

MARGARIDA COELHO \*

UMA EXPERIÊNCIA DE TRANSFORMAÇÃO  
NO SECTOR HABITACIONAL DO ESTADO  
SAAL — 1974-1976

I. PREAMBULO

1. O Fundo de Fomento da Habitação foi criado no final da década de 60 (Maio/69), surgindo na Administração Pública portuguesa, como um organismo bem adaptado às necessidades dum Estado moderno, dentro duma óptica desenvolvimentista e sob os auspícios da primavera marcelista. Inseria-se no desenvolvimento que o IV Plano de Fomento previa para o país: a expansão industrial, os polos de desenvolvimento, os planos integrados de habitação, etc.

Imediatamente antes do 25 de Abril/74 eram todavia já claras as dificuldades levantadas à sua acção (internas e externas). O aparelho administrativo do Estado estava caduco e não respondia como sistema às exigências de um Estado moderno. A centralização, a sectorização em domínios estanques, a distância em relação à sua clientela, etc., tinha tornado a máquina inapta, incapaz de se adaptar às transformações necessárias. Inovações mesmo que pontuais eram impossíveis e tenderiam sempre a serem abafadas. Estava neste caso o FFH no início de 1974 e as suas dificuldades de articulação com outros Serviços para levar a cabo a Habitação Integrada.

---

\* Arquitecta; pertenceu ao Fundo de Fomento da Habitação, tendo aí trabalhado de 1971 a 1981 em quase todos os programas habitacionais que este organismo teve. Foi responsável pelo SAAL (Serviço de Apoio Ambulatório Local), no Norte (SAAL-Norte) de Agosto de 1974 a Outubro de 1976, por convite directo do então Secretário de Estado da Habitação, Arquitecto Nuno Portas e pertenceu à Coordenação Nacional do SAAL, em 1976.

No entanto, um organismo com objectivos programáticos amplos, um sector — o da habitação — de resposta a necessidades básicas e uma média de idades entre os funcionários muito baixa, para o usual num Serviço Público, levou a que, após o 25 de Abril, o Poder tivesse de pensar algumas respostas rápidas, por todas as pressões a que ficou sujeito.

Foi assim que surgiu, em Agosto de 74, o Serviço de Apoio Ambulatório Local, como um programa do Estado, que, em breve, pela movimentação que o acompanhou, foi entendido como um processo, isto é, como tendo uma dinâmica própria de processamento mas também de questionamento da Política de Habitação, no seu todo e do próprio aparelho do Estado.

Entretanto, no FFH foram sendo desenvolvidos posteriormente outros Programas novos (Cooperativas de Habitação Económica, Contratos de Desenvolvimento, Programa de Renovação de Imóveis Degradados, etc.) com dinâmicas e processamentos específicos, tendo havido, além disso, algumas tentativas durante esses anos de que o próprio organismo ganhasse uma dinâmica mais consentânea com a transformação que o país necessitava, tendo por vezes como paradigma aspectos que foram vividos no programa do Estado que foi o Serviço de Apoio Ambulatório Local.

2. As facetas do SAAL a seguir descritas podem ser entendidas como um testemunho vivido entre 1974 e 1976, mas poderão no futuro vir a ser notas para um ensaio de teorização sobre a administração pública portuguesa nos últimos anos e quais os limites de uma experiência (SAAL) que apontava para valores novos de transformação no aparelho de Estado, que não se efectivaram e que hoje são urgentes.

O Secretário de Estado da Habitação ao iniciar, em Julho/Agosto 1974, em Lisboa e Porto (e a seguir noutros pontos do país), um novo serviço de habitação no âmbito do FFH, aceitou, como condição de base, o convite a pessoas exteriores ao aparelho de estado que, pela sua experiência profissional, fossem consideradas importantes para este programa. Surgiu assim, no Porto, o grupo inicial com responsabilidade colegial tripartida. Posteriormente, a Coordenadora do SAAL-Norte foi-se alargando em número de pessoas e na articulação estabelecida para o exterior, com os movimentos de moradores e com as «brigadas técnicas». Mais tarde, em final de 75 e 76, surge uma Coordenadora Nacional (colegial também) que assumiu a gestão do serviço, após a demissão do Director Nacional do mesmo.

Isto é, o Despacho conjunto MAI-MESA (\*), que criou o SAAL, aprovou em 31 de Julho de 1974, a organização de «um corpo técnico especializado» designado por «Serviço de Apoio Ambulatório Local» (SAAL), destinado a apoiar «as iniciativas de populações mal alojadas no sentido de colaborarem na transformação dos próprios bairros».

