

QUEIRÓS, João, GALHANO, Laura e PEREIRA, Virgílio Borges (2019), “A crise da construção civil sob múltiplos pontos de vista: (des)regulação da atividade económica e recomposição do trabalho na perspetiva dos atores institucionais do setor da construção civil no período posterior a 2008”, *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Número temático – A construção civil numa perspetiva sociológica: enquadramento e análise, pp. 62-83

DOI: 10.21747/08723419/soctem2019a3

**A crise da construção civil sob múltiplos pontos de vista:
(des)regulação da atividade económica e recomposição do trabalho
na perspetiva dos atores institucionais do setor da construção civil
no período posterior a 2008**

João Queirós

Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto
Instituto de Sociologia da Universidade do Porto

Laura Galhano

Instituto de Sociologia da Universidade do Porto

Virgílio Borges Pereira

Departamento de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto
Instituto de Sociologia da Universidade do Porto

Resumo

O presente artigo restitui resultados de uma pesquisa sociológica dedicada à compreensão da regulação da atividade económica no setor da construção civil em Portugal. Articulando um trabalho de inventário legislativo significativo com a identificação de atores institucionais de relevo na estruturação da atividade no setor em apreço, o artigo analisa, com recurso a elementos obtidos através da realização de entrevistas semidiretivas e “grupos focais”, as tomadas de posição dos atores referenciados. Privilegia-se, para além da apreciação do posicionamento destes atores sobre a evolução do quadro legal-normativo existente, a elaboração de uma análise sociológica sobre as injunções decorrentes da crise económica vivida no setor da construção civil no período posterior a 2008 e o estudo das modalidades de resposta à crise veiculadas pelos entrevistados, considerando, entre outros, aspetos relativos a organização do trabalho, relações interempresariais, condições laborais e salariais e desafios associados à transformação técnica e tecnológica em curso no setor.

Palavras-chave: Indústria da construção civil; Portugal; (des)regulação económica; recomposição do trabalho.

QUEIRÓS, João, GALHANO, Laura e PEREIRA, Virgílio Borges (2019), “A crise da construção civil sob múltiplos pontos de vista: (des)regulação da atividade económica e recomposição do trabalho na perspetiva dos atores institucionais do setor da construção civil no período posterior a 2008”, *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Número temático – A construção civil numa perspetiva sociológica: enquadramento e análise, pp. 62-83

DOI: 10.21747/08723419/soctem2019a3

The construction crisis from multiple points of view: (de)regulation of economic activity and recomposition of work from the perspective of institutional actors in the construction sector in the period after 2008

Abstract

This article presents the results of a sociological research dedicated to the understanding of the regulation of economic activity in the construction sector in Portugal. Combining a significant legislative inventory work with the identification of relevant institutional actors in the structuring of the activity in the sector under analysis, the article analyses, using elements obtained through semidirective interviews and “focus groups”, the positions taken by the referred actors. In addition to assessing the position of these actors on the evolution of the existing legal-normative framework, the focus is on the preparation of a sociological analysis of the demands arising from the economic crisis experienced in the construction sector in the period after 2008 and the study of the modalities of response to the crisis conveyed by the interviewees, considering, among others, aspects related to the organisation of work, inter-business relations, working and wage conditions and challenges associated with the technical and technological transformation taking place in the sector.

Keywords: Construction industry; Portugal; economic (de)regulation; recomposition of work.

La crisis de la construcción desde múltiples puntos de vista: (des)regulación de la actividad económica y recomposición del trabajo desde la perspectiva de los actores institucionales del sector de la construcción civil en el período posterior a 2008

Resumen

Este artículo presenta los resultados de una investigación sociológica dedicada a la comprensión de la regulación de la actividad económica en el sector de la construcción en Portugal. Articulando un trabajo de inventario legislativo con la identificación de actores institucionales relevantes en la estructuración de la actividad en el sector estudiado, el artículo analiza, a partir de elementos obtenidos a través de entrevistas semidirectivas y “focus groups”, las posiciones tomadas por los referidos actores. Además de evaluar la posición de estos actores sobre la evolución del marco jurídico-normativo existente, el artículo se centra en la elaboración de un análisis sociológico de las demandas derivadas de la crisis económica experimentada en el sector de la construcción en el periodo posterior a 2008 y en el estudio de las modalidades de respuesta a la crisis transmitidas por los entrevistados, considerando, entre otros, aspectos relacionados con la organización del trabajo, las relaciones interempresariales, las condiciones de trabajo y de retribución, así como los retos que plantea la evolución de la transformación tecnológica y técnica que se está llevando a cabo en el sector.

