

### 5.5.2 - Os promotores privados: a autopromoção, a provisão pelos particulares para o mercado e a provisão pelas empresas

A autopromoção caracteriza-se pelo facto de o alojamento se destinar ao uso do promotor, sendo a sua característica fundamental a reduzida dimensão do processo de produção, limitado à construção de pequenos projectos, geralmente a moradia uni ou bifamiliar, realizada por pequenas empresas de construção local, ou por contratação de trabalhadores especializados para certas fases do processo de construção, com frequente participação de trabalho familiar.

Como já salientámos, o alojamento constitui um domínio de necessidades sociais em que a oferta estatal tem sido claramente deficitária e, perante isto, a procura social é forçada a soluções de recurso geradas no seio da própria sociedade civil, sob pena de se manter insolvente. Esta capacidade de resposta é materializada na autopromoção, cujo impacto nos concelhos periféricos do Porto é particularmente significativo, se atendermos ao número de habitações unifamiliares existentes, como já referimos acima, aquando da análise do número de alojamentos por edifícios nas várias freguesias (ver supra fig. 46).

Este tipo de promoção engloba, não só, processos legais, como ilegais, isto é, sem licenciamento camarário, quer dos loteamentos, quer das construções, situação esta, aliás, já analisada por nós, em outro trabalho<sup>1</sup>.

Quanto às condições de existência deste tipo de promoção, saliente-se:

- o acesso a lotes de terreno de pequena dimensão, situação decorrente quer da estrutura de propriedade da terra muito dividida, quer de processos de loteamento legal ou ilegal, situações que se têm desenvolvido, sobretudo, nos concelhos periféricos ao Porto, paralelamente com a desvalorização dos usos agrícolas da terra, possibilitado o seu desvio para um uso mais compensador - como é o caso da urbanização;

- a disponibilidade de trabalho, quer através da utilização de trabalho familiar, quer da mobilização de especialistas que trabalham por conta própria ou de pequenas empresas, abundantes no sector da construção e cuja capacidade de trabalho e o baixo nível de tecnologia utilizada se adapta a este tipo de promoção de pequena escala. A regra, neste caso, é pagar o que não se sabe fazer e fazer por si ou pelos seus o que se sabe;

- a desvalorização dos tempos de lazer, que é aproveitado para a construção e a aceitação de longos períodos de sub-consumo da habitação, até à conclusão final desta;

---

<sup>1</sup> MATOS, Fátima Loureiro de - *A construção clandestina em Vila Nova de Gaia - o caso dos bairros do Picão e da Madalena Nascente*. p. 149 a 280.

- a maior flexibilização do processo construtivo, adaptando-se este, à capacidade financeira das famílias;

- o financiamento garantido pelas poupanças familiares, na maioria dos casos, sem recurso aos mecanismos institucionais de crédito;

- a importância que a posse de casa própria e o modelo unifamiliar representam para as famílias, situação que suscita uma mobilização colectiva de vontades e esforços, de modo a favorecer a realização desse objectivo - a materialização de um sonho, assente num grande esforço de trabalho e de capacidade de poupança. Um imaginário colectivo de realização e sucesso de vida, simbolizado pela casa.

Atendendo a este quadro, o processo de construção caracteriza-se por um período de tempo relativamente alargado, uma vez que, na generalidade dos casos, a construção é faseada e com ritmos diferentes, conforme a disponibilidade financeira do agregado familiar e o tempo disponível para a construção ou orientação da mesma, aproveitando, muitas vezes, os fins-de-semana e os períodos de férias, ou, ainda, as horas livres do emprego. Refira-se além do mais, que a ocupação da casa ocorre, com frequência, antes desta estar totalmente concluída, melhorando-se as suas condições de habitabilidade (caso dos acabamentos internos e externos e ligações à rede de infra-estruturas) ao longo do tempo de acordo com as disponibilidades financeiras e de trabalho familiar, ou das empresas e dos especialistas.

Esta estratégia de prolongamento da construção ao longo do tempo, articulada com a capacidade de financiamento, torna este tipo de promoção menos sensível às variações conjunturais, sendo considerada um elemento de suavização dos ciclos da construção, permitindo, ainda, pela eliminação das margens de lucro, pelo recurso ao trabalho familiar e pela compra dos materiais a fornecedores locais, que, quase sempre, facilitam o pagamento a prestações, uma significativa redução dos custos da habitação.

As características deste tipo de promoção (a autopromoção total ou parcial, faseada) e a tipologia a ele associada (a moradia unifamiliar evolutiva) conferem aos espaços produzidos uma imagem que, no início, é marcada por uma certa desqualificação, quer das habitações, quer dos espaços envolventes, mas que vai melhorando ao longo do tempo até ao limite de durabilidade da habitação. Imagem negativa esta, mais marcante no caso da construção clandestina, uma vez que a infra-estruturação destas áreas é problemática, exigindo planos de recuperação de iniciativa camarária, por vezes, de difícil resolução e extremamente morosos.

Contudo, a maior flexibilidade física das tipologias habitacionais, confere a estes espaços uma certa capacidade de adaptação, através da gestão da densificação do espaço conforme a pressão da procura de habitação, tal é conseguido, nomeadamente, através do desenvolvimento de mercados mais ou menos informais de arrendamento de habitações, ou de estratégias baseadas nas redes de relação familiar alargadas, que

viabilizam a construção no fundo do lote, ou o acrescentamento de mais um andar para os filhos que casam podendo, também, ser destinado ao arrendamento.

Refira-se, ainda, que a relação entre esta forma de promoção e a intervenção do Estado é problemática, sobretudo no que toca aos procedimentos de licenciamento de um processo que, como salientámos, é evolutivo, não se adaptando ao sistema de licenciamento vigente, uma vez que este impõe regras rígidas, quer quanto ao cumprimento dos regulamentos construtivos, quer quanto ao tempo de duração do processo de construção.

É precisamente devido a este facto, decorrente da relação entre o Estado e esta forma de promoção, que se assiste, actualmente, ao progressivo abrandamento deste processo de promoção habitacional. Em primeiro lugar, devido às maiores dificuldades na reconversão dos terrenos com uso agrícola para uso urbano, imposto pelas normas de protecção relativas quer, à Reserva Agrícola Nacional e à Reserva Ecológica Nacional, quer pelos Planos Directores Municipais, entretanto aprovados. Em segundo lugar, pela maior fiscalização quanto ao cumprimento das normas relativas ao loteamento urbano e construção, nomeadamente no que se refere à infra-estruturação (redes de saneamento, abastecimento de água e arruamentos) dos terrenos a urbanizar e às regras relativas à edificação (cumprimento das normas impostas pelo RGEU e licenciamento municipal de obras particulares). Por último, pela diminuição da capacidade de poupança familiar, devido à maior instabilidade do emprego e aumento do desemprego, não permitindo uma fonte regular de rendimento que seria mobilizado para a autoconstrução, fazendo aumentar o número de famílias dependentes da intervenção directa do Estado no que respeita ao alojamento.

