

NUNO PORTAS *

O PROCESSO SAAL:
ENTRE O ESTADO E O PODER LOCAL

Não sei se numa mesa redonda como esta se justificariam duas intervenções sobre o mesmo objecto — neste caso essa iniciativa do pós 25 de Abril que foi o SAAL, num dos sectores mais polémicos da actuação do aparelho do Estado, do «novo» Estado: o da habitação. Um sector, que se poderia considerar menos estrutural em relação às transformações da sociedade portuguesa, se comparado com outros domínios da produção e das funções do Estado — já que se tratava de uma actividade mais ligada à reprodução da força de trabalho, o habitar, e ao emprego intensivo — que no entanto permitiu iniciativas que não se fizeram noutros sectores que poderiam porventura ter consequências mais profundas. A verdade é que, de certo modo, a habitação e, sobretudo, «as barracas», foram sempre a grande bandeira reivindicativa ao longo de todo o pós-25 de Abril; já era, de resto, antes do 25 de Abril, uma das maneiras privilegiadas e das poucas admitidas ou toleradas de dizer mal do governo. Era sempre a história dos bairros de lata que vinha nos jornais, que umas vezes a censura cortava, outras se tratava através de eufemismos, como saída normal dos jornalistas para levantar problemas e, portanto, criar um desconforto na opinião pública em relação aos problemas sociais. Privilegiava-se assim o problema da habitação e, dentro do problema da habitação, o problema das barracas que, porventura, era o seu aspecto mais visível ou mais espectacular, embora talvez não fosse o mais profundo. Portanto, também a seguir ao 25 de Abril aconteceu o mesmo, polarizando boa parte dos chamados movimentos sociais, à volta do tema da habitação, quer pelo lado da exigência de

* Arquitecto. Professor da Faculdade de Arquitectura do Porto. Secretário de Estado da Habitação do 3.º e 4.º Governos Provisórios.

nova habitação, quer pelo lado da ocupação das devolutas, quer pelo lado da problemática das rendas, especialmente dos subalugas, no caso do Porto, e tornando-se naturalmente também um dos sectores em foco dentro do aparelho de Estado. Cada vez que se realizavam debates públicos (TV, etc.) que havia uma reunião de ministros, que havia uma reunião com os membros do M.F.A. ou do Conselho da Revolução, o que se perguntava era — e a habitação? Como se a habitação fosse qualquer coisa que pudesse ter uma resposta imediata nos 15 dias seguintes. A pergunta que muitas vezes me fazia o primeiro ministro ou o próprio ministro era — mas quantas casas é que já temos? E eu dizia: sabe, é que as casas dantes demoravam 7 anos a fazer-se, se agora levarem 5 já ganhamos 2, já não é tão mau; se conseguirmos fazer em 3, ainda melhor! mas menos que dois é impossível, de maneira que, se a revolução durar dois anos, talvez a revolução ainda possa inaugurar casas; senão, só se inauguram as do último período de Marcelo Caetano, obviamente. E foi isso que aconteceu.

Portanto, e ao contrário do que se afirmou, não foi uma resposta às ocupações, que levou a procurar novas formas, não creio que tenha havido, nem subjectivamente, uma relação directa entre ocupações e lançamento dos novos programas como foi o caso do SAAL, ou da recuperação do Barredo, no Porto, ou da criação de condições ao cooperativismo habitacional — tudo medidas dos primeiros seis meses após o 25 de Abril.

