intelectuais específicos partilhavam, assim, uma visão da cidade como um espaço politicamente marcado e apropriado pelo sistema capitalista, uma visão confirmada pela acentuada competição pelo espaço e pela produção de desigualdades e de exclusões associadas a políticas de território e espaço. Esta visão, por sua vez, parecia confirmar a sua crença de que a situação revolucionária que então se vivia constituía um momento histórico único em que a transformação do espaço urbano e a derrota do sistema capitalista caminhavam juntas. Na atmosfera então prevalecente, de uma vigorosa mobilização popular e de aparente viabilidade de uma transformação socialista da sociedade, começaria assim a tomar forma uma aliança entre os movimentos populares e os intelectuais específicos, abrindo caminho para novas articulações de formas de conhecimento “profanas” e especializadas, ainda que críticas.

A participação conjunta destes dois tipos de atores coletivos no que viria a ser o processo SAAL, apesar das muitas tensões que a atravessaram, permitiu que fossem definidos dois objetivos muito precisos — e que já foram

mencionados acima — para os movimentos e para as políticas urbanas e de habitação: o direito a uma habitação decente e o “direito ao lugar”. Estes objetivos eram encarados 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 — a habitação decente — ecoava diretamente nas necessidades mais básicas de amplos setores das populações urbanas, o segundo objetivo — o “direito ao lugar” — enraizava-se em uma longa história de resistência das populações de bairros urbanos do Porto a sua transferência, pela força ou por decisões administrativas — ainda que com a melhor das intenções — para outros bairros, normalmente situados na periferia da cidade. O “direito ao lugar” pode assim ser definido como o direito à melhoria das condições de habitação — em termos da dimensão e qualidade do espaço residencial, mas também de acesso a água corrente, energia elétrica ou saneamento básico —, e igualmente como o direito de acesso a diferentes tipos de equipamentos urbanos e sociais instalados no local, de modo a que os residentes de um bairro pudessem “criar raízes” e desenvolver formas de sociabilidade ancoradas na apropriação do espaço local. Transportes públicos adequados, infra-estrutura (como abertura de ruas), espaços de lazer para crianças, escolas, creches, centros de dia para idosos, centros de saúde, zonas verdes, espaços para a prática de esportes ou para lazer — eram, e continuam a ser hoje, as reivindicações que dão forma ao “direito ao lugar”. O deslocamento forçado — total ou parcial — de populações, em troca do acesso a melhores condições de habitação não era, deste ponto de vista, considerado como uma opção. Depois de 1976, contudo, este tipo de política habitacional, associado à recusa do “direito ao lugar”, foi freqüentemente utilizado como meio para a redistribuição de populações em função das dinâmicas de especulação fundiária e dos negócios da construção civil, dando origem a graves situações de exclusão social. Populações de vários bairros urbanos do Porto continuam, hoje, resistindo a essa política.

Regressando ao tema das articulações entre especialistas e “leigos”, deve-se acrescentar que muitos dos intelectuais específicos envolvidos neste processo, entre eles arquitetos, engenheiros e advogados, desempenharam cargos em diferentes departamentos e serviços do Estado, contribuindo, dessa forma, para trazer o Estado para as dinâmicas sociais e políticas que então se

desenvolviam. Como notou Boaventura de Sousa Santos (1990), no período que se seguiu ao 25 de abril de 1974 assistiu-se a uma situação de “dualidade de impotências” que equilibrou as forças da permanência e as forças da transformação, em vez do clássico cenário da dualidade de poderes. Essa situação verificava-se no interior do próprio Estado. Segundo Santos (1990: 33),

[o] que há de mais característico e até de mais original na crise do Estado português neste período é precisamente a capacidade do Estado de se manter intacto através de uma paralisia administrativa generalizada durante bastante tempo e no seio de lutas sociais muito agudizadas.

Isso não significa, contudo, que não tenha havido modificações tanto na composição dos órgãos ou serviços do Estado como na heterogeneidade da atuação deste, nas condições específicas de uma forte mobilização popular. A Comissão Coordenadora do SAAL/Norte, por exemplo, acabaria por assumir em diversos momentos uma natureza de “corpo estranho” no aparelho de Estado, como nos disse um dos intelectuais específicos que a integrava. Enlaçada de modo muito forte e permanente com os movimentos populares, esta estrutura funcionou em grande parte como a representação — no seio do Estado — dos interesses dos moradores. Originando em muitos casos tensões e conflitos com setores mais relutantes, ou impotentes, perante a transformação das formas burocráticas de funcionamento e do próprio sentido de transformação política e social, tanto em nível do estado local quanto do Estado central.

Sendo ele mesmo uma entidade heterogênea, o Estado de fato pode desenvolver formas heterogêneas de relacionamento com a sociedade. A probabilidade de essa heterogeneidade ser acentuada e visível é particularmente forte em situações de crise revolucionária. O modo como o Estado se relaciona com os cidadãos e com os movimentos sociais em situações desse tipo é consequência de duas formas de heterogeneidade. A primeira, que podemos chamar de heterogeneidade “horizontal”, refere-se às diferentes dinâmicas dos vários setores e serviços do Estado. Alguns destes podem aproximar-se mais dos cidadãos e dos movimentos sociais, e outros das forças da “lei e da ordem” que procuram, por exemplo, defender a inviolabilidade da propriedade privada. Uns podem apoiar a legalidade revolucionária, outros a legalidade democrática, e outros ainda podem procurar fusões entre legalidades e legitimidades distintas.

A segunda forma de heterogeneidade, que se situa numa relação ortogonal com a primeira, é a heterogeneidade “vertical”. Em diferentes escalas ou níveis (administração central, administração local, serviços de autarquias ou agências locais de ministérios, por exemplo), agentes ou serviços do mesmo setor do Estado podem atuar de maneiras diferentes e criar formas diversas de articulação com diferentes atores e movimentos. Esta situação pode ocorrer, por exemplo, devido à grande proximidade entre serviços locais do Estado e movimentos sociais e cívicos ou, inversamente, através da aliança com opositores a esses movimentos (interesses econômicos ligados à especulação fundiária ou à construção, por exemplo). Mas pode também acontecer que, em escala nacional e central, certos setores ou serviços definam uma orientação claramente contra-hegemônica, que poderá vir a ser efetivamente seguida por esses setores ou serviços em todas as escalas ou níveis, traduzida para formas mais ou menos radicais de intervenção nos patamares “locais” ou, simplesmente, encontrar oposição ou resistência, passiva ou ativa, nos patamares intermediários. Este tipo de heterogeneidade é particularmente importante para compreender como a “dualidade de impotências” atravessa, também, o interior do Estado. A esta dupla heterogeneidade devem ser acrescentadas duas outras dimensões: a diversidade no espaço e a evolução ao longo do tempo. Tanto a atuação do setor do Estado que lidava com a habitação como a ação dos membros dos governos responsáveis pelas políticas de habitação e pela Operação SAAL devem ser analisadas tendo em conta este jogo de heterogeneidades, de diferenças e de evoluções temporais.