Por estas razões, parece-nos, pois, importante que o Estado e, particularmente, as autarquias, encontrem mecanismos que permitam integrar e apoiar estas iniciativas individuais sem, contudo, as destruir, aliviando, sobretudo, a enorme privação das famílias durante o processo de autoconstrução. Aliás, existem já algumas experiências, aparentemente pouco dispendiosas, neste campo, nomeadamente a venda de lotes infra-estruturados pelas autarquias, destinados a esta forma de promoção, assim como, o financiamento da compra de terrenos e de materiais, pelas famílias de menores rendimentos, experimentado durante a vigência do S.A.A.L..

Contudo, estas medidas têm tido um papel bastante residual e esporádico, apostando-se mais na construção directa pelas autarquias, cujos modelos construtivos se afastam muito do modelo da autoconstrução, situação que decorre, quer da dimensão das necessidades habitacionais, quer da falta de terrenos públicos, procurando-se, assim, com a construção em altura, uma economia de escala.

Apoiar este tipo de iniciativas, parece-nos importante não só, como uma forma de reduzir os custos da produção para o Estado ou Autarquias, como ainda, como forma

de atrair recursos, aumentando a possibilidade de escolha dos utentes e a sua satisfação habitacional, dado o forte envolvimento destes no processo construtivo.

A provisão pelos particulares para o mercado, caracteriza-se pela existência de um contrato entre o dono da obra (um particular que assegura as tarefas de promoção e comercialização - podendo esta ser feita directamente ou recorrendo a uma mediadora imobiliária -, assumindo os inerentes riscos financeiros) e uma empresa de construção, que a executa. Este "modelo" está, assim, directamente relacionado com a provisão pelas empresas, quer através da concorrência no mercado da habitação (captando clientelas potenciais da promoção empresarial), quer do recurso a uma empresa construtora, para a execução da obra. Estas são, geralmente, pequenas empresas, em regime de empreitada, com alvarás que apenas lhes permitem construir projectos de pequena-média dimensão (um único edifício habitacional, ou um pequeno conjunto de edifícios, normalmente inseridos na malha urbana preexistente).

Esta forma de promoção, viu-se ultrapassada, a partir de 1986, pela provisão pelas empresas, já que, no caso da nossa área de estudo, ela teve maior preponderância entre 1975 e 1986, tradicionalmente associada ao mercado de arrendamento que, dada a quebra sofrida, tem vindo a investir cada vez mais na venda de habitação.

A diminuição do papel deste tipo de provisão na oferta habitacional está relacionada, por um lado, com a questão de acesso ao solo, particularmente, o aumento progressivo do seu custo, colocando-as em desvantagem relativamente às empresas, cujos recursos financeiros são bastante mais elevados, o que lhes permite gerir bolsas de terreno apreciáveis. Por outro lado, resultou de uma consequência directa da reestruturação geral do sector da construção, ocorrida em meados dos anos 80, com progressiva concentração, nas empresas de construção, das tarefas de promoção, construção e comercialização. Simultaneamente, assiste-se a uma crescente especialização de cada um destes ramos do sector da construção, quer internamente, dentro das próprias empresas de construção, quer externamente, com o aparecimento de empresas imobiliárias especializadas, sobretudo nas fases de promoção e de comercialização.

Refira-se, ainda, que este tipo de provisão, depende muito das poupanças que possam ser canalizadas para o sector, apontando-se como um dos meios de a implementar, a revitalização do mercado de arrendamento.

A provisão pelas empresas caracteriza-se pela concentração numa mesma entidade das tarefas de promoção<sup>2</sup> e de construção, de forma a obter economias de escala, quer do ponto de vista da organização de todo o processo de promoção-

---

<sup>2</sup> Que engloba a obtenção do terreno, definição do projecto habitacional e do capital necessário ao início da construção.

construção, quer de comercialização, ainda que, a tendência actual, seja a de uma maior especialização das várias fases do processo construtivo. Este tipo de provisão pode estar associado à produção de várias tipologias urbanas, desde a construção de edifícios no interior de espaços já relativamente consolidados, até à promoção de grandes projectos em novas áreas de expansão - as "urbanizações" ou "unidades de vizinhança" e, mais recentemente, adquirindo a forma de "condomínios fechados" (estes, destinados às camadas sociais com rendimentos mais elevados).

Quanto à especialização referida, esta pode ocorrer internamente, no interior das empresas (sobretudo nas de maior dimensão), criando-se, neste caso, sub-empresas especializadas nas várias tarefas do processo de produção, ou através da contratação de empresas exteriores especializadas, particularmente no ramo da promoção e da comercialização (diminuindo, neste caso, os riscos e os custos destas fases do processo para as empresas de construção).

No que se refere à primeira situação, ela permite à empresa articular várias fontes de rendimento potenciais, diminuir os riscos e aumentar a taxa de rotação do capital a investir, nomeadamente, por intermédio:

- da especulação no mercado de solos - aquisição antecipada de terrenos a preços vantajosos e com boas expectativas de aumento de preço a médio prazo (solos bem localizados relativamente às infra-estruturas e equipamentos existentes), constituição e gestão de bolsas de terrenos, ou venda de parte do património fundiário quando os preços se tornam atraentes ;

- da comercialização antecipada dos alojamentos (a venda em planta), o que possibilita adaptar a cadência e o processo de construção ao ritmo de comercialização dos alojamentos; do recurso ao crédito bancário, para financiamento da construção, articulado com o crédito garantido à venda dos alojamentos pela mesma instituição de crédito;

- da negociação das condições de contratação de fornecedores de materiais de construção ou de outros intervenientes no processo construtivo, como é o caso, da subempreitada total ou parcial da obra, permitindo, por exemplo, diminuir os encargos directos com a mão-de-obra, uma fiscalização mais rigorosa da qualidade e do cumprimento dos prazos do processo construtivo por parte da empresa contratante<sup>3</sup>;

---

<sup>3</sup> O recurso à subcontratação é, hoje, uma realidade, não só nas grandes empresas, como até nas de pequena e média dimensão, como podemos constatar a partir das entrevistas que fizemos, a algumas empresas de construção sedeadas na nossa área de estudo. A figura do promotor-construtor tem vindo a perder terreno, a favor da especialização e da subcontratação, sendo, aliás, uma das consequências das maiores exigências qualitativas dos empreendimentos (por parte da procura), uma vez que a fiscalização interna da obra e o controle de qualidade pela empresa contratante, se tornam mais independentes e

- do bom relacionamento com as autarquias locais, nomeadamente com os técnicos autárquicos, permitindo-lhes economias relativamente ao processo de aprovação dos loteamentos e aos projectos de construção<sup>4</sup>.