De facto, pode documentar-se como as ideias mestras do programa SAAL estavam enunciados há muito tempo. Alguns anos antes da revolução, tínhamos todo um grupo de pessoas, não só eu, mas muitos outros, que vinham equacionando o que podiam ser formas alternativas que desbloqueassem a produção de habitação social, substituindo formas estatizadas, ou estatizantes. Recordo, por exemplo, a intervenção da Helena Roseta e do Carlos Barbeitos no Congresso de Aveiro e, nesse sentido, as conclusões do Colóquio da Habitação, feito sob o patrocínio do então Secretário de Estado Silva Pinto, portanto nos anos 69/70; muitos dos artigos que escreviamos nos trabalhos do LNEC e das escolas de Arquitectura, etc., toda uma série de material que estava, digamos, pronto a ser posto em marcha, desde que as condições fossem propícias. A primeira dessas condições era que existissem condições políticas para despoletar a vontade dos próprios interessados — as populações — de aceitarem um negócio com o aparelho de Estado detentor de parte dos meios imprescindíveis. Por outro lado, uma iniciativa governamental, embora em resposta a solicita-

ções exteriores ao governo que tomou forma em sequência de uma série de contactos com as primeiras associações de carácter reivindicativo que se fizeram nos bairros, a seguir ao 25 de Abril. Julgo que a reunião mais importante para o arranque, tenha sido talvez uma reunião, em Lisboa, com uma comissão de moradores do bairro da Sé, do Porto (que não veio ter nenhum programa SAAL, mas sim dar lugar à operação Barredo), porque foi a partir daí e de um «apalpar» mútuo de quais eram as intenções que saiu a formulação do famigerado despacho sobre o SAAL. Porque foi um simples despacho que, até ao fim dos seus dias, orientou este processo e sobre esta fragilidade administrativa também é interessante uma reflexão que farei a seguir. Tratou-se portanto de uma iniciativa do governo, que tinha um carácter experimental uma vez que ela não dependia exclusivamente do governo, mas dependia sobretudo do outro lado, dos destinatários, dos interessados. Foi por isso mal definida à partida, como um risco assumido e não como um defeito, porque para preparar toda a máquina para esta operação se tivéssemos esperado pela aprovação de todos os decretos necessários que revissem todas as implicações — as financeiras, as de expropriações, as de regime das cooperativas, etc., etc — nós não teríamos lançado o processo logo em Julho, e com a cobertura formal por despacho em Agosto seguinte mas, quando muito, um ano depois. Isto é, provavelmente já não se teria lançado. Portanto, quando se dizia — isto não está tudo definido — eu respondia: pois é, não está definido porque vamos definindo os aspectos legais necessários à medida que vamos experimentando. Isto foi tão verdade e Mário Brochado Coelho, entre outros, acompanhou muito esse processo na parte da produção de documentos legais, lembra-se que muitos dos projectos, dos rascunhos, de decretos que iriam estabilizar o programa e que não chegaram a ser decretados, muitos desses projectos tardaram porque eram discutidos com as comissões de moradores, através das chamadas coordenadoras constituídas nas várias regiões e daí vinham as respostas. E como esse processo não era simples o programa não devia esperar e não esperou. Entretanto os projectos iniciavam-se logo que se constituíam as comissões de moradores, os terrenos estavam a escolher-se — e, entretanto, iam-se preparando os decretos que deveriam consolidar o processo. Pareceu importante lembrar aqui esta opção inicial porque é uma típica questão de todas as fases de transição: a de saber por onde é que começa. Se se começa pelos decretos e pelas leis, ou se se começa por processos que alterem as condições e as relações de força, para que as leis sejam já a recolha dessas experiências e a sua

necessária consolidação, no caso de serem boas e de a relação de forças ser favorável.

Quanto aos objectivos que estão praticamente descritos no despacho (que não vale a pena estar aqui a ler) destaco alguns que poderiam ser interessantes para este debate sobre as relações do Estado com os movimentos sociais. Por um lado procurava ligar-se o Estado a certos sectores mais dinâmicos da sociedade civil, através de um mecanismo de descentralização. Não uma descentralização para as autarquias — esse era um processo que também se estava a dar paralelamente e que levaria um par de anos — mas uma descentralização de facto, 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. Foi um movimento bastante mexido nessa fase, libertando, sobretudo, as acções a fazer de peias burocráticas tradicionais, pelas quais se levavam os famosos sete anos. Os sete anos, que referi, não é anedota. Os sete anos eram, de facto, a média do que levava uma operação do Fundo de Fomento da Habitação, desde o momento de decisão política ao momento das pessoas ocuparem as casas! F. F. H. onde, de resto, havia bastante pessoal qualificado e nem sempre submisso ao antigo regime.