Muitos dos intelectuais específicos anteriormente citados efetivamente “agarraram” a oportunidade de mobilizar serviços do Estado para apoiar, patrocinar e, em certos casos, inclusive para dirigir iniciativas populares. Foram desenvolvidas novas formas de definição e de execução de políticas para a habitação, e o direito de todos os cidadãos a uma habitação decente converter-se-ia num direito inscrito na Constituição de 1976, como outros direitos sociais e econômicos avançados, que haviam sido bandeiras dos movimentos populares durante a crise revolucionária.⁹ Por outro lado, e como observaria mais tarde Nuno Portas, a participação ativa das populações na

⁹A aplicação efetiva desses direitos, contudo, é uma história diferente, que é discutida em pormenores em Santos (1990).

resolução dos seus problemas habitacionais em cooperação com o Estado e com as equipes técnicas que para tal foram constituídas 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). Esta é, talvez, a característica mais significativa da singularidade deste período e do processo SAAL na história das políticas de habitação em Portugal: pela primeira vez procurava-se criar uma ponte entre as energias de um Estado-Providência em fase de constituição e as energias de uma sociedade-providência enraizada em formas de sociabilidade mobilizadas para a realização de objetivos específicos no quadro de um horizonte mais amplo de transformação social.¹⁰

Naturalmente, os partidos e as organizações políticas também influenciaram o desenvolvimento deste processo, ainda que de formas nem sempre evidentes ou esperadas. Depois de terem sido impedidos de participar de qualquer atividade política organizada, antes de abril de 1974 muitos cidadãos envolveram-se em organizações ou partidos de esquerda que, até aí, tinham tido uma existência clandestina ou, em muitos casos, sequer existiam antes da Revolução. Muitas dessas organizações uniram-se aos movimentos populares e às lutas sociais, apoiando as suas causas e objetivos — mesmo quando criticavam ou se opunham às formas de ação desses movimentos, como frequentemente aconteceu com o Partido Comunista, durante quase todo o período a que nos referimos. Mas elas também procuraram influenciar os movimentos e as lutas e recrutar os dirigentes destas, de modo a ampliar a sua base política. Disso resultaram, com alguma frequência, conflitos e desacordos internos no seio dos próprios movimentos. Com efeito, e o SAAL/Norte é disso um bom exemplo, a capacidade de influência, controle e monitorização dos movimentos populares por parte destas organizações revelou-se em regra muito contida, quando não malsucedida, face à espontaneidade e heterogeneidade social dos próprios movimentos, bem como em virtude de estes se orientarem mais por objetivos ligados a necessidades de curto prazo e relacionados com a luta pela habitação, e só de maneira indireta por objetivos políticos mais amplos. Mas é necessário acrescentar que

¹⁰Sobre a sociedade portuguesa como sociedade-providência e sobre as ligações dessa característica à condição semiperiférica do país no quadro do sistema-mundo, ver Santos, 1993, e o número temático da *Revista Crítica de Ciências Sociais* (42, 1995, “A Sociedade-Providência”).

essas mesmas organizações, em muitos casos, forneceram uma boa parte dos recursos — especialmente competências no plano da organização, trabalho e, não poucas vezes, apoio material — que permitiram aos movimentos agirem com eficácia.

É ainda indispensável citar o papel dos militares. A sua intervenção durante este período foi, muitas vezes, orientada para o apoio ativo aos movimentos populares, e em muitos casos foram os militares chamados a intervir como árbitros em situações de conflito — especialmente durante as ações de ocupação de casas devolutas — que, sem essa intervenção, poderiam ter acabado em confrontações violentas. O Quartel-General da Região Militar do Norte, no Porto, dispunha, inclusive, de uma “Divisão de Assuntos Cívicos” que assumia esse papel de mediação.

Tanto as organizações políticas quanto os militares tiveram, portanto, papéis cruciais para a viabilidade e a sobrevivência dos movimentos de moradores. Mas os efeitos de umas e de outros sobre estes movimentos caracterizam-se pela ambigüidade. No que diz respeito às organizações políticas, é certo que elas forneceram aos movimentos modelos de organização, ativistas com competência de organização e liderança, e, muitas vezes, apoio logístico e material. Mas elas também foram responsáveis pelo surgimento de hierarquias internas nos movimentos de moradores, por três vias. Em primeiro lugar, canalizando apoio e recursos para ativistas que, mais tarde, viriam a ser recrutados para a organização e a atuar, no bom estilo leninista, como “correias de transmissão” entre a organização e os órgãos eleitos dos movimentos; em segundo lugar, através da importação, para os próprios movimentos e para os seus órgãos, de conflitos entre organizações e partidos sobre a definição dos objetivos do movimento, sobre as ligações entre os objetivos dos movimentos de moradores e objetivos políticos mais gerais, ou ainda sobre o próprio funcionamento quotidiano do movimento e dos seus órgãos; e, em terceiro lugar, através da promoção, no interior dos próprios movimentos, de uma divisão entre a vanguarda política “esclarecida” e as “massas”, privadas de capacidade autônoma de definição de objetivos e modos de intervenção política. Estas três formas de intervenção das organizações nos movimentos tenderam a encorajar a reprodução de um modo passivo de delegar em processos “de cima para baixo” a resolução de problemas que deveriam ser enfrentados de maneira ativa e criativa, mediante mecanismos de participação, desse modo perpetuando experiências de relação subordinada e

paternalista dos cidadãos com o Estado, tão enraizadas na sociedade portuguesa.

Quanto aos militares, é importante lembrar que o alinhamento das alas mais radicais das forças armadas com os movimentos populares funcionou como uma garantia de proteção às ações desses movimentos que invocavam o que então se designava por legitimidade revolucionária para levar a cabo iniciativas como a ocupação de casas devolutas, permitindo neutralizar tentativas por parte de outras forças, como a polícia, de impor os direitos de propriedade convencionais. Quando essa proteção desapareceu, a partir de novembro de 1975, os movimentos de moradores e outros movimentos populares foram obrigados a tentar consolidar os direitos que haviam conquistado através do seu reconhecimento pela via da legislação produzida durante o período de “normalização” da sociedade e da ordem política. Estes fatores sem dúvida ajudam a explicar muitas das fraquezas que estão na origem da derrota dos movimentos populares e das experiências de democracia participativa uma vez encerrada a crise revolucionária.