Em suma, a estratégia geral é a de redução dos custos, os quais, serão tanto menores quanto mais se conseguirem obter economias de escala, não só ao nível da produção mas, também, nos processos de comercialização e na aquisição de terrenos. Compreende-se, assim, a associação entre esta estrutura de provisão e a forma urbana, designada por "unidades de vizinhança", constituídas, essencialmente, por edifícios em andares, englobando, ainda, outras actividades como áreas comerciais, equipamentos de lazer, espaços verdes e de circulação interna.

Para além destas características, este tipo de provisão depende de outras condições, nomeadamente, a existência de um mercado de massas, de forma a assegurar a sua produtividade, situação directamente subordinada ao aumento dos rendimentos das famílias e aos sistemas de crédito à aquisição de casa própria<sup>5</sup>. Estas condições têm vindo a melhorar progressivamente, desde 1976<sup>6</sup>, particularmente a última com, a crescente descida das taxas de juro e a maior competição entre as instituições financeiras.

Relativamente à evolução do crédito à habitação e segundo dados fornecidos pela Caixa Geral de Depósitos, para os anos de 1979 a 1993, verifica-se uma oscilação do crédito à construção, com uma quebra acentuada entre 1981/86, coincidente com a crise que afectou o sector da construção, para, depois, aumentar até 1991, decrescendo a partir deste ano (fig. 58 e 59).

---

rigorosos, permitido, ainda, um maior rigor no cumprimento dos prazos estabelecidos para a obra, diminuindo, portanto, os custos provenientes dos atrasos.

<sup>4</sup> Das entrevistas que fizemos a algumas empresas de construção sedeadas no Grande Porto, este factor é considerado muito importante, condicionando, aliás, a sua área de acção aos municípios em que se encontram instaladas, não havendo vantagens em alargar o seu mercado a outros municípios, pois, este facto, implicaria o estabelecimento de novas relações, com custos financeiros e de tempo acrescidos.

<sup>5</sup> Ver a este propósito, CARDOSO, Abílio - *Dinâmica de estruturação de uma metrópole de um país da periferia da Europa: o processo de urbanização da área Metropolitana do Porto desde os anos cinquenta*. p.32-33 e CARDOSO, Abílio; SHORT, J. R. - *Forms of housing production: initial formulation*. p. 917-928.

<sup>6</sup> Lembre-se que é neste ano que se cria o crédito para aquisição de casa própria (crédito geral, bonificado e jovem), sofrendo, posteriormente várias alterações legislativas: D.L. 459/83; D.L. 328-B/86 e D.L. 349/98.

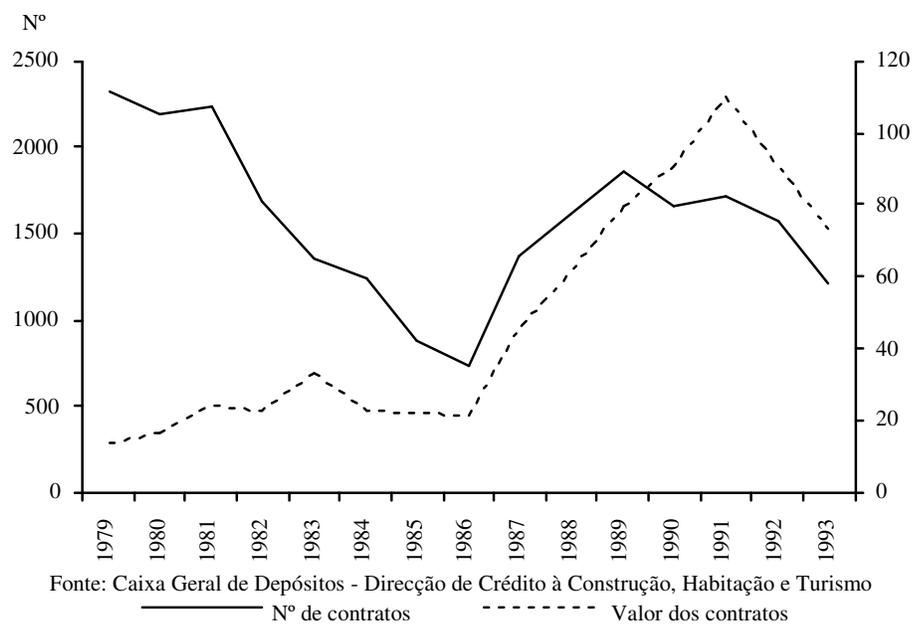


Fig. 58 - Crédito à construção para habitação - contratos realizados na C.G.D., no país

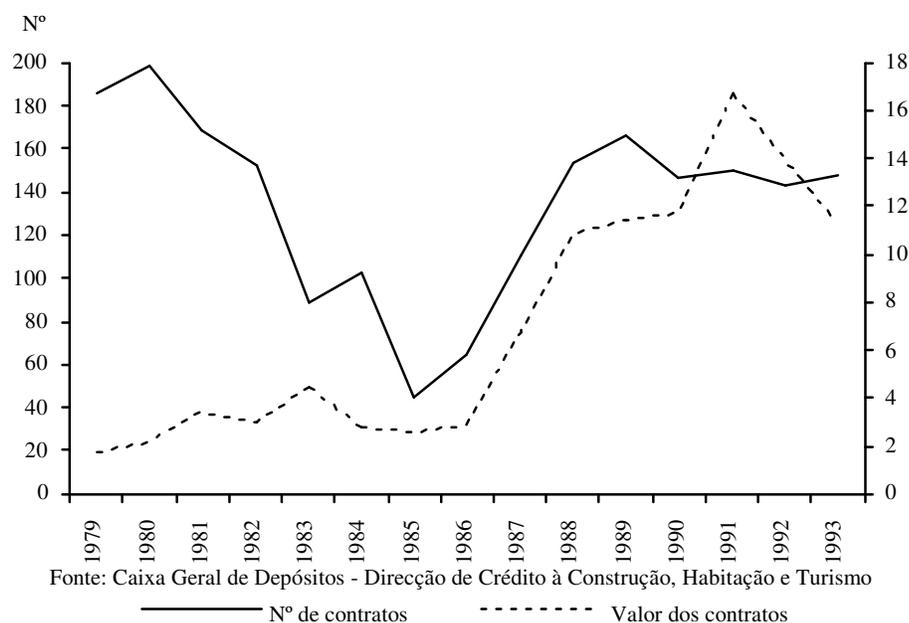


Fig. 59 - Crédito à construção para habitação - contratos realizados na C.G.D., no distrito do Porto

Quanto ao crédito à compra de habitação a tendência geral é de aumento, ainda que as curvas apresentem uma certa oscilação, com períodos de recessão (1982/85 e 1989/91) e períodos de expansão (1979/81, 1985/1988 e 1991/92), mais ou menos coincidentes com aos apresentados pelo crédito à construção (fig. 60 e 61)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Esta tendência geral de aumento do crédito à aquisição de habitação, acentua-se nos anos 90, segundo dados da Direcção Geral do Tesouro, em 1990 foram contratados 37 537 empréstimos à

Esta evolução do crédito à aquisição da habitação reflecte uma ampla dependência de decisões motivadas pela situação económica global do país. De facto, situações de relançamento económico-financeiro global ou restrições ao crédito têm grande impacte no mercado habitacional, já que este se encontra muito dependente e fundamentalmente organizado em função da venda de habitação "bonificada".