Portanto, tratava-se de libertar alguns dos controlos, algumas das peias burocráticas, contando para isso com a própria pressão dos que iam ser beneficiados com o programa. Daí que o despacho, no aspecto, por exemplo, de financiamento — que é um dos grandes instrumentos de controlo do Estado, em relação aos grupos ou às entidades que são objecto da sua acção — o sistema fosse, inicialmente, o de dar à Associação os cheques e dizer: agora, a responsabilidade da gestão do subsídio de Estado pertence-vos. Era um processo, portanto, o mais simples possível que não passava pela verificação das contas, nem dos concursos públicos para adjudicações, etc., etc. Evidentemente que isto significava um risco. Significava um risco de se perder dinheiro, o qual um dia se poderia voltar contra o programa. Essa denúncia chegou a ser feita. Foi aliás uma das razões invocadas para a sindicância feita ao programa SAAL um ano e tal depois e o relatório feito pelos sindicantes, que eram dependentes de quem mandou fazer a sindicância e não encontraria uma única objecção, que eu me lembre (eu li o relatório, suponho que continua secreto) uma única transgressão quanto à gestão dos dinheiros pelas associações ou cooperativas de moradores, o que é interessante. Encontraram algumas coisas que consideraram irregulares do ponto de vista da prestação de serviços das brigadas ou equipas técnicas mas não encontraram

qualquer irregularidade no que diz respeito à gestão dos dinheiros entregues pelo Estado às cooperativas ou às associações para elas gerirem, o que é notável se nos lembrarmos do ambiente que se vivia. Mas sabia-se que se corriam riscos, que haveria sempre uma suspeita para os que defendiam a via estatizante.

Segundo ponto, que interessava mais disciplinarmente a arquitectos, engenheiros, assistentes sociais, sociólogos (se os houvesse disponíveis para isto) era o de ligar a função técnica existente nas instituições do Estado ou fora delas, aos agentes que deveriam servir. A produção de habitação clássica dos aparelhos de estado, quer dos países de Leste, quer dos países do Oeste, quer dos do terceiro mundo, são os de que a habitação se produz através de uma racionalidade decidida no aparelho de estado, mais ou menos central, e independentemente da vontade e recursos não monetários dos moradores a quem se destina. Procurava-se romper este alheamento dos moradores em relação ao processo de decisão que lhes diz respeito; mesmo que isto significasse multiplicar o número de técnicos envolvidos no processo porque, evidentemente, para conseguir o diálogo entre moradores e técnicos, não é possível recorrer à facilidade da adopção de um projecto tipo, como se usa em muitos países — projectos tipo estandardizados feitos na administração central ou regional ou até local e que se supõe servirem a todas as comunidades, quaisquer que sejam as características delas. Era preciso para isso, portanto, desmultiplicar a função técnica; logo, gastar talvez mais dinheiro em técnicos (nem isso aconteceria), tentando obter algumas vantagens, como por exemplo na adopção de tecnologias mais apropriadas, como agora se diz, e se as tecnologias são mais apropriadas o Estado, ou a sociedade, ganharia recursos, compensando o que, por hipótese, se gastava a mais em pessoal técnico. O que não excluía uma leitura que também foi feita (e que Margarida Coelho referiu) de que, ao fim e ao cabo, tinha sido uma bela oportunidade para uma quantidade de arquitectos jovens ou com pouco trabalho arranjam trabalho fácil, agradável e ainda por cima sem aqueles complexos de culpa dos arquitectos de esquerda por trabalharem nas costas dos moradores.