Este corpo técnico compreendia além dos funcionários do FFH ou técnicos contratados e colocados neste organismo, equipas técnicas trabalhando nos locais e dando apoio em acções de projecto, de assistência nas operações de construção e nas de gestão social, contratados em regime de tarefa ou avença.

Algumas das funções iniciais pensadas pelo grupo de trabalho imediatamente criado no FFH foram:

- identificar as zonas de intervenção e acções a desenvolver;
- assegurar e dinamizar a constituição de Brigadas de construção locais;
- coordenar e acompanhar a acção das diferentes Brigadas e assegurar os meios necessários para a prossecução das respectivas tarefas;
- definir as medidas de política que garantam a coerência das acções, atendendo aos objectivos da criação do SAAL.

Estes objectivos de trabalho surgiram, em 2 de Agosto, em Lisboa. No Porto, a 8 de Agosto, foram estabelecidos alguns aspectos de lançamento deste Serviço no Norte, com bastante consonância com os primeiros.

De 8 de Agosto até 15 de Setembro, havia que elaborar uma lista de operações prioritárias, segundo o Despacho. Foram consideradas 12 operações, englobando cerca de 12 000 pessoas (7470 Concelho do Porto; 350 Concelho de Matosinhos; 4000 Concelho de Gondomar; 180 Concelho de Ovar), o que correspondeu em grande parte à movimentação já existente da população, que deu origem a este serviço.

Mas em Dezembro de 74, em pouco mais de dois meses de existência, o Serviço já atingia quase o dobro da população e via o tipo de apoio a prestar tornar-se mais complexo e necessitando de uma estrutura nova.

Em Agosto de 1975, havia cerca de 60 mil pessoas envolvidas por este serviço, em 41 operações e mais 53 pedidos que

---

(\*) Ministério da Administração Interna (MAI) e Ministério do Equipamento Social e do Ambiente (MESA).

aguardavam resposta. Nas 41 operações havia *117 pessoas a trabalhar remuneradas e cerca de 60 em regime de voluntariado*. A Comissão Coordenadora do SAAL-Norte contava, neste momento, com *14 pessoas*, desde o contínuo aos técnicos. Estes números servem só para ajudar a perceber a rapidez como o Serviço se desenvolveu, com uma dinâmica de resposta pouco usual num Serviço Público, consequência duma pressão exterior dos Movimentos Populares, mas também só possível por uma organização interna do próprio Serviço mais adaptado à proximidade da sua clientela.

3. Um outro aspecto a reter, para que seja possível compreender a força da movimentação popular surgida no Porto, são as características dos seus problemas de habitação, na altura do 25 de Abril. Havia, por outro lado, já um passado de luta pela habitação, no Porto, e uma confiante expectativa na mudança política pós 25 de Abril.

As primeiras movimentações deram-se nos Bairros Camarários, no dia seguinte ao 25 de Abril, onde viviam alguns milhares de pessoas, sob um regulamento de utilização da habitação, interferindo com a vida privada, atentatório da liberdade e digno dum Estado totalitário. A habitação não era alugada, mas cedida a título precário. A quase totalidade destas famílias eram originárias das «ilhas», onde houve um plano de «saneamento» que levou à sua demolição nos anos 50. As «ilhas», ligadas à fase de industrialização portuense, no final do séc. XIX, situam-se, hoje, no centro da cidade e correspondem a zonas de forte pressão fundiária. Foi nas zonas de «ilhas», que ainda existiam, que, em Junho/Julho, começou a surgir a segunda forma de reivindicação popular por uma melhoria de condições de habitação. Foi aí que o SAAL tentou, mais concretamente, dar uma resposta.

Houve ainda uma terceira movimentação, uns meses mais tarde (Novembro de 1974), das pessoas habitando prédios subalugados. Locais em que os edifícios são repartidos em espaços tão mínimos, que vão até ao aluguer de um corredor ou vão de escada, passando pela utilização do telefone para receber chamadas, ou dispor algumas horas de luz eléctrica por noite, etc.

O SAAL tentou, em cada caso, encontrar a resposta adequada, de modo que fosse pela própria estruturação do Serviço (por áreas geográficas e tipo de problemas e ainda pelas coordenações de trabalho a elas ligadas) que a resolução de todas as questões de habitação fossem equacionadas e as soluções adequadas estabelecidas.