No entanto, se analisarmos a importância que o crédito à aquisição de habitação assumiu no volume de crédito total à economia, verifica-se que esta tem vindo a aumentar.

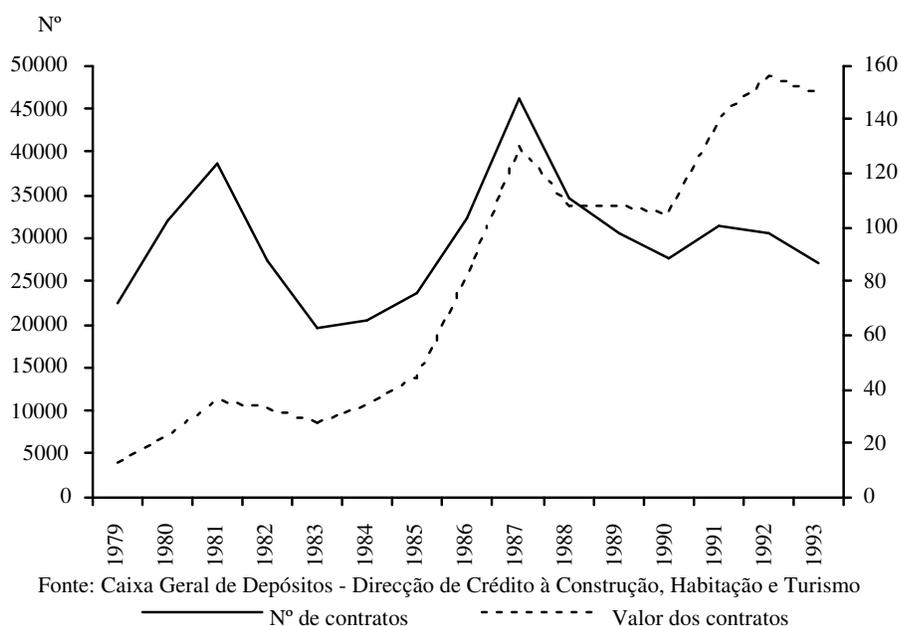


Fig. 60 - Crédito à habitação para aquisição de casa própria - contratos realizados na C.G.D., no país

---

habitação, em 1999 os contratos elevaram-se para 235 017, o que equivale a mais seis vezes que os contratos celebrados em 1990 (ver figs 10 a e b cap. III). O primeiro trimestre de 2000, é marcado por uma redução do número de contratos celebrados relativamente ao mesmo período de 1999, situação decorrente quer das alterações introduzidas no regime de crédito bonificado, quer do aumento das taxas de juro.

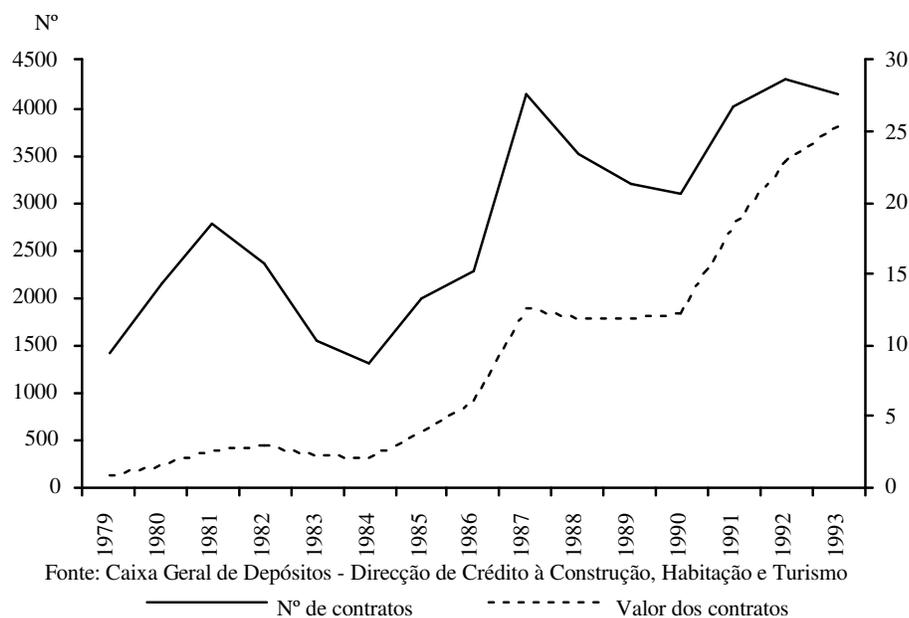


Fig. 61 - Crédito à habitação para aquisição de casa própria - contratos realizados na CGD, no distrito do Porto

No que respeita às categorias socioprofissionais que mais recorrem ao crédito<sup>8</sup>, verifica-se o predomínio dos empregados de escritório do sector do terciário e industrial (com 30%) e dos funcionários públicos (29,5%), seguindo-se-lhes outras categorias profissionais não especificadas (27%) e os operários industriais (13,5%). A média de idades dos mutuários situa-se nos 34 anos e, as famílias adquirentes, auferem um rendimento que, em média, se situa entre os 2,0 e os 3,0 Salário Mínimo Nacional do ano a que se referem os rendimentos.

Uma vez que a existência de um mercado de massas é uma condição fundamental para este tipo de provisão, o seu sucesso dependerá da capacidade de cada empresa em isolar os segmentos de mercado mais rentáveis, daí que esta forma de provisão se apresente socialmente selectiva e se hierarquize segundo diferentes segmentos de mercado, aos quais correspondem diferentes empresas, diferentes produtos (desde a habitação de luxo à habitação de gama média-baixa), diferentes preços de venda e diferentes utentes.

<sup>8</sup> Dados fornecidos pela Caixa Geral de Depósitos - Direcção de Crédito à Construção, Habitação e Turismo - a partir de um estudo efectuado, por esta instituição financeira, a uma amostra representativa dos contratos de habitação celebrados em 1986 e 1987. Segundo, esta instituição os valores não têm sofrido alterações muito significativas.

Analisando, agora, as características das empresas<sup>9</sup>, segundo os dados estatísticos de que dispomos, verificamos que existe um predomínio das empresas em nome individual e das de pequena dimensão, com 0-9 trabalhadores, segundo os dados do INE (quadro 108 e 109), em contraposição a um número muito restrito de unidades de grande dimensão.

Analisando as empresas pela sua classe de alvará, segundo os dados fornecidos pela Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas do Norte (AICCOPN), confirma-se o predomínio das pequenas empresas, uma vez que dominam as empresas sem alvará e com alvarás de menor dimensão (classe 1 e 2), apenas podendo realizar obras de valor inferior a 75 mil contos (quadro 110).