O terceiro aspecto que me parece interessante discutir ainda hoje, era o da incidência urbanística do problema. Tratava-se de reconhecer um direito à permanência no sítio que as comunidades já habitavam ou, o que é o mesmo, tratava-se de reconhecer uma certa continuidade às comunidades que viviam em condições de habitação más, mas em áreas que muito provavelmente lhe serviam. Este reconhecimento do direito ao

sítio era também um pau de dois bicos. Tratava-se, por um lado, de dizer: acabou a história de tirar as famílias duma área, pô-las a 20 Km, num bairro social e depois utilizar para um grande estacionamento ou para edifícios de escritórios ou para casas de luxo a área que elas antes habitavam. Tudo bem, isso é um dos argumentos clássicos e também um dos lugares comuns, de toda a crítica que se fazia as políticas de habitação, não só em Portugal, como noutros países. Portanto, acabemos com a irradicação e para isso o ponto de partida era «as pessoas ficam aí», onde sempre viveram. Aconteceu é que, nalguns casos, as pessoas estavam em sítios maus, onde até podiam não estar interessadas em ficar se lhes fossem apresentadas alternativas. Por isso mesmo o despacho, nesse aspecto, era prudente. Dizia-se que «no caso de haver consenso sobre a inadequação desse sítio, se devia encontrar uma alternativa com o município». Isto gerou, portanto, uma polémica séria, sobretudo entre as associações de moradores (e os seus técnicos) e os municípios (e os seus técnicos) que não teve sinal igual em todo o país — dependia muito das situações dos bairros, dependia muito das maiorias políticas nos diferentes municípios e nas próprias Associações — e tanto se deu no Porto, onde o município tinha um presidente PSD e as associações de moradores lhe fizeram uma guerra frontal que chegou ao extremo de invasão da Câmara para forçar o desbloqueamento de certos processos de cedência de terrenos, como se deu, por exemplo, nos arredores de Lisboa, com Câmaras M.D.P./C.D.E. ou P.C.P., onde as brigadas ou os moradores, supostamente liderados por grupos supostamente esquerdistas, faziam oposição e diziam «o município não está a resolver os problemas do povo», ou, no caso do Algarve, entre Associações e brigadas lideradas por militantes do P.C.P. e os municípios socialistas e assim sucessivamente. Portanto, a partidarização quer do poder local, quer das associações de moradores, quer das brigadas, ou de ambos, é um dos aspectos também mais interessantes de discutir à distância de dez anos. E, no entanto, pouca gente ainda o fez. Que eu saiba, o único sociólogo que trabalhou a fundo neste campo específico dos conflitos ligados ao SAAL foi o sociólogo Sérgio Lemos, numa tese, que, infelizmente, não está publicada. Mas, voltando ao reconhecimento do direito ao sítio tratava-se simultaneamente de uma conquista muito importante em relação ao passado mas seria também a motivação para um certo número de conflitos que podiam vir a pôr em causa um programa, que se movia entre duas novidades do 25 de Abril: uma, o poder local e a outra a autonomia dos movimentos sociais de base local. Os conflitos de facto, foram sempre muito mais fortes com o poder

local do que com o poder central. (E isto, mesmo depois de ter saído o arquitecto Nuno Portas lá da Secretaria de Estado).

Um subproduto deste conflito é o pôr em questão o plano urbanístico. O plano era sempre uma coisa que os técnicos, especialmente os progressistas, consideravam muito importante. Acusava-se o regime anterior de não ter planos e quando começam a aparecer estes conflitos no meio urbano, verificam-se numerosas reivindicações de localizar os novos bairros onde o plano em vigor previa outras funções, o caso mais referido era o do Porto, uma das raras cidades que tinham um plano institucionalizado — o famoso plano Auzelle, que fazia escola — e onde os técnicos do município aparecem na posição de dizer: nós estamos a defender o plano. O SAAL ou o Barredo estavam a levantar uma questão que depois viria a ser bastante discutida em experiências de planeamento municipal de outros municípios: o problema de fazer o plano de baixo para cima ou fazer o plano de cima para baixo. Fazer o plano de baixo para cima, quer dizer, partir dos bairros para a totalidade da cidade ou, ao contrário, partir da visão geral da totalidade da cidade para dizer o que é que interessa a cada bairro, que era como se fazia antes e como se faz ainda na maior parte dos sítios, mesmo no estrangeiro.