3.3. *Objetivos e lógicas operativas do SAAL*

A 6 de agosto de 1974, um despacho conjunto do Ministério de Administração Interna e da Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo (SEHU) determinava a criação de uma entidade batizada de Serviço Ambulatório de Apoio Local (SAAL), como parte de uma primeira série de iniciativas no campo das políticas de habitação. Segundo Nuno Portas, arquiteto que então ocupava o cargo de secretário de Estado, “o SAAL nasceu depois de várias representações de bairros de Lisboa e duas do Porto terem vindo aqui dizer que iriam construir eles mesmos, se lhes fossem dados recursos financeiros e apoio técnico” (Ferreira, 1987: 84).

Um momento crucial que antecede a formalização do processo corresponde às reuniões realizadas com moradores, das quais se destacam as que tiveram lugar no Teatro de São Luís, “promovidas por técnicos de organismos oficiais ligados ao problema da habitação”. Essas reuniões tinham em vista “pressionar as estruturas fechadas, burocráticas e tecnicistas em que funcionam as instituições do Estado”, de modo a “proporcionar uma participação efetiva por parte da população, órgãos e entidades locais na sua decisão e realização” (Conselho Nacional do SAAL, 1976: 9-10).

Os objetivos subjacentes a esta proposta assentavam, segundo Nuno Portas, em quatro grandes pilares. Em primeiro lugar, tratava-se de ligar

o Estado a certos setores mais dinâmicos da sociedade civil, através de um mecanismo de descentralização. Não uma descentralização para as autarquias (...) — mas uma descentralização de fato, ainda que legalmente coberta só muito mais tarde, para os próprios interessados, quando organizados, passando por cima, algumas vezes, de prerrogativas dos Serviços de Estado (Portas, 1986: 638).

Em segundo lugar, o programa SAAL visava

ligar a função técnica existente nas instituições do Estado ou fora delas aos agentes que deveriam servir, invertendo assim a tendência para as iniciativas de racionalidade decidida no aparelho de Estado, mais ou menos central, e independentemente da vontade e de recursos não monetários dos moradores a que se destinam (Portas, 1986, 639).

Em terceiro lugar, através do SAAL pretendia-se também contrariar as incidências urbanísticas resultantes das políticas habitacionais até então desenvolvidas, reconhecendo aos moradores “um direito à permanência no lugar que as comunidades já habitavam”, ou seja, “reconhecer uma certa continuidade às comunidades que viviam em condições más, mas em áreas que muito provavelmente lhes serviam”, desde que existisse consenso sobre as condições de habitabilidade desses mesmos lugares (Portas, 1986, 639). Finalmente, outro dos objetivos inovadores subjacentes a esta iniciativa dizia respeito à necessidade de “encontrar uma forma de atuar que maximizasse a aplicação na habitação de toda a espécie de recursos dos moradores” (Portas, 1986, 641), fossem materiais ou humanos, de modo a maximizar a eficácia, a adequação e a agilidade do investimento estatal.

As operações SAAL, como eram então designadas, tinham início com a identificação das zonas de intervenção e do tipo de ações a desenvolver. A esse primeiro passo seguia-se a programação conjunta de cada intervenção pelas brigadas técnicas e pelos moradores e as suas comissões. Cabia a um grupo de trabalho do Fundo de Fomento da Habitação (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. As energias que deste modo eram convocadas tinham, assim, tripla origem: a) o Estado, tanto o Estado central como o local, que tinha a seu cargo a realização dos trabalhos de infra-estrutura viária e sanitária e a obtenção ou disponibilização de terrenos e material de construção; b) os recursos técnicos e científicos disponibilizados através das brigadas multidisciplinares, que operavam tanto na identificação das zonas de intervenção quanto no próprio processo de construção; e c) as próprias populações que, com a sua mão-de-obra, recursos monetários ou combinações de ambos, participavam ativamente das operações.

No caso do SAAL/Norte, um dos primeiros resultados positivos da operação foi a conversão de terrenos destinados a estacionamento em terrenos para construir habitações. Pertencendo esses terrenos à Câmara Municipal, tornava-se assim possível uma resposta mais célere à urgência política em concretizar as intervenções, bem como à necessidade de edificar “casas volantes”, que acolheriam os agregados familiares durante as obras nos locais onde continuariam a residir após a conclusão das operações. O enlace de energias e vontades por parte dos moradores e suas comissões, dos intelectuais específicos e dos setores do aparelho de Estado integrados no processo permitiu que se ampliasse gradualmente o campo de intervenção, até atingir a quase globalidade do planeamento e gestão territorial do Porto, sem que tal estratégia tivesse sido previamente esboçada ou conscientemente assumida.

Outra área em que o SAAL surgia como uma experiência inovadora era a da produção legislativa. De fato, e desde o início, o programa propôs uma lógica operacional que, até então, nunca havia sido posta em prática. Com efeito, os programas costumavam passar à fase de execução apenas após a regulamentação dos seus mecanismos operativos. O SAAL, contrariamente a essa orientação, optaria consciente e explicitamente por uma concepção de legislação em processo. Tratava-se, segundo Nuno Portas, de uma iniciativa “mal definida à partida, como um risco assumido e não como um defeito” (Portas, 1986: 637). Os aspectos jurídicos eram gradualmente definidos e consagrados em função da informação e do conhecimento obtidos através das próprias experiências de intervenção.¹¹ Graças a esta opção, “os problemas eram tratados na sua

¹¹Nas palavras de Nuno Portas, “os projetos iniciavam-se logo que eram constituídas as comissões de moradores, os terrenos estavam sendo escolhidos — e, entretanto, iam sendo preparados os decretos que deveriam consolidar o processo” (1986: 637).

especificidade local”, procurando assim atender-se às características socioespaciais de cada operação e aos modos de participação das populações beneficiárias. Essa opção, por sua vez, estava ligada à promoção de uma plasticidade organizacional, procurando experimentar modos flexíveis de organizar comissões ou associações de moradores, de maneira a permitir que as formas de institucionalização se adaptassem às especificidades locais. Esta plasticidade e gradualismo na normatividade e regulamentação do SAAL, contudo, foi responsável, em diversos momentos, pelo déficit de legitimação jurídica do processo, não tanto pela estratégia em si mesma, mas sobretudo pela fragilidade e ambigüidade da conjuntura política então vivida. A necessidade de legislar e legitimar processos como a obtenção de terrenos, ocupação de casas devolutas degradadas, financiamento das operações, alteração de planos ou a constituição das associações de moradores, entre outros, e a ausência de respostas céleres ou cabais por parte do Estado travou ou desacelerou, em alguns casos, como sucedeu em algumas situações no âmbito do SAAL/Norte, o avanço das operações, comprometendo assim uma evolução mais expedita e determinada das próprias intervenções.