Quadro 108 - Empresas de Construção e Reparação de Edifícios (CAE 5000.20) segundo a forma jurídica, em 1993

Concelhos	Forma Jurídica das Empresas					Total
	Em nome Individual	Sociedade Por Quotas	Sociedade Irregular	Sociedade Anónima	Outras	
Gondomar	320	100	6	1		427
Maia	288	163	11	6		468
Matosinhos	199	137	14	5		355
Porto	219	250	13	15	2	499
Valongo	206	85	5			296
V. N. de Gaia	686	311	18	1	2	1 018
Total	1 918	1 046	67	28	4	3 063

Fonte: INE, Ficheiro de Empresas - Base Belém, 1993

Nota: O total de empresas do Ramo Construção e Obras Públicas, no Grande Porto, é de 3 701, englobando 39 245 trabalhadores

---

<sup>9</sup> As características que apontamos são o resultado, quer da análise estatística que realizamos, quer de um conjunto de entrevistas que fizemos à Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas do Norte (AICCOPN) e a empresas de construção, cujas respostas reflectem, não só, a sua dimensão, como também a sua organização.

Quadro 109 - Número de Empresas por Escalão de Pessoas ao Serviço, 1993  
(não inclui as empresas em nome individual)

Concelhos	Empresas por escalão de pessoas ao serviço					Total
	0 - 9	10 - 49	50 - 99	100 - 499	500 - 999	
Gondomar	83	21	3			107
Maia	140	37	2	1		180
Matosinhos	110	38	6	2		156
Porto	207	55	9	8	1	280
Valongo	74	14	2			90
V. N. de Gaia	252	69	10	1		332
<b>Total</b>	<b>866</b>	<b>234</b>	<b>32</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>1918</b>

Fonte: INE, Ficheiro de Empresas - Base Belém, 1993

Quadro 110 - Número de Empresas de Construção (Obras Particulares - Construção de Edifícios), por classe de alvará, por concelhos, em 1994

Classe de Alvarás (x 1000\$)	Concelhos (nº de empresas)						
	Gondomar Total	Maia	Matosinhos	Porto	Valongo	V.N. de	Gaia
até 20 000	37	24	19	25	32	64	201
até 75 000	25	14	23	29	15	38	144
até 140 000	14	12	20	31	7	21	106
até 280 000	6	3	7	18	3	7	44
até 650 000	1	4	3	15	1	8	32
até 1 200 000	0	2	3	8	0	3	16
até 2 000 000	0	0	2	10	1	0	13
mais de 2 000 000	0	0	2	4	0	0	6
<b>Total</b>	<b>84</b>	<b>59</b>	<b>79</b>	<b>140</b>	<b>59</b>	<b>141</b>	<b>562</b>
Alv. de âmbito reg.							
até 20 00	1	3	3	0	3	0	10
até 75 00	0	0	0	0	0	0	0
sem alvará (1)	97	89	101	109	96	209	701
<b>Total</b>	<b>98</b>	<b>92</b>	<b>104</b>	<b>109</b>	<b>99</b>	<b>209</b>	<b>711</b>

(1) Empresas cuja actividade se restringe a obras de valor até 5 000 contos

Fonte: Anuário da AICCOPN, 1993/94

Os dados dos Quadros de Pessoal<sup>10</sup>, do Ministério do Emprego e Segurança Social, para 1991, confirmam esta característica, verificando-se que, para o Distrito do Porto, o escalão de 1 a 9 pessoas ao serviço compreende um total de 72,6% das empresas, sendo que a proporção das que têm menos de 5 assalariados se aproxima de 50% das empresas recenseadas. Por sua vez, as unidades com mais de 500 pessoas situam-se nos 0,2 % (5 empresas).

O aumento verificado, de 1988 para 1992, no volume de empresas com menos de 10 trabalhadores (de 7 437 para 12 233, segundo a mesma fonte) é uma tendência que demonstra a grande maleabilidade em termos de oferta de postos de trabalho e uma estrutura empresarial permeável à entrada e saída de pequenas unidades de produção, atendendo, ainda, à circunstância do período de tempo em análise ter sido marcado por uma recessão do conjunto da economia.

O facto de se tratar de uma actividade muito intensiva em termos de trabalho, pouco exigente em termos de qualificação da mão-de-obra, com uma produção muito fragmentada e pouco exigente em termos de investimentos iniciais<sup>11</sup>, contribui, decisivamente, para a referida permeabilidade e para o carácter familiar de muitas empresas. A situação torna-se, ainda, mais significativa se atendermos à extensão do segmento informal existente no sector da construção<sup>12</sup>, características estas, que dificultam, também, a sua modernização.

Com efeito, a denominada economia paralela, encontra, neste sector, um campo de oportunidades e de sinergias de funcionamento, através da subcontratação de empresas informais, de assalariados em situação ilegal (veja-se o caso dos emigrantes, provenientes das Ex-Colónias Portuguesas ou, mais recentemente, os do Leste Europeu

---

<sup>10</sup> Dados referidos em PINTO, José Madureira; QUEIRÓZ, Maria Cidália - *Flexibilização da Produção, Mobilidade da mão-de-obra e Processos Identitários na Construção Civil*. Sociologia - Problemas e Práticas. Lisboa: CIES/ISCTE, nº 19 ( Janeiro de 1996), p. 9-29.

<sup>11</sup> Na verdade, os custos financeiros a ter em conta para pré-financiamento dos equipamentos são menores do que noutros sectores industriais, sendo os custos de financiamento dos projectos, durante a fase de execução até à facturação final, muito mais significativos.

<sup>12</sup> Refira-se a este propósito que, segundo "informações relativas ao trabalho por conta de outrem fornecidas pelo Recenseamento Geral da População e Quadros de Pessoal do Ministério do Emprego, admite-se que a taxa de não declarações no sector tenha atingido, em 1981, o valor de 50,6% e, em 1991, 45,4%, o que aponta para propensões à subterraneidade praticamente sem paralelo no conjunto das actividades económicas" - PINTO, José Madureira; QUEIRÓZ, Maria Cidália - *Qualificação Profissional e Desqualificação Social na Construção Civil*". Cadernos de Ciências Sociais. Coimbra. nº 15-16 (Janeiro de 1996), p.55.

ou, mesmo, os da Ásia), de utilização de mão-de-obra infantil<sup>13</sup>, de fugas ao fisco, de não pagamento das prestações à Segurança Social, da não existência de Seguros de Trabalho. Sendo estes alguns dos aspectos denunciados, com frequência, pelos meios de comunicação social e pelos sindicatos do sector.

Como já referimos acima, o recurso ao regime de subempreitada não é uma estratégia utilizada, apenas, pelas pequenas empresas; de facto, a informação disponível sobre este assunto<sup>14</sup>, aponta no sentido de serem as unidades de maior dimensão (com 50 e mais assalariados) as que recorrem, mais frequentemente, à subempreitada.