4. Por este breve Preâmbulo pode ter-se uma ideia dos muitos aspectos que poderiam ser descritos e analisados no SAAL. Muitas interpretações podem surgir e muito já se tem escrito, deixando sempre a impressão de que a versão focada é incompleta e por vezes pouco exacta. Esta será porventura mais uma, mas gostaria de deixar aqui relatado o que foi o SAAL por dentro, como Aparelho de Estado, o que foi e como se interligou com os Movimentos Populares pela melhoria das condições de vida; mas também mostrar como os Movimentos Populares se situaram face ao Aparelho de Estado e como o pressionaram para a sua transformação.

Após dez anos, um relato que se pretende objectivo e racional não mostra o ambiente então vivido. A urgência posta em tudo, a insegurança, as pressões, as tentativas de aproveitamento político, dificultavam olhar para as questões técnicas com certa objectividade e rigor.

Este texto pode, portanto, pela sua especialidade parecer deturpador de factos, omitindo o calor do momento. Mas porque parecia, em 74-76, que os aspectos aqui focados eram tão óbvios que a sua importância se tornava secundária, é que julgo como urgente repensá-los após dez anos. É uma obrigação deixar de lado questões conjunturais e, sem saudosismos, reviver acções que, então e hoje, mantêm a urgência de serem executadas.

## II. O PAPEL DO SAAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1. O 25 de Abril não repensou a Administração. Repensar a acção do Estado teria de ter sido fazê-lo nos seus instrumentos e nos seus modos de agir. Passados dez anos, fácil é demonstrar que, mudados alguns nomes, quase tudo ficou na mesma, para não dizer mais estático, pelo menos com o peso de maior número de funcionários e a falta de incentivos para que estes fossem mais que peças duma máquina. Como já algures foi dito: «... entrar nos recônditos da Administração é sentir muito rapidamente um poder altíssimo, polimórfico, que pensa em tudo, mas que não responde a nada». Isto é a Administração Pública. Era assim ao 25 de Abril de 74. E hoje?

O SAAL foi uma ruptura no Aparelho de Estado (como outros foram noutros domínios). Foi o libertar de uma dinâmica nova na Administração e a sua interligação com o tecido social envolvente. Após dez anos, é possível tirar algumas lições da relação Estado-Sociedade Civil. É esta tónica de *transformação* possível e necessária que gostaria que transparecesse

deste texto e que, facilmente, pode ser exemplificada com factos vividos e documentos. Em síntese, foi por parte da Administração um ensaio em abandonar a exclusividade da situação de peritos, abrindo o aceso à democratização da racionalidade técnica, através dos seus próprios peritos técnicos ao lado do cidadão comum. Foi a supressão da tutela centralista, substituindo-a pelo controle *a posteriori*, sancionando os resultados duma gestão efectiva. Foi a liberalização da informação, única forma de fazer apelo à participação pública, etc. Havia então uma partilha do poder da Administração, criando-se assim uma responsabilização aos diferentes níveis da acção e da gestão.

O que então parecia muito revolucionário já ninguém hoje ignora que é uma necessidade da Administração, para uma urgente transformação desta, modernizando-se. Para responder à questão da *Revista Crítica*: o SAAL não foi um serviço «contra o Estado», mas um serviço do Estado que apontou para a sua transformação.

2. O primeiro aspecto a focar é o da descentralização que, hoje, se poderia até dizer de regionalização. Isto é, os problemas eram tratados na sua especificidade local, não deixando de haver linhas programáticas mais gerais. Nesse sentido, houve ensaios de articulação interministerial a nível regional e nacional.

O SAAL, criado por um Despacho conjunto de dois Ministérios, adoptou, desde o início, uma divisão regional de Serviço. Este aspecto, que poderia não ser muito original, visto o FFH já ter à data Direcções Regionais, foi todavia mais do que uma desconcentração de Serviços. A administração pública raras vezes, ao querer descentralizar, vai mais longe que desconcentrar. Foi à medida que os pedidos de apoio concretos chegaram e eram analisados, que as características de um Serviço Regional começou a tornar-se evidente como uma prioridade. De um texto, escrito em Dezembro de 1974, entre várias questões urgentes colocadas superiormente para obterem resposta, pode ler-se: «a forma de Coordenação a nível regional (Zona Norte), que está a ser pensada, para garantir o trabalho Inter-Direcções Externas (de outros Serviços) e até Inter-Ministerial para a Zona Norte». Foi uma formulação proveniente de questões práticas a resolver, a qual não fica longe de muita teorização sobre a Regionalização. Duas ordens de questões se colocavam nesta problemática: a organização interna do serviço e as áreas (geográficas e de tipo de problemas a resolver) que haveria de delimitar.