3.4. O SAAL enquanto processo de emancipação social e de democracia participativa

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. Neste sentido, um aspecto particularmente interessante é o da diversidade interna das motivações, expectativas e práticas dos vários atores que protagonizaram o processo.

Sobre que bases se mobilizaram os movimentos de moradores, e quais os seus graus de expectativa de transformação social e política? Eram eles movidos sobretudo pela reivindicação da melhoria das condições de habitação e de resposta eficaz à carência habitacional, ou pela exigência do reconhecimento da habitação como um direito consagrado nos documentos constitutivos do novo regime político saído da Revolução? De acordo com Vítor Matias Ferreira, que escrevia “em tempo real”, os movimentos sociais urbanos podiam ser categorizados segundo o alcance das suas motivações, sendo possível identificar as seguintes categorias: a) movimentos reivindicativos, com base em exigências de caráter imediato, situadas no nível da própria sobrevivência material das populações envolvidas; b) movimentos de pro-

testo, que já se dirigiam a um adversário político-institucional, acrescentando assim uma motivação política às exigências materiais mais imediatas; e c) movimentos sociais propriamente ditos, que enunciavam um projeto de transformação social, com impactos que ultrapassavam a resolução de problemas específicos e que reformulavam as lógicas mais estritamente funcionais da ação política (Matias Ferreira, 1975: 14-17).

Podemos sugerir que as mobilizações dos moradores em torno do SAAL revelam uma dinâmica ambígua que encontra expressão, por um lado, em uma transformação no sentido de uma dinâmica mais emancipatória — que provavelmente teria ido bastante mais longe se o processo não tivesse tido um tempo de vida tão curto — e, por outro, na propensão recorrente dos movimentos de moradores para a dependência em relação a um Estado heterogêneo e às forças armadas e, por vezes, a organizações políticas, a fim de conseguirem realizar as suas aspirações a uma habitação decente e ao direito ao lugar. Em relação ao primeiro ponto, é interessante observar a seqüência de objetivos articulados pelos movimentos populares durante as três fases do processo SAAL/Norte que foram citadas, desde a revogação dos regulamentos camarários, como expressão simbólica da exigência de acabar com as políticas de habitação definidas durante o Estado Novo, até às reivindicações de qualificação de áreas residenciais e de soluções jurídicas para situações degradantes, como a da sublocação. Ao longo de todo o processo, e devido à crescente politização deste — para a qual os partidos políticos contribuíram de maneira substancial, ainda que com resultados discutíveis, como já foi lembrado —, a exigência mais ampla de direito à habitação viria a ser expressa de modo consistente e coerente. Os movimentos de moradores ganharam, assim, capacidade para aprender com a experiência e com as interações com outros atores, como o Estado e as brigadas técnicas. Contudo, com alguma frequência tudo isto era traduzido numa propensão para a dependência em relação ao Estado e a outros atores enquanto fornecedores de recursos “de cima para baixo” e, muitas vezes, de modo paternalista. Esta dinâmica contraditória é bem ilustrada pela relação entre os movimentos e as comissões de moradores, por um lado, e o SAAL, por outro.

No seio do próprio Estado, também 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. É justo reconhecer que o SAAL simultaneamente suscitou — ainda que dentro de certos limites — uma transformação no interior

do aparelho de Estado e nas relações deste com a sociedade. Os corpos científicos e técnicos que, desde o início, impulsionaram estas transformações, conferindo um conteúdo de mudança política a todas as intervenções técnicas, assumiram o papel crucial de mediadores nesse processo. Ao lutar por uma “dinâmica nova na Administração”, promovendo a sua “interligação com o tecido social envolvente” (Coelho, 1986: 623), o processo SAAL estimulou, na perspectiva do Estado, a configuração deste enquanto agente ativo de emancipação social e de democracia participativa.

A riqueza analítica e a complexidade deste processo revelam-se ainda no modo como foram colocadas importantes questões ideológicas, a respeito do papel e da intervenção dos partidos e organizações políticas, mas também dos setores e serviços do Estado envolvidos. Um dos debates mais acalorados então suscitados incidia na própria metodologia adotada, que contemplava a participação ativa das populações como fornecedoras de recursos materiais (monetários) e de força de trabalho. Para os mentores do programa, esta orientação justificava-se pelas vantagens decorrentes da valorização e do aproveitamento de energias e de recursos de que as populações dispunham¹² e se dispunham a disponibilizar, permitindo assim uma maior celeridade na execução das intervenções planeadas. Já no terreno dos partidos e organizações políticas, contudo, essa opção foi frequentemente criticada, muitas vezes em termos acalorados, com base no argumento de que, sendo a habitação um direito, não fazia qualquer sentido que as populações tivessem que suportar o esforço de o ver efetivamente realizado.¹³ Assim, também no campo ideológico o SAAL estimulou contribuições relevantes para a abertura de novos temas de debate ideológico no seio da esquerda, especialmente a propósito da natureza da situação revolucionária e do poder de Estado, ou do sentido emancipatório das intervenções que propunha.

¹²Para Nuno Portas, “a idéia de que todos os moradores que precisam de auxílio do Estado não podem dar nenhuma espécie de contribuição porque já são explorados era, evidentemente, uma idéia simplista que não se adequava ao problema real do país. (...) Porque o problema era: ou o Estado faria poucas casas e depois as pessoas iam pagando rendas políticas, custeando a casa por via monetária, renda ou amortização, ou se recorria a outras formas, provavelmente interessantes para os moradores, de reduzir o custo do investimento estatal” (Portas, 1986: 641-642).

¹³Perante esta opção metodológica, algumas das formações políticas de esquerda acabavam mesmo por considerar que o SAAL era um evidente sinal da estratégia burguesa em curso, que procurava ganhar tempo na reconstituição do poder que anteriormente ocupava no aparelho de Estado durante a ditadura.