Palabras clave: Industria de la construcción; Portugal; (des)regulación económica; recomposición del trabajo.

La crise du secteur du bâtiment sous plusieurs angles : (dé)réglementation économique et recomposition du travail sous la perspective des acteurs institutionnels du secteur pour la période post-2008

Résumé

Cet article présente les résultats d'une recherche sociologique consacrée à la compréhension de la régulation de l'activité économique dans le secteur de la construction au Portugal. En articulant un travail d'inventaire législatif avec l'identification des acteurs institutionnels pertinents dans la structuration de l'activité du

QUEIRÓS, João, GALHANO, Laura e PEREIRA, Virgílio Borges (2019), “A crise da construção civil sob múltiplos pontos de vista: (des)regulação da atividade económica e recomposição do trabalho na perspetiva dos atores institucionais do setor da construção civil no período posterior a 2008”, *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Número temático – A construção civil numa perspetiva sociológica: enquadramento e análise, pp. 62-83

DOI: 10.21747/08723419/soctem2019a3

secteur, l'article analyse, à partir d'éléments obtenus par des entretiens semi-directifs et des “focus groups”, les positions prises par ces acteurs. Outre l'évaluation de la position de ces acteurs sur l'évolution du cadre juridico-normatif existant, l'accent est mis sur la préparation d'une analyse sociologique des exigences découlant de la crise économique que le secteur de la construction a connue après 2008 et sur l'étude des modalités de réponse à la crise véhiculées par les personnes interrogées, en considérant, notamment, les aspects liés à l'organisation du travail, aux relations interentreprises, aux conditions et défis professionnels liés aux transformations techniques et technologiques en cours dans ce secteur.

Mots-clés : Industrie du bâtiment ; Portugal ; (dé)réglementation économique ; recomposition du travail.

1. Organizações de representação, agentes eficientes e tomadas de posição entre atores institucionais do setor da construção civil

Procurando resistir à individualização das explicações dos fenómenos económicos e à naturalização da compreensão das relações sociais no mercado, a sociologia sublinha, há muito, a pertinência de pontos de vista que sejam capazes de restituir a dimensão social e institucionalmente construída da atividade económica¹. Para além do trabalho de regulação efetuado pelo Estado, um dos aspetos da ação no mercado – que é particularmente visado na investigação sociológica sobre tais problemas – passa pelo reconhecimento da importância do trabalho de representação de interesses e, em particular, pelo significado da sua expressão organizada.

Não obstante a crise de representação a que a ação de movimentos e de organizações sindicais tem estado sujeita ao longo das últimas décadas na generalidade das sociedades ocidentais, a investigação sociológica não tem deixado de lhe consagrar atenção (Silva, 2009). De igual modo, e tal como já salientado, as preocupações com a ação do Estado – e, em particular, o trabalho de regulação por este promovido e ativamente desenvolvido – constituem um domínio de investigação sociológica consolidado (Dornelas, 2008). Nem sempre, contudo, a atenção sociológica à ação das organizações de representação de interesses patronais é igualmente sistemática (Offerlé, 2009). De algum modo, e não obstante os prometedores resultados de investigação sociológica recente (Medvetz, 2012; Laurens, 2015), o mesmo se poderá dizer de uma tentativa de leitura que procure potenciar os efeitos de uma análise relacional que se revele

¹ O presente trabalho foi desenvolvido no âmbito do projeto *Novos terrenos para a construção: Mudanças no campo da construção em Portugal e seus impactos nas condições de trabalho no século XXI* (PTDC/IVC-SOC/5578/2014-016621), sediado na Faculdade de Letras da Universidade do Porto (FLUP), financiado por fundos nacionais através da FCT/MEC (PIDDAC) e cofinanciado pelo FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional através do COMPETE – Programa Operacional Fatores de Competitividade.