Finalmente, um quarto aspecto, talvez o que para mim é, ainda hoje, mais problemático e em que pouca gente fala: tratava-se conscientemente, e isto vinha desde os tais estudos feitos antes do 25 de Abril, de encontrar uma forma de actuar que maximizasse a aplicação na habitação de toda a espécie de recursos dos moradores. A ideia de que todos os moradores que precisam do auxílio do Estado não podem dar nenhuma espécie de contribuição porque já são explorados era, evidentemente, uma ideia simplista que não se adequava ao problema real do país. Nenhuma política de habitação que pretenda ter resultados a prazos relativamente próximos pode ser gratuita, exactamente devido ao custo da habitação e, até, ao facto de não existirem apenas duas categorias de pessoas — as que não têm recursos nenhuns e as que têm todos os recursos. A chamada solvência não tem uma linha separadora clara e indiscutível. A solvência é sempre relativa. Em relação à habitação como em relação a outros bens. Portanto, em relação a uma camada importante da população que demonstrava uma capacidade de autoinvestimento importante, por exemplo nos bairros clandestinos, exigia-se que para efeitos dos programas institucionais se considerasse que essa capacidade não existia, 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 maneiras, provavelmente interessantes para os moradores, de reduzir o custo do investimento estatal. Daí que o programa tivesse estabelecido outra forma de partilha: o Estado entrava com uma parte do custo da casa, a fundo perdido e o restante seria mobilizado pelos moradores, sob qualquer das formas existentes no mercado, a qual podia ser desde a autoconstrução ao autoinvestimento em dinheiro, ao empréstimo bonificado de entidades bancárias, mas qualquer dessas formas não eram específicas do programa. Específico do programa era «tome lá 40% do custo da casa a fundo perdido, os outros 60, desenrasque-se». O momento político em que o programa foi lançado, ao contrário talvez do que aconteceria se fosse hoje, levou a matar à nascença qualquer veleidade deste quarto objectivo do programa. De facto, salvo alguma rara excepção, os moradores não aplicaram no programa senão aquela parte dos recursos próprios que era a sua iniciativa na direcção da cooperativa ou no ir a reuniões discutir o projecto «com o arquitecto» ou discutirem-no entre eles, etc. Quer dizer, aplicar algum tempo do seu período fora do trabalho para discutir e gerir a sua acção, a sua intervenção. A aplicação de investimentos próprios foi praticamente insignificante só uma ou duas operações de autoconstrução parcial, com aplicação complementar de mão-de-obra própria. Por isso mesmo, nunca falei em autoconstrução para caracterizar o programa, mas sim de autopromoção dos bairros e essa autopromoção podia ou não incluir a chamada autoconstrução — a própria pessoa ir pôr tijolos ou telhas ou pintar a casa. De facto, o momento político nessa altura era de extrema radicalização e, curiosamente, o movimento mais descentralizado caiu na maior das contradições — visto agora à distância parece-me evidente — caiu na reivindicação da estatização completa do sector da habitação. E foi isso que o aparelho do Estado fez. Os bairros do SAAL continuam hoje a acabar-se sob a via mais institucional que sempre existiu, desde os tempos do antigo regime aos actuais. Quer dizer, regidas como verdadeiras promoções públicas convencionais. Quando se dizia «o Estado é que tem que pagar tudo, o Estado é que tem que fazer, o Estado é que tem que resolver, o Estado é que tem que tal...», os movimentos que eram movimentos de autopromoção ao mesmo tempo que de reivindicação, ao pôr o Estado contra a parede ou contra as cordas, levaram a situações sem saída naquele momento e, portanto, à paralização. Paralização quer do programa, quer das próprias realizações, em nome, provavelmente, duma situação política geral mais favorável, mas do ponto de vista da política da habitação, e é