Para os técnicos ou intelectuais específicos que constituíam as equipes multidisciplinares de intervenção, o processo também era considerado como um desafio. Este decorria da aceitação do princípio da democratização da racionalidade técnica e da ampla disponibilização de informação aos cidadãos “comuns”, que assim podiam confrontar uma e outra com as suas expectativas em relação ao direito à habitação e a espaços com qualidade de vida. Como seria de esperar, esse diálogo nem sempre se revelou pacífico, muito menos fácil, mas implicou um intercâmbio de conhecimentos e de experiências que acabou por beneficiar a todos os atores. Neste sentido, um dos arquitetos que entrevistamos afirmou que a sua participação no processo, apesar da curta duração, marcara profundamente toda a sua atividade profissional posterior, obrigando-o a considerar abertamente a tensão entre os aspectos estéticos e os aspectos técnicos da sua atividade e a necessidade de lidar com as funções e os impactos sociais da arquitetura — uma tensão que, atualmente, passa “ao lado” de muitos arquitetos que tendem a adotar um ponto de vista mais “internalista” da sua profissão e do seu papel social.

3.5. A extinção do processo SAAL

A 27 de outubro de 1976, passados cerca de dois anos desde o início oficial do programa, um despacho conjunto do Ministério da Administração Interna e do Ministério da Habitação, Urbanismo e Construção sugeria a extinção da metodologia do processo SAAL e da sua estrutura orgânica de intervenção. Segundo os ministros que assinaram esse documento, Costa Brás e Eduardo Pereira, “após dois anos de experiência, conclui-se que algumas brigadas do SAAL se desviaram, de forma evidente, do espírito do despacho que as mandava organizar, atuando à margem do FFH e das próprias autarquias locais”, considerando-se assim que as populações mal alojadas não tinham vindo a ser “acompanhadas como era imperioso que o fossem” (Conselho Nacional do SAAL, 1976: 452).

Os fatores que conduziram à extinção do SAAL são, contudo, mais complexos e diferenciados. Pouco depois de tomada essa decisão, assistiu-se a uma contenção do investimento público no setor habitacional, assim se invertendo a tendência observada nos anos anteriores. O fim do SAAL, na perspectiva do Estado, era o resultado da “indefinição governamental” observada desde o seu início e que “não cessou de se acentuar até à ruptura. A resposta dos poderes políticos surgiu apenas onde, quando e na medida da

pressão das populações e das situações de fato consumado com que foram deparando” (Brochado Coelho, 1986: 657).

No campo legislativo, apenas tardiamente surgiram importantes dispositivos que consolidariam os mecanismos de financiamento das operações SAAL e no campo da obtenção de terrenos, sendo muitas vezes ignorados os trabalhos jurídicos elaborados no decurso do processo (Brochado Coelho, 1986: 657). Por outro lado, a máquina administrativa e técnica do Estado revelou-se cada vez menos capaz, e com menos vontade, de dar resposta administrativa às dinâmicas de adesão ao programa e ao crescente número de pedidos de intervenção, quer devido a limitações financeiras, quer pelos bloqueios gerados muitas vezes em escala municipal, por razões de natureza urbanística e de planeamento local. Somada a estes fatores, observou-se uma exigência crescente dos moradores, concomitante com a progressiva institucionalização do SAAL. Nas palavras de Nuno Portas, “as reivindicações do *apport* do Estado passaram a 100% e as pessoas retiraram qualquer possível aplicação de recursos”. Ao mesmo tempo, os moradores tornavam-se também cada vez mais exigentes em relação à arquitetura e ao acabamento das habitações, observando-se ainda muitas situações em que os técnicos acabavam por se impor aos associados que, contudo, à margem da intervenção, continuavam a investir nos alojamentos (Portas, 1986: 643).

Parece ser claro, contudo, que na base do processo de extinção do SAAL se encontram, fundamentalmente, razões conjunturais de natureza política, social e histórica ligadas ao momento que se vivia, mais do que razões inerentes a uma eventual efemeridade intrínseca do programa. A incapacidade do Estado, ainda a iniciar o período de transição da ditadura para a democracia, em acompanhar o ritmo do processo durante um período de “dualidade de impotências”; a ausência de experiências passadas e de uma memória da participação social e política e de intervenção cívica, da confrontação e do diálogo entre diferentes conhecimentos e experiências; e, finalmente, a dinâmica de “normalização” em que foi baseado o período pós-revolucionário, com as suas tentativas de eliminar ou de condenar à irrelevância quaisquer experiências que pudessem aparecer como alternativas à “normalidade” da democracia representativa e parlamentar são alguns dos fatores que contribuíram para o fim do processo. Provavelmente, são estas as principais causas que explicam o fim do SAAL e o fracasso da maturação, consolidação e continuidade de uma das mais importantes experiências de participação popular durante o período revolucionário.

Todavia, julgamos que o SAAL foi, de fato, um movimento/processo com um forte potencial emancipatório e uma experiência singular de democracia participativa, se o considerarmos sob o ponto de vista da configuração de atores nele envolvidos e das relações entre eles. Cada um dos atores coletivos procurou, à sua maneira, articular energias que se esperava viessem a produzir um conjunto de transformações políticas, urbanísticas e “metodológicas” de sentido muito amplo. A compreensão dos movimentos sociais associados ao SAAL exige que se olhe de perto para essa configuração particular e para a dinâmica da interação dos atores intervenientes. O que nos leva, por sua vez, a sugerir um conceito de dinâmica de emancipação social abrangendo não só movimentos sociais ou iniciativas com origem na sociedade civil, como alianças específicas entre movimentos sociais e iniciativas de cidadãos, setores do Estado e intelectuais específicos.