QUEIRÓS, João, GALHANO, Laura e PEREIRA, Virgílio Borges (2019), “A crise da construção civil sob múltiplos pontos de vista: (des)regulação da atividade económica e recomposição do trabalho na perspetiva dos atores institucionais do setor da construção civil no período posterior a 2008”, *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Número temático – A construção civil numa perspetiva sociológica: enquadramento e análise, pp. 62-83

DOI: 10.21747/08723419/soctem2019a3

capaz de estudar os processos de disputa de interesses desenvolvidos pelos atores que se posicionam em domínios específicos da atividade económica.

Procurando potenciar o conhecimento sociológico disponível e contribuir para a superação de eventuais lacunas, com a presente pesquisa, para além da mobilização de um segmento do património acumulado de conhecimento sociológico sobre as relações sociais na economia, desenvolvemos uma análise centrada sobre agentes eficientes (Bourdieu, 2000), sobre as respetivas tomadas de posição (Bourdieu, 1979) em torno da evolução do quadro de regulação (Boyer, 2004) e, especificamente, sobre o modo como, na sequência da crise económica, social e política vivida em Portugal no período posterior a 2008, tais agentes elegeram preocupações e prioridades de ação específicas, que permitem identificar repertórios de ação coletiva com significado (Tilly, 1986, 2006). Em concreto, foi o significado do modo como diferentes atores institucionais, comprometidos com a atividade económica na construção civil, tomam posição perante o quadro de regulação e os desafios estabelecidos na sequência da crise social e política (Dobry, 2014) que se colocam ao setor que procurámos conhecer com o presente trabalho. Veremos, seguidamente, os procedimentos metodológicos desenvolvidos para viabilizar um tal propósito de pesquisa; a esta nota metodológica suceder-se-á, primeiro, um excuro breve pelas principais transformações do quadro legal-normativo responsável, em Portugal, pela organização e mobilização dos esforços regulatórios da atividade no setor e, depois, a exploração – parcial e preliminar – de pontos de vista apresentados pelos atores institucionais do campo da construção civil a propósito desta temática.

2. Nota metodológica

A estratégia metodológica desenvolvida no presente trabalho organizou-se em três fases que passaram, sem perder de vista enquadramentos europeus pertinentes, (i) pela constituição de um mapa de organizações de representação de interesses no setor da construção civil a nível nacional, (ii) pela sistematização do quadro regulatório e legislativo deste mesmo setor e (iii) pela realização de entrevistas individuais e coletivas a informantes privilegiados, assim como pelo desenvolvimento de um programa específico de entrevistas a “grupos focais” constituídos entre os agentes eficientes previamente identificados.

A constituição do mapa dos agentes que intervêm no setor passou pela respetiva identificação no quadro nacional e europeu. Para esse efeito, procedeu-se à realização de fichas de caracterização institucionais com um conjunto de dimensões relevantes para a compreensão da história, propriedades e competências de cada um destes intervenientes. Uma vez sistematizada

QUEIRÓS, João, GALHANO, Laura e PEREIRA, Virgílio Borges (2019), “A crise da construção civil sob múltiplos pontos de vista: (des)regulação da atividade económica e recomposição do trabalho na perspetiva dos atores institucionais do setor da construção civil no período posterior a 2008”, *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Número temático – A construção civil numa perspetiva sociológica: enquadramento e análise, pp. 62-83

DOI: 10.21747/08723419/soctem2019a3

essa informação, selecionou-se, para o caso português, um primeiro conjunto de informantes privilegiados ligados a plataformas institucionais relevantes do setor da construção, incluindo grupos de interesse, associações empresariais, sindicatos de trabalhadores e institutos públicos.