Quanto à participação das empresas como subcontratadas, a tendência é a de um incremento desta estratégia proporcionalmente ao aumento da dimensão das empresas e dos projectos, situação decorrente da sua maior capacidade de produção, nomeadamente no sector da promoção habitacional pública e cooperativa, havendo, como já referimos atrás, empresas que criaram sub-empresas especializadas neste ramo de contratação.

Aliás, de forma a reagir aos riscos financeiros inerentes ao processo de promoção-construção, as empresas procuram "diversificar a sua actividade para a menos incerta forma de construção por contrato [nomeadamente, na área das obras públicas, pelo que]...a forte expansão do mercado das obras públicas poderá ser vista como um factor da forte inflação dos preços que tem caracterizado o mercado imobiliário na AMP, especialmente na segunda metade da década de oitenta"<sup>15</sup>.

A prática da subempreitada na construção civil decorre, principalmente, da natureza dos processos de trabalho dominantes no sector. Se por um lado, as flutuações da procura, aliadas ao facto de a produção se realizar no ponto de consumo, tenderem a desincentivar o emprego de mão-de-obra directa permanente, tornando os seus custos mais elevados, por outro, a complexidade dos processos de trabalho, bloqueadora de uma mecanização generalizada, continua a apelar à qualificação do ofício, pelo menos de certas tarefas.

---

<sup>13</sup> Saliente-se a este propósito que, segundo um estudo efectuado por AZEVEDO, Joaquim, sobre as *Condições de Inserção Precoce de Jovens no Mercado de Trabalho na Região Norte - apresentação dos resultados referentes aos jovens que abandonaram a escola antes dos 15 anos*. Porto, Janeiro de 1995, polic., 10.4 % dos jovens inquiridos, que abandonaram precocemente a escola, declararam como primeiro trabalho a profissão de pedreiro, percentagem que apenas é ultrapassada pelas profissões de costureira (11,2%), operário (17,1%) e oleiro (10,9%).

<sup>14</sup> MINISTÉRIO DO EMPREGO E SEGURANÇA SOCIAL - *Inquérito à qualidade de emprego na Construção Civil*. Lisboa, 1991.

<sup>15</sup>CARDOSO, Abílio - *Dinâmica de estruturação de uma ...* p. 33.

A prática da subempreitada, ao permitir compatibilizar a flexibilização na contratação da mão-de-obra, incluindo os seus segmentos mais qualificados, ter-se-á imposto como estratégia e solução técnica-organizativa adequada às especificidades do ramo e aos interesses dos empregadores.

Assim, o sector da construção apresenta características muito específicas, já que se por um lado, nele coexistem postos de trabalho com exigências técnicas diversificadas (trabalhos de ofício, trabalhos especializados e trabalhos mais ou menos banalizados), por outro, a racionalização do trabalho não corresponde, necessariamente, a uma tecnicidade das actividades produtivas, ainda que esta se tenha desenvolvido em certos domínios, nomeadamente, no emprego do betão armado, das técnicas de cofragem metálicas pré-fabricadas e de outros elementos pré-fabricados (paredes moldadas, etc)<sup>16</sup> e no uso frequente de máquinas e processos mecânicos - utilização de escavadoras, de máquinas de remoção de terras, gruas, máquinas manuais especializadas para certas tarefas, etc.

Convém, ainda, realçar as diferenças existentes entre as duas grandes modalidades de subempreitada, aquela em que o sub-contratante fornece, ele próprio, materiais, equipamentos e mão-de-obra e uma outra, em que só o trabalho é subcontratado (existindo neste caso várias formas, sendo a mais frequente aquela em que o operário é recrutado por um sub-contratante, actuando normalmente por conta - própria), sendo a empresa contratante, a fornecedora dos materiais e dos equipamentos (podendo, também, alugá-lo a empresas fornecedoras).

A maioria das empresas que contactámos afirmaram que, geralmente, optam pela subcontratação de empresas fornecedoras de mão-de-obra ou pela subcontratação de operários qualificados que actuam por conta-própria, ou de pequenas empresas construtoras, para certas fases da obra (nomeadamente, estruturas, acabamentos e trabalhos especializados), sendo a empresa contratante responsável pela elaboração e aprovação dos projectos, pelo financiamento da obra e fiscalização, por alguns trabalhos intermédios, pelo fornecimento de materiais e máquinas e pela comercialização. Há, ainda, o caso de uma empresa que possui um corpo de operários que tem como função, não só, a orientação-chefia da obra, como ainda, a execução de alguns trabalhos, efectuando, também, obras de manutenção posterior, uma vez que os fogos produzidos se destinam ao arrendamento (os seus clientes são sobretudo emigrantes<sup>17</sup>), sendo aquela responsável pela gestão dos empreendimentos construídos

---

<sup>16</sup> A tendência do sector, aliás, acompanhando a evolução vivida na UE, aponta para que no processo construtivo se intensifique o recurso à pré-fabricação.

<sup>17</sup> Esta empresa possui ligações com uma empresa de promoção imobiliária em França.

(incluindo o arrendamento dos fogos, as formalidades inerentes ao contrato e o depósito das rendas nas contas do proprietário-emigrante<sup>18</sup>).

Existe, igualmente, um conjunto de empresas que entregam toda a obra de empreitada, sendo apenas responsáveis pela promoção - aquisição do terreno, elaboração dos projectos, financiamento, licenciamentos -, pelo seguro geral e fiscalização da obra e pela comercialização dos alojamentos.

Das entrevistas que efectuámos, constatamos que a natureza e dimensão das obras efectuadas dependem, bastante, da sua dimensão, da sua capacidade tecnológica, do tipo de organização da empresa e da circunstância de a promoção ser directa ou por encomenda (neste caso, as adjudicações são feitas, quer a empresas imobiliárias, quer a particulares, havendo também, o caso de uma empresa que foi responsável pelos projectos de duas cooperativas e por dois projectos da autarquia).

As duas maiores empresas que contactámos, actuam quer por promoção directa, quer por encomenda, reconhecendo, contudo, que esta última tem vindo a ganhar peso acrescido, nos últimos 20 anos.

O papel cada vez maior da subcontratação na construção civil, que não é exclusivo do caso português<sup>19</sup>, deve-se, ainda, à inflexão das políticas de gestão da mão-de-obra que ocorreu com a crise económica dos anos 70. Na verdade, foi uma estratégia resultante da exteriorização dos riscos e dos encargos, fomentando a segmentação do mercado de trabalho, o que contribuiu para minorar as pressões salariais e as margens de incerteza que as empresas, então, tiveram de defrontar.

Por outro lado, não devemos deixar de salientar que a subcontratação apresenta, também, algumas vantagens para os operários da construção e para as pequenas empresas, que actuam como subcontratadas, ao permitir, por exemplo, uma maior facilidade de fuga ao fisco, remunerações mais elevadas e uma maior autonomia no trabalho.