4. A MEMÓRIA DA REVOLUÇÃO E DO SAAL/NORTE: UM RECURSO PARA A REINVENÇÃO DA PARTICIPAÇÃO?

Vários obstáculos se levantam à mobilização da memória da Revolução e do SAAL/Norte como recurso para a reinvenção da participação e para a revitalização de movimentos sociais. Ao longo dos anos, a memória “oficial” da Revolução procurou ativamente apagar todos os episódios que, de alguma forma, apontassem para a possibilidade de um modo alternativo de organização da sociedade ou de envolvimento dos cidadãos no processo político, ou de extensão da própria noção de política àquelas áreas da vida social geralmente excluídas do campo institucionalmente delimitado da atividade política “legítima”. Apesar do crescimento das desigualdades e da exclusão, e do não cumprimento das promessas de uma sociedade mais justa e com mais igualdade, as intervenções críticas foram cada vez mais dificultadas pela noção, muito difundida, de que o valor supremo da democracia é o consenso. Qualquer posição de crítica às noções “centristas” do “bem público” ou do “realismo político” é invariavelmente denunciada como “fracturante” e, por isso, como uma ameaça à estabilidade e à unidade política da nação. A memória da Revolução é, ela própria, ativamente expurgada de qualquer noção de que a Revolução tenha sido um processo de transformação social e política, atravessado por contradições, protagonizado por um conjunto heterogêneo de atores coletivos, de movimentos sociais e de iniciativas popu-

lares, dando origem a uma profusão de experiências de ação coletiva e de democracia participativa, mas também a tentativas de articulação entre o Estado e as organizações de base, as forças armadas e os movimentos sociais, as organizações e partidos políticos e as iniciativas populares, com o seu cortejo de sucessos e de erros, suas hesitações, seus excessos e seus compromissos. De fato, a Revolução é, com frequência, vista como um “hiato” anômalo em um processo que deveria ter seguido o seu curso “normal”, da derrubada da ditadura à criação das instituições “normais” da democracia parlamentar de tipo ocidental. As sucessivas revisões da Constituição de 1976 — onde ainda se inscreviam as contradições e os projetos políticos alternativos surgidos durante o período revolucionário — foram momentos particularmente significativos no apagar da memória da democracia participativa e do papel dos movimentos sociais na nova ordem democrática. Daqui decorre a indução à conformidade em relação à ordem social prevalecente e à acomodação às desigualdades e injustiças existentes. Como lembra Boaventura de Sousa Santos, a conformidade em relação ao presente parece alimentar-se da conformidade em relação ao passado, um passado cuja celebração é reduzida a um feriado oficial — o 25 de abril — e a uma asséptica “celebração da liberdade e da democracia” que, em nome do consenso, é surda e muda em relação a tudo o que justifique o inconformismo e a crítica: “não podemos repensar a transformação social e a emancipação sem reinventar o passado” (Santos, 1996:7).

Definir as articulações possíveis entre essa reinvenção do passado e a reinvenção da participação, através de uma recuperação ativa e criativa da memória dos movimentos sociais e da vontade de emancipação durante o período revolucionário está longe de ser uma tarefa fácil. À esquerda, as frequentes referências às promessas não cumpridas da Revolução corre, muitas vezes, o risco de se transformar em nostalgia — e, como tal, de perder a energia indispensável à mobilização — de um passado irrecuperável sem poder de “deflagração” no presente. Outro obstáculo é o de como considerar as diferenças entre os contextos de 1974-75 e do presente, de modo a identificar os constrangimentos e as oportunidades que vão emergindo no caminho para um futuro diferente do que foi naturalizado como necessário e inevitável pelo presente neoliberal.

Começemos por uma revisão — necessariamente breve, incompleta e provisória — da diversidade de modos como a memória dos movimentos populares e da democracia participativa foi neutralizada ou eliminada das

narrativas “oficiais” da Revolução. Essas experiências são geralmente minimizadas ou condenadas como uma série de excessos desnecessários e perversos que não teriam trazido qualquer contribuição positiva para a democracia em Portugal. A cronologia “normalizadora” da construção e institucionalização da democracia em Portugal inclui o golpe militar que derrubou a ditadura em 25 de abril de 1974, referências (ambíguas) ao processo de descolonização, às eleições para a Assembléia Constituinte em 1975, à intervenção militar de 25 de novembro de 1975 que pôs fim ao processo revolucionário; e, por fim, à votação da nova Constituição em 1976 e às eleições legislativas, presidenciais e locais, realizadas naquele mesmo ano. Nem mesmo o movimento militar responsável pela derrubada da ditadura escapou a essa “normalização”, através de uma distinção entre aqueles que, aparecendo como precursores do papel “apropriado” das forças armadas, subordinadas ao poder político, limitaram o seu papel à derrubada de uma ditadura ilegítima, entregando em seguida o poder aos civis, e aqueles que, exorbitando esse mandato — que, importa não o esquecer, seria atribuído retrospectivamente —, tiveram uma intervenção ativa no processo de transformação social e política.¹⁴

É significativo, também, que a maior parte das narrativas da restauração da democracia em Portugal tendam a concentrar-se, por um lado, no próprio golpe militar e nos seus antecedentes e preparação, e, por outro, no período que se seguiu à votação da Constituição de 1976. Na melhor das hipóteses — embora com algumas importantes exceções¹⁵ —, 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

¹⁴Diferentes versões desta narrativa “normalizada” circulam na sociedade portuguesa, assumindo formas mais explícitas e coerentes nos momentos de comemoração do 25 de abril e do 25 de novembro.

¹⁵Ver Santos, 1990, e as contribuições incluídas nos números da *Revista Crítica de Ciências Sociais*, dedicadas ao tema “1974-1984: Dez Anos de Transformação Social” (15/16/17, 1985, e 18/19/20, 1986). A criação de arquivos ou fundos documentais especificamente relacionados com a história da Revolução é uma condição decisiva para a tarefa de reconstrução da memória do processo. O Centro de Documentação 25 de Abril da Universidade de Coimbra abriga o mais importante fundo documental sobre o período, que serviu de base, especialmente, para reconstituições cronológicas pormenorizadas e comentadas do período revolucionário, assim como um conjunto de materiais pedagógicos destinados às escolas do ensino básico e secundário. Ver, especialmente, Santos *et al.*, 1997.

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.

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, em empresas industriais, escritórios e campos, movimentos e comissões de moradores, novas experiências no campo da educação, campanhas de solidariedade para com as populações coloniais e com os movimentos anticoloniais e as vítimas de ditaduras e de regimes repressivos, 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 preocupações com o ambiente e de mobilização em torno dos problemas ambientais. 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.