Quanto à organização do serviço pretendia-se «que o SAAL tivesse um Conselho Coordenador (a nível nacional) integrando



um ou dois elementos Coordenadores de cada Região do País, que seriam responsáveis perante o Presidente do FFH para assumir decisões a nível nacional (p. ex. planos de actividade anuais, distribuição de verbas, critérios gerais de actuação, etc.)» e, ainda dentro do que se indica como acção inter-ministerial, «que dois elementos do Grupo Coordenador do SAAL-Norte, à semelhança do apontado, tenham assento num Grupo Inter-Ministerial, a criar na Zona Norte (ou a nível nacional)». Estas formulações em 1974, perfeitamente semelhantes ao que já então era prática corrente em muitos países europeus, tomaram formas e expressões muito mais reivindicativas em 75, tendo em conta a total ausência de resposta do Poder central e o papel cada vez mais activo que os representantes dos Movimentos Populares assumiram em 1975, na articulação com o SAAL, por constatarem os impasses cada vez maiores que o Serviço atravessava. Essas reivindicações apontaram, cada vez com mais força, para a necessidade do SAAL se transformar «num Serviço Público autónomo, mantendo ligações preferenciais com o MESA, além de outros Ministérios (MAI, MEIC, MAS, etc)». Tendo mesmo em dado momento aparecido como a forma de resolução de problemas de habitação. Hoje, pode encarar-se que os exageros desta formulação se devem, para lá do clima político então vivido, à verdadeira ausência de transformação do aparelho de Estado, mantido como anteriormente e incapaz de se modernizar por si próprio.

3. Mas um outro aspecto tem interesse ser referido — a tentativa de definição geográfica dos problemas que nos eram colocados diariamente.

O SAAL tinha sido lançado por técnicos com um maior conhecimento dos problemas da Grande Lisboa, dos «bairros de lata» e de pressão das populações urbanas mal alojadas. O Porto não fugiu a, de uma maneira semelhante, mesmo sem «bairros de lata», ter um início paralelo. Mas, a muito breve prazo as questões já eram distintas. Todavia os meios materiais e humanos disponíveis e a ausência duma coordenação interministerial levou a ter de ser tomada, explicitamente, uma opção de apoio a problemas só de meios urbanos ou sub-urbanos muito próximos. Esta posição realista, penso hoje, foi um empobrecimento do Serviço e, mais uma vez, a revelação da falta de eco que os problemas reais do país têm no aparelho do Estado. O que deveria ter levado a transformações, levou a abandonar zonas em que os problemas exigiam menor dispêndio de dinheiro e maior acção interministerial (e interserviços). É todavia interessante reler como, em meados de 1975, foi des-

crita pelo SAAL-Norte a delimitação de âmbito geográfico do serviço: «... e terá sempre que ser revista para cada caso específico a aplicabilidade da metodologia SAAL, muito ligada ainda ao grau de urbanização das populações, isto pensando na resposta a dar ao pedido do interior do País».

Sobre esta matéria pode ler-se o que decorre da experiência tida até então:

«No território urbano:

- a mobilização prévia da população é factor fundamental;
- a definição da unidade operacional é clara;
- é fácil a viabilidade (até pelos frequentes contactos quotidianos) da formação da Associação para a gestão dos bens não produtivos comuns;
- equipamentos e infra-estruturas existem ou são relativamente fáceis de obter (quer pela proximidade dos centros de decisão, quer pela concentração geográfica da população, quer pela sua inclusão numa área já servida nesses aspectos, pelo poder técnico-financeiro das administrações locais, etc.)».

«No território sub-urbano:

- as contradições são mais agudas (que nas zonas rurais e nas urbanas), pois aí estamos em face de uma população de características sócio-económicas industrial-urbana, disseminada numa estrutura territorial com carácter predominantemente rural;
- no caso do Porto, por exemplo, onde existiam ainda há bem pouco tempo Centros Rurais estruturados, estes estão a ser absorvidos (qual mancha de óleo), pelo pólo que é a cidade, em vez de serem o ponto de partida para uma descentralização de serviços locais de emprego».