Todos os aspectos apontados contribuem para reforçar o casualismo nas relações laborais, pelo menos se atendermos à relação entre empresa contratante e a força de trabalho que se encontra dispersa pelas obras e estaleiros. Este facto permite, ainda, uma grande flexibilidade e mobilidade no recrutamento da mão-de-obra (e, consequentemente, na redução dos custos fixos e de recrutamento de mão-de-obra experiente), através da sua transferência de umas obras para as outras, conforme as

---

<sup>18</sup> Esta estratégia de venda, a emigrantes, permite à empresa um mercado garantido, estável e com pouca concorrência.

<sup>19</sup> Sendo, aliás, um fenómeno generalizado ao nível mundial e particularmente, Europeu, ver entre outros, os artigos da segunda parte da obra de CAMPAGNAC, Elizabeth (org.) - *Les Grands groupes de la construction: de nouveaux acteurs urbains?*. Paris: L' Harmattan, 1992, p.109-193.

fases do processo construtivo, ou o recrutamento de novo, sendo este, geralmente, controlado pelo responsável do estaleiro e baseado em critérios de conhecimento prévio sobre a habilidade e a experiência dos candidatos (emanando, com frequência, de redes de solidariedade familiar ou local)<sup>20</sup>.

Quanto às características da mão-de-obra, o quadro 111 revela-nos uma presença significativa, quer de pessoal não qualificado e de praticantes e aprendizes, quer de profissionais qualificados, sendo o peso dos quadros pouco significativo, registando-se, contudo, um aumento do pessoal qualificado e um decréscimo dos não qualificados, enquanto que os valores dos quadros superiores, se mantém relativamente estável.

Relativamente às características da mão-de-obra segundo os níveis de instrução (quadro 112), verificam-se alterações significativas. Assim, de 1985 para 1991, denota-se uma melhoria do nível de instrução dos activos empregados na Construção Civil, aumentando a proporção dos que têm um nível de ensino primário, preparatório ou secundário e diminuindo o número de analfabetos. Quanto aos assalariados com níveis de escolarização mais elevados (cursos médios e superiores), o seu valor manteve-se relativamente estável.

Quadro 111 - Estrutura do emprego, por níveis de qualificação, na Construção Civil (1986, 1991, 1992 e 1993), em percentagem

Níveis de qualificação	1986	1991	1992	1993
Quadros Superiores	1,5	1,8	1,8	1,8
Quadros Médios	0,4	0,6	0,8	0,6
Encarregados, Contramestres e Chefes de Equipa	6,0	7,1	7,3	7,4
Prof. altamente qualificados	1,1	1,3	1,3	1,1
Prof. qualificados	46,6	49,9	50,2	51,4
Prof. semi-qualificados	3,6	4,1	3,8	3,7
Prof. não-qualificados	26,8	21,2	20,0	20,1
Praticantes e aprendizes	12,0	10,1	9,8	9,1
Nível desconhecido	2,1	4,3	5,0	4,8

Fonte: M.E.S.S. Quadros de Pessoal, adaptado de PINTO, José Madureira; QUEIRÓZ, Maria Cidália - *Qualificação Profissional e Desqualificação Social na Construção Civil*. Cadernos de Ciências Sociais, nº 15-16 (Janeiro de 1996), p.57.

---

<sup>20</sup> Refira-se, a este propósito, que as relações de subcontratação, segundo o que apurámos das entrevistas efectuadas, fazem-se muito com base neste conhecimento prévio e nas boas relações mantidas, em obras anteriores, entre a empresa contratante e as subcontratadas. Assim, as redes mantêm-se ao longo do tempo e de obra para obra, não havendo grandes mudanças relativamente às empresas ou aos operários especializados subcontratados.

Quadro 112- Distribuição segundo os níveis de instrução, dos assalariados do sector da Construção Civil (1985 a 1991), em percentagem

Níveis de instrução 1991	1985	1986	1987	1988	1989	1990	
Analfabetos	18,3	16,4	14,7	13,1	12,1	11,0	9,7
Ens. primário/preparat.	71,5	73,2	74,6	76,8	75,3	76,3	76,7
Ens. secundário/complem.	8,8	8,1	8,4	7,9	8,9	8,7	10,4
Curso médio/superior	2,0	2,1	2,4	1,9	2,3	2,2	2,0
N/ classificados	0,1	0,2	0,2	0,3	1,4	1,2	0,5

Fonte: M.E.S.S. Quadros de Pessoal, adaptado de PINTO, José Madureira; QUEIRÓZ, Maria Cidália - *Qualificação Profissional e Desqualificação Social na Construção Civil* . Cadernos de Ciências Sociais, nº 15-16 (Janeiro de 1996), p.63.

Refira-se, ainda, que paralelamente a esta melhoria dos perfis de instrução da população empregada na construção, verifica-se na década de oitenta, a criação de cursos de formação profissional, quer em algumas empresas, quer em centros especialmente criados para esse efeito (como por exemplo, o Centro de Formação Profissional da Indústria da Construção Civil e Obras Públicas do Norte criado pela AICCOPN), com apoio do Instituto do Emprego e Formação Profissional e com verbas do Fundo Social Europeu.

Contudo, verifica-se, uma fraca incidência destes cursos no ramo da construção civil, comparativamente àquilo que se observa noutros ramos de actividade económica<sup>21</sup>, situação que as associações patronais do sector, remetem para um conjunto de constrangimentos estruturais inerentes ao sector. Refira-se de entre estes, nomeadamente, a centralização dos cursos relativamente à dispersão dos estaleiros e obras, a dificuldade em conciliar os horários de trabalho com os dos cursos, a debilidade do tecido produtivo (predomínio das pequenas empresas em regime de subemprego) e a falta de motivação dos jovens relativamente às profissões da

---

<sup>21</sup> Ver, a este propósito, os dados fornecidos pelo Ministério do Trabalho, em PINTO, José Madureira; QUEIRÓZ, Maria Cidália - *Qualificação Profissional e Desqualificação Social na Construção Civil* quadro 5, p. 64.

construção, devido, quer à natureza do trabalho, quer ao contexto de vida<sup>22</sup>, preferindo outros tipos de profissões, mais prestigiadas e menos duras<sup>23</sup>.

Quanto aos assalariados mais velhos nota-se, também, uma desvalorização face à formação e à reciclagem profissional, situação que se associa ao facto de terem tido, frequentemente, percursos escolares marcados pelo insucesso. Para além do mais, tendem a valorizar sobretudo os saberes práticos, associados à urgência e resolução dos problemas profissionais do dia-a-dia (a aquisição do "saber-fazer") no interior dos estaleiros, valores adquiridos ao longo do seu percurso de ascensão profissional, em detrimento dos saberes teóricos<sup>24</sup>, adquiridos no exterior.