A experiência aparentemente única e irrepetível da Revolução portuguesa de 1974-75 suscita interrogações compreensíveis e fundadas acerca da possível relevância dessa experiência para a passagem de uma democracia de baixa intensidade para uma democracia de alta intensidade no contexto atual de globalização. Uma das diferenças mais evidentes entre os dois contextos é a ausência de um objetivo estratégico claro para os movimentos sociais e para as iniciativas de participação e as — bem conhecidas — dificuldades de articulação de problemas e de causas específicos com um horizonte mais amplo de transformação social. Em 1974-75, esse horizonte chamava-se socialismo. As lutas em torno de problemas específicos, como a habitação, eram vistas como parte de um processo de mudança mais amplo baseado na igualdade e na justiça social. O projeto de mudança — apesar da heterogeneidade das concepções de socialismo e de participação que então se encontravam na sociedade portuguesa — identificava-se, em grande medida, com a Constituição de 1976, que definia explicitamente como objetivo o socialismo e uma sociedade sem classes, e que inscrevia na ordem constitucional diferentes formas de democracia participativa. Durante a década de 1980, as sucessivas

revisões do texto constitucional levaram a um alinhamento deste com as concepções liberais do Estado e da sociedade, eliminando a referência ao socialismo. O papel central do Estado como ator crucial do processo de transformação seria, assim, progressivamente apagado. Na ausência de um projeto alternativo e comparável de mudança social global, que outras formas de solidariedade será possível imaginar que permitam, ao mesmo tempo, a mobilização local e as ligações translocais de dinâmicas emancipatórias e a dupla obrigação — vertical, entre os cidadãos e o Estado, e horizontal, entre cidadãos e organizações cívicas — sobre a qual terá de assentar a reinvenção radical da democracia (Santos, 1998, 1999)?

A perda do poder de mobilização de termos como “revolução” ou “socialismo” e a sua associação a processos históricos que, com frequência, levaram a resultados opostos às expectativas de emancipação e de democracia radical sugerem que, além das palavras, devemos olhar para os sinais emergentes de modos alternativos, não-teleológicos, de conceber e de promover a transformação social.

Vivemos um período de turbulência, no qual pequenas causas podem gerar efeitos de grande alcance, flutuações amplas nos processos políticos e sociais e na dinâmica da economia, acelerando a instabilidade e incerteza crescentes do sistema-mundo capitalista. O futuro aponta para momentos de bifurcação, em que as escolhas efetivadas através da mobilização social e da intervenção ativa dos cidadãos podem fazer a diferença em termos do futuro em que iremos viver (Wallerstein, 1995). A oportunidade de um futuro emancipatório, um futuro que terá de ser construído através de processos parciais, desiguais e contraditórios e da inscrição de trajetórias irreversíveis no desenvolvimento histórico, pode residir em iniciativas de base e na busca de novas formas de levar o Estado — ou setores do Estado — a constituir alianças emancipatórias e solidárias com iniciativas cívicas e movimentos sociais (Santos, 1999).

Algumas lições do processo SAAL/Norte são relevantes para os objetivos deste estudo de caso. Essas lições foram formuladas por alguns dos atores mais reflexivos que participaram no processo, e elas convergem com as linhas gerais do que foi apresentado ao longo deste capítulo.

Uma das forças do processo SAAL/Norte foi a sua capacidade de mobilização de um conjunto heterogêneo 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. Eles permitiram a abertura de

espaços de democracia e de respeito pelas diferenças baseadas na classe, no sexo, na etnia, na religião e na filiação partidária. A própria diversidade e heterogeneidade dos movimentos enraizados na luta pelo direito a viver em lugares que os moradores pudessem reconhecer como seus, e a complementar a habitação com um conjunto de equipamentos urbanos que permitissem uma apropriação ativa desses lugares não só como lugares para morar mas como espaços de vida e de construção de solidariedades de base local, foram uma condição do seu sucesso. A ligação ao lugar é uma dimensão crucial do processo. O deslocamento forçado de moradores de um determinado bairro para outros lugares, dispersando-os, em muitos casos, e sem as condições necessárias para forjar solidariedades e um sentido de comunidade que só pode surgir de uma interação face a face prolongada mostrou ser fatal para a maior parte dos movimentos. Recordemos que as lutas contra estas transferências forçadas correspondem a uma das características mais duráveis das lutas populares urbanas, particularmente na cidade do Porto, e esteve ligada, especialmente, a projetos de reforma urbanística e de realojamento de populações no início do século XX. Será fácil, assim, compreender por que continuam existindo grupos de atores comprometidos com a luta pelo “direito ao lugar” que, em muitos casos, se sobrepõe mesmo, ainda que temporariamente, à exigência de melhoria das condições de habitação, e a que um arquiteto se referiu como o resultado mais durável do processo SAAL/Norte. Um aspecto que convém mais uma vez sublinhar é o do papel das mulheres na transferência de um problema convencionalmente definido como privado para a esfera pública. Não causará surpresa, por isso, o fato de as dirigentes mais ativas dos movimentos de moradores no Porto, hoje, serem mulheres, e que as mulheres constituam, também, uma parcela importante dos intelectuais específicos envolvidos no problema em bairros considerados “difíceis”.

Mas há outras dimensões que são relevantes para a revitalização dos movimentos e lutas de moradores. Um problema crucial é a necessidade de alianças entre técnicos ou intelectuais específicos comprometidos com a mudança e a emancipação social e os movimentos de moradores. Durante a operação SAAL/Norte, muitos arquitetos, engenheiros, advogados, assistentes sociais e voluntários foram obrigados a entrar em negociações e em diálogo com movimentos e comissões de moradores e a negociar os sentidos e os modos específicos de realização prática da “habitação decente”. Apesar de também terem ocorrido tentativas assimétricas de imposição de pontos

de vista estéticos e funcionais por parte de alguns arquitetos, muitos dos participantes do processo esforçaram-se por incorporar as visões e as preferências “profanas” na concepção das casas e por maximizar os aspectos encarados pelos moradores como cruciais para a viabilização de padrões de sociabilidade em torno de formas específicas de organização do espaço. Assim os “conhecimentos rivais” de especialistas e de “leigos” viriam a tornar-se, em certos momentos, recursos para o desenvolvimento de novos conceitos de habitação, articulando um leque variado de preferências e de possibilidades estéticas e funcionais. Algumas dessas preocupações foram posteriormente recuperadas para a concepção de habitações sociais para grupos de moradores com características particulares, como as famílias ciganas. Presentemente, contudo, a situação dominante parece ser a de os técnicos serem vistos pelos moradores como aliados do poder, especialmente do poder local, impondo os seus pontos de vista através do recurso às suas credenciais técnicas e aos seus diplomas (“canudos”) contra os dos moradores. Estes tendem a ser desqualificados como incompetentes em matérias definidas como “técnicas”. A necessidade de novas alianças com técnicos dispostos a alinhar com os moradores numa base simétrica é encarada como condição indispensável à contestação da autoridade dos técnicos “oficiais”, trazendo à luz do dia as controvérsias que dividem os próprios técnicos e as dimensões sociais e políticas das intervenções urbanísticas e na habitação. Parece estar ocorrendo, neste campo, o que acontece em outros campos em que o conhecimento técnico ocupa uma posição central na definição e execução de políticas públicas, e que foram evocados na Introdução deste capítulo.