nesse ponto de vista que me estou a colocar, perdeu-se a oportunidade, com este movimento altamente descentralizado, de incorporar recursos próprios, de qualquer natureza que fosse, coisa que é fundamental numa política qualquer de habitação que queira ser quantitativamente significativa, naqueles anos ou nos próximos, em Portugal. E que, de resto, não é inexistente tal como demonstram muitas formas subterrâneas de autoinvestimento que se fazem por esse país fora, e não só em Lisboa, como lembrou Margarida Coelho, no caso dos clandestinos, mas também por todo o Norte. Simplesmente, a partir do momento em que apareceu um programa institucional, neste caso o SAAL, as reivindicações do *apport* do Estado passaram a 100% e as pessoas retiraram qualquer afectação possível de recursos. Até se chegar a um ponto bem caricatural: convido-vos a visitar qualquer dos bairros do SAAL, e ter-vos-ia convidado a visitá-los mesmo logo um ou dois meses depois de habitados, para verem a quantidade de autoinvestimento que nessas casas se fez, por conta de cada um, destruindo dinheiro público gasto (a pagar pelos moradores também) em soluções decididas meses antes num processo que se dizia altamente participativo. Quando depois de gastar centenas de horas a discutir os acabamentos de um bairro, se diz que, de acordo com os moradores, as casas são todas em tijoleira e se chega lá um mês depois de as pessoas lá estarem a viver e se vê que a maioria colocou alcatifas, o que teria dispensado a tijoleira e poupado dinheiro aos moradores, é para mim a prova evidente da ideologia estatizante a que conduziu o movimento naquela fase mais reivindicativa e, por outro lado, da reduzida participação real nas decisões, com os técnicos e os líderes a imporem-se aos associados.

Eu queria ser um pouco polémico, porque penso que em geral temos mantido uma discussão sobre esta experiência demasiado maniqueia: o SAAL é que foi bom, foi uma bela aventura, os moradores é que eram bons, as brigadas também eram ainda relativamente boas, o Estado esse era mau e determinadas pessoas, até sabemos todos os nomes delas, foram os carrascos. Ora, eu acho que o problema é mais profundo do que isto. Essas pessoas foram, de facto, agentes intervenientes no momento oportuno de resolução de conflitos que estavam latentes antes e cujo sentido era menos claro. Foram resolvidos da forma mais desfavorável para qualquer coisa que podia ter sido inovadora. Mas as responsabilidades não estão só num «lado». De resto esses lados eram múltiplos porque não estavam em presença a população e o Estado: do lado da «população» estavam também, por exemplo, os partidos e não só um ou

dois. Ora a prática mostrou que havia desconfianças do SAAL em todos os partidos embora de diferente natureza. Eu disse e afirmei num artigo, aqui há uns anos, que o SAAL foi um programa tão controverso que nenhum partido político, desde a extrema esquerda à direita, teve unanimidade de posição em relação ao SAAL, ao longo do ano e meio em que ainda durou como movimento vivo, se visto do Norte ao Sul do país. Se for preciso repito esta pequena tese: nenhum partido político teve a mesma posição perante o SAAL, ou de sim ou de não, favorável ou desfavorável, do Norte ao Sul do país, desde o 25 de Abril até ano e meio em que o programa se foi estancando. Aliás, o programa nunca foi extinto ao contrário do que se diz. O programa foi ou não continuado localmente, melhor ou pior, pelas autarquias, o que era lógico que acontecesse, coisa que muita gente ligada ao SAAL não aceitava porque não acreditavam no poder local como uma realidade potencialmente positiva e movimentadora. Ora os conflitos que se acumularam teriam que ser resolvidos, mais dia menos dia, e foi por esse lado que apareceram as pressões para o extinguir como «serviço técnico» autónomo ainda que não como programa. E até se pode dizer que deu nascença a muitas outras experiências que ainda não morreram e que estão vivas: por exemplo, o próprio movimento cooperativo da habitação a partir da nova formulação, que teve lugar apenas uns meses mais tarde, viria a herdar muitas das aquisições ou, pelo menos, alguns aspectos da metodologia utilizada neste programa. E muitos dos aspectos mais interessantes da gestão local que hoje se faz em Portugal também penso que provavelmente seriam diferentes se não tivesse havido este programa tão controverso.