«No território rural:

- a mobilização das populações é limitada e sabotada (especialmente devido à falta de informação e dificuldade de meios de comunicação);
- a dinamização é prioritária, sendo os aspectos de sobrevivência mais motivadores que os habitacionais;
- a possibilidade de associação está mais ligada à produção, por exemplo, exploração do solo, do que a factores de vizinhança pura;
- os equipamentos e as infra-estruturas são sempre pontos básicos a atender nas reivindicações imediatas e



são ainda factores de dinamização e viabilização de outras acções posteriores».

Propunha-se então que o processo SAAL deveria nestas zonas estar ligado a uma acção mais cultural e interligada com a administração local. Os aspectos de resolução de equipamentos colectivos e infra-estruturas teriam que ser pensados como prioritários nestas duas zonas (sub-urbanas e rurais), antes do habitacional, o qual poderia não ser directamente da responsabilidade do Estado.

Quem não repara hoje, após dez anos, na verdade destas afirmações? Depois desta descrição, surgiram outras acções, outros programas, que nos dão hoje a dimensão da verdade do que então foi afirmado. Além disso, também se pode apontar como o aparelho de Estado, centralista, dificultava todas as experiências, ignorando que a resolução de muitos problemas graves (como os da habitação) não estava em Lisboa e Porto.

Em meados de 1975, considera-se que «em qualquer caso, com qualquer âmbito geográfico, seja em qual das actividades citadas, o modo de actuação específico do SAAL centrar-se-ia em especial, no seguinte: a) rapidez de resposta às solicitações e necessidades das populações; b) eficácia de intervenção; c) desbloqueamento de todas as barreiras burocráticas; d) regime de prioridade administrativa total». «Podendo até afirmar que haverá outras formas de intervir, directa ou indirectamente no sector da habitação, que garantindo objectivos comuns, deverão desenvolver-se desde já, sem esperar pela evolução do processo SAAL...». E assinala as ambiguidades das políticas habitacionais, refere que «o SAAL exige é que exista uma política habitacional clara», para aí situar a diversidade de problemas e soluções.

4. Mesmo não dando resposta às zonas rurais, foi avançada uma coordenação por zonas e sub-zonas interligando aí as coordenações centrais e regionais do Serviço, com as Equipas Técnicas locais. Assim, foi dado início, no final de 75 e 76, a discussões urbanistas, de projecto e sobre a fase de execução de construções. Este último aspecto foi menos desenvolvido, por ter sido mais tardio o início de muitas das obras em curso. À data de Outubro de 1976, tinham estas experiências só um ano. Todos estes aspectos de estudo, reflexão e acção estavam articulados entre as estruturas técnicas e as idênticas representações dos moradores, traduzindo-se em correntes de troca de informações nos dois sentidos.

Mas, ainda reportando-nos ao que foi escrito em 1975, sobre a estruturação interna do Serviço, pode citar-se para a

estrutura do SAAL-Norte: «a) Coordenação central; b) Coordenação de zona; c) Coordenação de sub-zona (por área de influência geográfica de diversas operações ou por afinidade de problemas sócio-económicos, sócio-profissionais ou sócio-culturais)».

Como proposta que foi em grande parte seguida, apontava-se a caracterização de cada grupo.

«A *Coordenação de sub-zona*, que teria que executar todos os trabalhos de análise dos novos pedidos, escolha e contratação das Brigadas e acompanhamento de processos de diferentes operações, numa área que permita seguir de perto todos os problemas surgidos e dar andamento experiente respectivo. A título de exemplo, para melhor visualização e dimensão desta sub-zona, deveria ser aproximadamente o escalão Concelho, ou, em casos urbanos, um pouco menor e, em casos rurais, talvez um pouco maior. E isto porque a experiência em zonas rurais ainda não nos permite garantir a justa medida deste escalão».

«A *Coordenação de zona* (é o caso do SAAL-Norte) que teria de ter os órgãos necessários de coordenação e de centralização de aspectos administrativos, englobando os coordenadores das sub-zonas dentro do seu território. E ainda haveria aqui a interferência dos representantes do Poder Popular na gestão do próprio Serviço, de forma a definir. O âmbito geográfico de cada zona teria que ser definido caso a caso, mas de modo a ser coberto todo o país».

«A *Coordenação central* teria o âmbito nacional, funções essencialmente informativas (de recolha de experiência e difusão da mesma depois de tratada) e de discussão das grandes linhas a nível nacional, que terão que voltar às zonas para deliberação e execução. A sua composição seria o conjunto dos elementos coordenadores de zona, que reuniriam em regime de plenário bimensal e ainda um secretariado executivo para levar à prática a difusão, a nível nacional, de todas as conclusões e informações».