Da experiência do SAAL, especialmente do SAAL/Norte, 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. Referimo-nos à dimensão de aprendizado 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. A pluralidade de atores e a natureza participada do processo, além da exigência e abrangência crescentes na sua evolução, efetivamente permitiram uma ampliação do campo de preocupações dos cidadãos, inicialmente centrado na sua casa e na sua comunidade, e que progressivamente levaram para o espaço público um sentido mais amplo e menos vinculado às experiências mais localizadas dos sujeitos envolvidos. A natureza e o sentido deste processo, construído consistente e gradualmente a partir de

microescalas de vida, pode hoje revelar-se uma estratégia tangível na discussão e participação cívica em torno de múltiplas questões que, de modo mais ou menos direto, afetam o quotidiano de pessoas e coletividades.

Outro aspecto central diz respeito à relação com o Estado, um tema crucial para a compreensão do processo SAAL/Norte. O sucesso e a legitimação deste dependiam de um apoio claro por parte de setores do Estado e de atores a eles ligados ou por eles escolhidos. O colapso final do processo foi consequência direta do afastamento do Estado e da deslegitimação do processo, por parte deste, como desafio à democracia “real” e à normalização do quadro institucional da jovem democracia portuguesa. Até que ponto poderá, hoje ou num futuro próximo, ser reconstruída essa aliança com setores do Estado, em uma base participativa e solidária (Santos, 1999a, b)? Aparentemente, a sua viabilidade dependerá do reconhecimento do que acima chamamos de “dupla heterogeneidade” do Estado, isto é, a capacidade de diferentes setores e níveis da organização do Estado e dos serviços estatais abrirem espaços para experiências alternativas com movimentos ou iniciativas de base. Isso não tem acontecido, até agora, mas algumas oportunidades começam a aparecer, para as quais poderá ser crucial o “alistamento” de técnicos para a promoção de políticas alternativas.

Bibliografia

- Adam, Barbara; Beck, Ulrich; Van Loon, Joost (orgs.) (2000), *The Risk Society and Beyond: Critical Issues for Social Theory*. Londres: Sage.
- Beck, Ulrich (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*. Londres: Sage.
- Beck, Ulrich; Giddens, Anthony; Lash, Scott (1994), *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Cambridge: Polity Press.
- Brochado Coelho, Mário (1986), "Um processo organizativo de moradores (SAAL/NORTE — 1974-1976)", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18/19/20, 645-672.
- Castells, Manuel (1976), *Lutas Urbanas e Poder Político*, Col. A Cidade em Questão, 5. Porto: Ed. Afrontamento.
- Coelho, Margarida (1986), "Uma experiência de transformação no setor habitacional do Estado. SAAL — 1974-1976", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18/19/20, 619-634.
- Conselho Nacional do SAAL (1976), *Livro Branco do SAAL. 1974-1976*, Volume I, Edição do Conselho Nacional do SAAL.
- Costa, Alexandre Alves; Siza, Álvaro; Guimarães, Carlos; Moura, Souto; Fernandes, Manuel Correia (1979), "SAAL/NORTE. Balanço de uma experiência", *Cidade/Campo*, 2, Lisboa: Edições Ulmeiro, 16-60.
- Ferreira, António Fonseca (1987), *Por uma Nova Política de Habitação*, Coleção A Cidade em Questão, 7, Porto: Ed. Afrontamento.
- Fischer, Frank (2000), *Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge*. Durham, Carolina do Norte: Duke University Press.
- Foucault, Michel (1994a), "La fonction politique de l'intellectuel" in *Dits et Écrits*, Paris: Gallimard, Vol.3: 109-114.
- (1994b), "Entretien avec Michel Foucault" in *Droits et Écrits*, Paris: Gallimard, Vol. 3: 140-160.
- Franklin, Jane (org.) (1998), *The Politics of Risk Society*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (1994) *Modernidade e Identidade Pessoal*. Oeiras: Celta.
- Irwin, Alan (1998), *Ciência Cidadã: Um Estudo das Pessoas, Especialização e Desenvolvimento Sustentável*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Lash, Scott; Szerszynski, Bronislaw; Wynne, Brian (orgs.) (1996), *Risk, Environment and Modernity: Towards a New Ecology*. Londres: Sage.
- Lefèbvre, Henri (1972), *O Pensamento Marxista e a Cidade*, Biblioteca do Conhecimento Atual, 8. Lisboa: Editora Ulisseia.
- Matias Ferreira, Vítor (1975), *Movimentos Sociais Urbanos e Intervenção Política*, Coleção A Cidade em Questão, 4. Porto: Ed. Afrontamento.
- Pereira, Gaspar Martins (1995), *Famílias Portuenses na Viragem do Século*. Porto: Ed. Afrontamento.
- Portas, Nuno (1986), "O processo SAAL: Entre o Estado e o Poder Local", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18/19/20, 635-644.
- Rabinow, Paul (1989), *French Modern: Norm and Forms of the Social Environment*. Cambridge: Massachusetts: MIT Press.
- Rodrigues, Maria (1999), *Pelo Direito à Cidade: O Movimento de Moradores no Porto (1974/76)*. Porto: Campo das Letras.
- Santos, Boaventura de Sousa (1990), *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Ed. Afrontamento.
- (1993), "O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português", Boaventura de Sousa Santos (org.), *Portugal: Um Retrato Singular*. Porto: Ed. Afrontamento, 16-56.
- (1996), "A queda do Angelus Novus: para além da equação moderna entre raízes e opções", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 45, 5-34.
- (1998), *A Reinvenção da Democracia*, Lisboa: Gradiva.
- (1999), "A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado", *Oficina do CES*, 134, Coimbra.
- Santos, Boaventura de Sousa; Cruzeiro, Maria Manuela; Coimbra, Maria Natércia (1997), *O Pulsar da Revolução: Cronologia da Revolução de 25 de Abril*. Coimbra/Porto: Centro de Documentação 25 de Abril/Ed. Afrontamento.
- Silliman, Jael; King, Ynestra (orgs.) (1999), *Dangerous Intersections: Feminism, Population and the Environment*. Londres: Zed Books.
- Teixeira, Manuel (1992), "As estratégias de habitação em Portugal, 1880-1940", *Análise Social*, XXVII (115), 65-89.
- Wallerstein, Immanuel (1995), "Mudança Social? A mudança é eterna. Nada muda, nunca", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 44, 1-24.