Por parte de muitos empresários, particularmente nos casos dos empresários pouco escolarizados e dos de transição da condição de assalariado a patrão (situação muito frequente neste sector, dado o predomínio das empresas em nome individual<sup>25</sup>),

---

<sup>22</sup> Ver, a este propósito, LEMOS, Maria Manuela F. - *Estudo sobre o sector da Construção Civil e Obras Públicas do Norte*. Porto: CICCOPN, 1983.

<sup>23</sup> A este propósito, saliente-se que as campanhas publicitárias que têm sido feitas para promoção destes cursos, nomeadamente na televisão, têm procurado veicular uma "imagem virtual" das condições de trabalho deste sector, utilizando imagens de jovens com um ar jovial, com fatos-macacos e capacetes muito limpos, situação muito distante da imagem real que observamos na maioria dos estaleiros. Procuram desta forma, mostrar como a maior formação da mão-de-obra e consequente qualificação e segurança dos processos de trabalho, podem contribuir para um maior prestígio das profissões do sector, alterando a imagem negativa e de insegurança que tradicionalmente o envolve, nomeadamente, nas questões relativas aos sectores informais e à segurança do trabalho (particularmente o número elevado de acidentes de trabalho que afectam a construção civil).

<sup>24</sup> PINTO, José Madureira; QUEIRÓZ, Maria Cidália - *Qualificação Profissional e Desqualificação Social na Construção Civil*. ... p. 68 a 74. Estes autores referem, ainda, a grande discrepância que existe entre os títulos escolares e a hierarquia profissional, no sector da Construção Civil, salientando, nomeadamente, o facto de as alterações ocorridas nos anos 80, relativas ao prolongamento da escolarização dos jovens, terem contribuído para o facto de as hierarquias intermédias (encarregados, chefes de equipa e contramestres) possuírem perfis de escolarização inferiores aos dos seus subalternos (operários não qualificados, praticantes e aprendizes); (veja-se os dados apresentados nos quadros 8, 10, 11 e 12, p.71 a 74).

<sup>25</sup> Refira-se, ainda, que "a passagem de assalariado a trabalhador independente e, deste, a pequeno patrão em regime de subempregada, e vice-versa, são formas de mobilidade presentes em muitas das histórias de trabalhadores da Construção Civil", PINTO, José Madureira; QUEIRÓZ, Maria Cidália - *Flexibilização da Produção, Mobilidade da mão-de-obra e Processos Identitários na Construção Civil*, p.20. Esta situação, aliás, foi constatada no caso de duas empresas que contactámos, em que os actuais empresários, haviam, sido, anteriormente, operários por conta-própria.

a desvalorização da formação profissional obtida fora do estaleiro é uma realidade. A preferência vai para uma formação interna na obra, que é menos dispendiosa, permitindo, ainda, uma maior garantia quanto à integração bem sucedida no trabalho, sendo "esta perspectivada em termos de submissão aos padrões de hierarquização social estabelecidos [manifestando, ainda, os empresários] uma desconfiança em relação aos saberes escolares, considerados inúteis por não garantirem a destreza manual que o saber fazer impõe"<sup>26</sup>.

A progressão na carreira profissional "depende, da submissão a padrões de aprendizagem que fazem tábua rasa dos saberes formais e privilegiam automatismos estritamente subordinados à lógica disciplinar do estaleiro"<sup>27</sup>. Esta disciplina rígida, contrasta drasticamente com as aspirações existenciais difundidas, quer pela escola, quer até, por outros meios de difusão cultural, nomeadamente a televisão, o que faz com que, a construção civil seja encarada como um ponto de passagem e não como uma possibilidade de se construir uma carreira profissional de futuro<sup>28</sup>.

A dispersão geográfica da produção, em grande parte dependente quer da variabilidade da procura e condições de acesso ao solo, quer da dimensão das empresas, já que as mais pequenas se movem num espaço relativamente reduzido, geralmente o concelho, enquanto que as maiores possuem uma área muito mais vasta, normalmente com obras espalhadas em várias regiões do país, ou até mesmo, no estrangeiro, contribui, também, para a forte mobilidade dos trabalhadores da construção civil.

Na verdade, para uma parte dos operários da construção civil a mobilidade geográfica, que atinge, por vezes, um carácter de nomadismo, é uma realidade, sobretudo no caso das empresas fornecedoras de mão-de-obra. A prática corrente das empresas é fazer deslocar os técnicos e os operários mais qualificados, contratando, na área próxima os operários não qualificados, seja directamente ou através da subcontratação de empresas fornecedoras.

---

<sup>26</sup> Idem, ib. p. 76.

<sup>27</sup> Idem, ib. p. 76.

<sup>28</sup> Recorrendo, mais uma vez, ao estudo de Joaquim Azevedo sobre as condições de inserção precoce dos Jovens no mercado de trabalho, verifica-se que, mesmo para os jovens que abandonaram precocemente o sistema de ensino, as aspirações profissionais apontam para outros sectores de actividade, com melhores condições de trabalho e com uma progressão de carreiras mais aliciante e mais fácil, nomeadamente as ligadas ao sector do comércio e dos serviços.

Efectivamente, verificámos que as empresas contactadas, apresentam um quadro de pessoal efectivo muito restrito<sup>29</sup>, com excepção das duas maiores, ainda que estas tenham indicado, uma tendência para a redução do operariado a favor do pessoal técnico especializado (engenheiros, arquitectos, fiscais de obra, administrativos...). O pessoal menos qualificado é contratado a empresas fornecedoras ou directamente nos locais onde se encontram as obras, geralmente com contratos a prazo.

Tanto num caso, como no outro, verificamos uma grande pendularidade da mão-de-obra, particularmente no caso das empresas fornecedoras de mão-de-obra, havendo uma parte significativa do pessoal que tem de pernoitar fora de casa ou fazer trajectos bastante longos. Apesar de uma grande percentagem (cerca de 40%), residir, em concelhos exteriores ao Grande Porto, sobretudo Marco-de-Canaveses, Baião, Penafiel, Lousada e Felgueiras, havendo, mesmo, alguns exteriores ao distrito do Porto, o peso maior é o dos residentes nos concelhos do Grande Porto.

Quanto à dimensão dos projectos, verificamos uma relação quase directa entre a dimensão da empresa e a dimensão dos projectos. As empresas mais pequenas têm efectuado projectos de dimensão média em lotes de cerca de 300 a 500 m<sup>2</sup>, correspondendo, geralmente, a um ou dois edifícios e estando estes quase concluídos e vendidos, iniciam a promoção de um novo projecto. Nestes casos, a área de actuação tem-se limitado ao concelho em que estão implantadas. Quanto às empresas de maior dimensão, estas têm efectuado projectos de envergadura superior, correspondendo a um conjunto de vários edifícios, incluindo mesmo alguns projectos mistos, de habitação e escritórios, possuindo um mercado a nível nacional, ainda que com alguma concentração na Região Norte.

---

<sup>29</sup> Correspondendo, geralmente, ao corpo técnico (que, na maioria dos casos inquiridos, correspondia aos sócios da empresa), a um ou dois administrativos e a alguns operários.