A criação desta estrutura destinava-se a ter um desenvolvimento progressivo, partindo da experimentação prática que, após verificada, poderia ser teorizada.

5. Como ponto de partida do próprio Despacho de criação do SAAL, era condição a existência das Equipas (ou Brigadas) Técnicas, colocadas em cada local, em diálogo permanente com as Comissões de Moradores, com as quais trabalhavam. Este foi outro dos aspectos inovadores para a Administração Pública.

A exclusividade da situação de peritos usual na Administração Pública clássica, onde os estudos surgem impostos,

já acabados e sem diálogo, deu lugar à democratização da racionalidade técnica. Isto é, tudo era discutido, explicado, quantas vezes fossem necessárias, sendo as escolhas dos seus utentes. Não pode dizer-se que não houve dificuldades de compreensão, de linguagem e tentativas de manipulação. Será demagogia dizer, como uma verdade absoluta, que o comando do processo era das populações. Mas estavam abertas as condições de diálogo e, se hoje se fala tanto de necessidade de «participação pública», como condição de progresso e desenvolvimento, no SAAL, ela foi ensaiada e praticada. Foram estabelecidos vários níveis de diálogo e responsabilização, o que tornava fácil detectar as insuficiências ou os desvios. Talvez esta tenha sido uma das facetas que não agradava, nem criava grande apoio, sobretudo de onde era usual ter o poder da exclusividade da informação e da decisão.

Os profissionais que primeiro formaram equipas, foram gente ligada à Escola de Belas Artes do Porto (professores e alunos). A Escola tinha uma acumulação de experiência de trabalhos de análise do *habitat* portuense, especialmente de zonas de habitação popular. Por isso, naturalmente, nalguns casos até havia já um conhecimento directo dos locais. As primeiras 12 equipas foram de fácil e segura escolha e expeditas no início do trabalho. Os técnicos trabalhavam localmente, fazendo aí reuniões e abriram as portas dos seus escritórios a esse novo cliente colectivo, exigente e, muitas vezes, pouco disposto a aceitar justificações, que não compreendia ou lhe pareciam pouco adaptadas às circunstâncias. O tipo de contrato e pagamento dos técnicos foi muito diferente do corrente na administração pública. O pagamento era mensal, consoante o trabalho realizado e o número de pessoas para ele necessário e contra a entrega de um Relatório mensal, aprovado pelo Serviço e pela Comissão de Moradores, incluindo aí a folha de pagamentos. Havia assim um duplo controlo, dos utentes e da administração. O controlo desta, não só pelo trabalho técnico, como usualmente, o qual na maior parte das vezes é para ficar em arquivo (morto), mas pelo processo que daria resposta a todos os objectivos que o Serviço se tinha proposto: a democratização de racionalidade técnica, a supressão da tutela centralista e a liberalização da informação. Pode ainda dizer-se a propósito do trabalho dos técnicos, que foram criadas as condições para haver um controlo de produção desse produto que é o Projecto. E isto, mesmo quando, como a seguir referirei, a produção não tenha muito a ver com o sistema industrial da indústria de construção civil e materiais de construção, a qual por vezes é de produção artesanal.

6. Por último, a liberalização da informação passou por uma grande transparência do Serviço. Um grande número de circulares foi saindo para todas as Comissões: umas explicativas de aspectos de trabalho menos fáceis; outras informando simplesmente como era gerido o serviço em todos os seus aspectos, mesmo o financeiro. Indo, por exemplo, até à informação do ordenado de cada pessoa. Foram realizadas centenas de reuniões, estando o serviço aberto para toda a gente, podendo ser visitado e serem pedidas explicações. Contudo, não era entrar e, anarquicamente, pegar nos «dossiers», mas era saber onde se dirigir, a quem pedir as informações e onde estava arquivada essa informação.

Posso testemunhar provas de confiança criadas pelo conhecimento exacto dos comportamentos de cada um. Ao longo de alturas difíceis, senti a segurança de saber que a confiança pessoal não era abalada com tentativas de manipulação exteriores. E, quando, em 76, foi instaurado um inquérito ao serviço, cujos resultados nunca foram publicados, foi com alegria que li escrito, por quem, menos suspeitamente, estaria ao lado do Serviço SAAL, elogios ao trabalho realizado no Norte e à impossibilidade de lhe apontar os defeitos que levou à sua extinção. Se mais não houvesse, este aspecto tinha um enorme papel pedagógico e é talvez de repensar quão benéfico, na moralização do país, seria a transparência dos processos na administração pública.

Os problemas que o SAAL colocou e que teria sido necessário ultrapassar, resolvendo-os, não eram técnicos (de técnica de gestão administrativa ou outros de ordem técnica), eram políticos. E estes eram (e são hoje) sociais e, em sentido mais amplo, culturais. A partilha do poder é um atentado ao Estado centralista e o estado centralista está interiorizado em cada um de nós e, sobretudo, na luta partidária.

O sistema político-administrativo tem sempre originado que o papel da Administração não seja o de explicitar conflitos, mas o de os absorver, interiorizando-os sob a forma de conflitos burocráticos e sob a retórica do interesse geral. Foi, ao longo de 75 e 76, a tónica cada vez mais marcante contra o SAAL como serviço, acabando, como única solução, com a sua extinção.

A não transformação do aparelho do Estado e a manutenção ou reforço das suas características burocráticas levam-nos a uma única reflexão sobre a Administração Pública: o Estado perderá sempre em dois aspectos de capital interesse para o país: no da eficácia e no da democracia.

### III. O CONTROLO DO PROCESSO DE PRODUÇÃO

1. As movimentações populares pela resolução de necessidades básicas após o 25 de Abril traduziram-se em acções importantes, pelo seu número e pela capacidade de auto-organização e de gestão das soluções encontradas que revelaram. A necessidade de encontrar resposta para a habitação, saúde, apoio à infância, ao desporto, à ocupação de tempos livres, etc. foram sucessivamente dinamizando pessoas e criando estruturas novas, algumas das quais ainda hoje funcionam plenamente.

A «participação pública» (sem experiência antes de 25 de Abril) foi assim ensaiada a partir da busca de soluções para dar resposta às necessidades mais palpáveis do quotidiano. Esta passou a breve prazo para uma nova necessidade surgida da prática, o controlo do processo de produção, das soluções a adoptar, para atingir a resolução dos seus problemas. Entre diversos aspectos possíveis de serem estudados neste processo de controlo, dois, julgo, seriam de especial interesse para a produção de habitações e que apontaram para soluções inovadoras:

- a) as questões decorrentes duma nova relação cliente-técnico projectista (já referido em parte em II, pela sua relação com a administração pública);
- b) e as questões decorrentes duma nova relação cliente-sector empresarial da construção civil.

2. As formas de organização local da população ensaiaram assim a gestão da cidade, por um lado, e novas formas de organização no sector da produção, por outro (desde os projectos de arquitectura à produção industrial). Foi articulada pela primeira vez em Portugal a resolução das necessidades básicas com a Produção. Pode dizer-se que *foram ensaiados assim alguns vectores dos mais importantes num novo modelo de desenvolvimento possível para o país.*

As primeiras obras de construção surgiram em Outubro de 1975 e, depois, durante 1976. A pressão do clima político vivido explica as dificuldades em estudar mais profundamente as melhores soluções. Contudo, muitos aspectos foram equacionados e debatidos, ficando escritos e presentes na memória.

A articulação do sector produtivo e do sector da habitação social não teve, porém, tempo nem apoio para se desenvolver mais do que o apontar de experiências. Pode, hoje, dizer-se que foi tentado o controlo do processo produtivo do *habitat*, isto é, o que vai da concepção dos projectos de arquitectura à

obtenção de terrenos e à execução da obra construída (materiais e tecnologia).

Não houve muitas experiências testadas no aspecto de obras de construção civil, porque dois anos não poderia nunca constituir em número um quantitativo muito grande de exemplos. Podem referir-se, contudo, os seguintes:

- a auto-construção, nalguns locais;
- a auto-gestão das obras, em todas elas;
- a discussão em torno do aparecimento de cooperativas de construção civil;
- os acordos de prestação de serviços e entreaajuda entre Comissões de Moradores e Comissões de Trabalhadores de empresas;
- a absorção de desempregados dum local, pelas obras desse mesmo local;
- o estudo do perfil das empresas de construção (média ou pequena) que deveria ser admitida a concurso para este tipo de obras;
- o estudo dos materiais ou tecnologias que representassem maior absorção de mão-de-obra ou de recursos locais e menor incorporação de capital estrangeiro;
- etc.

Estas foram algumas das questões que mais exactamente, durante 1976, movimentaram técnicos e moradores, e levaram à criação, dentro do SAAL-Norte, de um departamento especificamente orientado para estas questões. Questões que, mesmo após Outubro de 76, ainda originaram a continuação de reuniões com as organizações de moradores que detinham um volume de cerca de 400 habitações em execução de obra e 1 700 habitações prontas a lançar em obra. Textos técnicos, propostas, discussões, ensaios de experiências, foram muito importantes para quem neles interveio, mas não tiveram todavia a dimensão interdepartamental que necessitavam.

3. À época, o papel atribuído à indústria de construção civil na política económica, e a esta na política geral do país, não teve grande consonância com as preocupações que se sentiram no SAAL-Norte. As propostas urbanístico-arquitectónicas tinham que ser, no Porto, pelas suas características urbanas, projectos de reabilitação do tecido construído. Ora, esta preocupação era estranha às políticas de então, em Portugal.

Portugal, em 75-76, estava muito longe das preocupações já correntes, nesses anos, na Construção Civil Europeia. Ainda



mais, se se pensar que objectivos tais como a defesa do meio-ambiente contra a poluição, a eficaz utilização dos recursos e as regulamentações de imputação regional do sector da construção civil actuando sobre o ordenamento do território, só para falar de alguns aspectos, eram objectivos económicos novos, mesmo na Europa. Estes aspectos, como vários outros, tinham que ser, como é óbvio, completamente estranhos aos objectivos da política económica portuguesa. Assim, não é de espantar que tentativas de acção no domínio da construção civil, pelo SAAL, não obtivessem eco favorável e tivessem sido quase totalmente ignoradas, ou confundidas mesmo com medidas que contrariariam o crescimento económico do país, o pleno emprego, a estabilidade de preços e outros tantos objectivos duma economia mais clássica (específica da década de 50-60).

Creio todavia que, se tivesse sido dado mais tempo ao processo SAAL e sabendo-se quão sensível é o sector da construção civil às medidas governamentais, de subvenções ou outras, para intervir no volume e tipo de construções no curto prazo, as discussões iniciadas teriam tido maior repercussão e deixariam propostas mais conhecidas (e ainda nas indústrias de materiais de construção).

É aqui que insiro o que escrevi na parte I deste texto. É nesta problemática que se verificaria a necessidade dum aparelho de Estado responsável e eficaz. O Estado directa ou indirectamente actua sempre sobre a construção civil, tendo este Sector uma importância reguladora fundamental na economia do País. Mas o SAAL foi extinto e por sua vez, também, o FFH foi extinto. Hoje, o aparelho de Estado que a Construção Civil necessita, para enquadrar a sua actividade, ditando as regras que permitam cumprir o seu papel económico, esbate-se cada vez mais.

4. Se a movimentação de técnicos, pela obtenção de trabalho junto da nova clientela, levou à experimentação dum novo produto e de novas relações de trabalho, também ajudou a clarificar questões que concorrem para uma apreensão da gestão da cidade. Se surgiu a movimentação de pequenas empresas e de desempregados junto do novo cliente promotor de habitação, também este apreendeu melhor o sector produtivo em causa e tornou-se activo, fazendo propostas concretas. Hoje muito do que então eram ensaios com uma feição inovadora e revolucionária, dez anos volvidos, são as verdadeiras soluções que o país necessita.

Mas este foi outro dos pontos sensíveis em que a capacidade de organização e de gestão revelada não era facil-

mente tolerada, porque apontava claramente para mudanças estruturais do país.

Não pondo em causa nem a existência do Estado, nem a existência duma Administração Pública, pode verificar-se o papel importante que teve o SAAL, como aparelho de Estado contendo vectores de transformação, para ajudar ao estabelecimento de novos vectores de transformação que apontavam para um modelo de desenvolvimento alternativo.

5. Os aspectos apontados são os mais importantes do SAAL como ensinamento, após os dez anos (74-84), e dentro duma perspectiva de repensar Portugal. Se, por um lado, a leitura dos acontecimentos pode ser a de pessimismo, porque não passaram de experiências asfixiadas, podem também olhar-se como o apontar de soluções desejáveis, aspecto hoje tão urgente se se quer que surjam alternativas, no contexto actual.

Pessimistas e optimistas sempre se reivindicam de realistas, todavia em Portugal, hoje, a teorização tem de se fundamentar na experiência havida e no país real.