Tendo sido possível obter, desta forma, uma visão mais nítida da constelação dos agentes intervenientes no setor e das suas tomadas de posição, procedeu-se seguidamente à identificação de interesses em disputa, através do exame de temas relevantes nas produções legislativas e nas respetivas discussões públicas. Visando definir o quadro de regulação próprio do setor, avançou-se, então, para uma fase mais sistemática de elaboração de um catálogo de leis nacionais e diretivas europeias relevantes, o que implicou o respetivo arquivo digital e a ordenação da legislação levantada. Critérios adicionais pertinentes para a definição do quadro de regulação do setor passaram ainda pela procura de informação legal específica sobre: (1) a regulação geral sobre a atividade de construir, que abrange toda a regulamentação associada à atividade e as relações entre parceiros de construção²; (2) o domínio ambiental, onde se incluíram as referências a regulação sobre o ruído, impacto ambiental e eficiência energética; (3) os mercados públicos e as modificações ocorridas na organização da instituição que os regula, atualmente o Instituto de Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC); (4) a área da gestão patrimonial e da reabilitação urbana, com foco na legislação ligada ao regime do arrendamento e ao mercado social de arrendamento; (5) a área da subcontratação e das relações interempresas, que engloba os diplomas que regulamentam as relações de enquadramento da obra e de assinaturas de projeto; (6) o trabalho temporário, que abrange o licenciamento de agências de colocação de pessoal; (7) a formação profissional; (8) a normalização das técnicas de construção; (9) as relações salariais, a propósito das quais se procedeu a uma leitura integrada do Código Civil, do Código de Processo do Trabalho, do Código do Trabalho, das regulações coletivas de trabalho, das regulações relativas à segurança e saúde no trabalho e do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social.

A elaboração decorrente deste último conjunto de procedimentos permitiu contextualizar a evolução legislativa que enquadra a ação no setor. A esta contextualização sucedeu uma terceira fase da pesquisa, no quadro da qual foram realizadas entrevistas individuais e coletivas a informantes privilegiados, bem como um conjunto adicional de entrevistas com recurso à técnica do “grupo focal”. Os “grupos focais” constituem uma técnica eficaz para identificar os registos morais prevaletentes em grupos institucionais com interesses comuns (Bloor *et al.*, 2001). Abrindo portas à compreensão das tomadas de posição e das interpretações de quadros

² Encontramos aqui o Código Civil, o regime jurídico aplicável ao exercício da atividade de construção (Lei n.º 41/2015, de 3 de junho) e o regime jurídico da urbanização e edificação (Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro e respetivas alterações).

QUEIRÓS, João, GALHANO, Laura e PEREIRA, Virgílio Borges (2019), “A crise da construção civil sob múltiplos pontos de vista: (des)regulação da atividade económica e recomposição do trabalho na perspetiva dos atores institucionais do setor da construção civil no período posterior a 2008”, *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Número temático – A construção civil numa perspetiva sociológica: enquadramento e análise, pp. 62-83

DOI: 10.21747/08723419/soctem2019a3

contextuais realizadas pelos indivíduos que integram esses grupos – neste caso, visou-se os marcos legislativos e políticos associados ao setor da construção –, a sua análise permite ler tópicos consensuais, mas também eventuais clivagens e variações dentro de um mesmo grupo. As primeiras entrevistas foram iniciadas com a expectativa de perceber o impacto que as mudanças nos regimes de regulação institucional e nas normas políticas e legais que enquadram o setor da construção tiveram nas práticas dos agentes. Foi, por isso, realizada uma série de oito entrevistas a agentes com conhecimento aprofundado das dinâmicas do setor, complementadas com um conjunto de quatro “grupos focais”. Privilegiou-se, neste último caso, os agentes eficientes previamente identificados, dando voz a interlocutores institucionais provenientes do IMPIC, do Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC), da Direção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas (DGACCP), da Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT), de grupos empresariais da Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas e Serviços (AECOPS) e da Associação dos Industriais da Construção civil e Obras Públicas (AICCOPN) e, por fim, de sindicatos, designadamente da Federação dos Sindicatos da Construção (FEVICCOM).

As entrevistas e grupos focais obedeceram a uma mesma estrutura, organizada em torno de um guião semidiretivo com três momentos e tópicos principais: a evolução, o estado atual, e os desafios e perspetivas futuras para o setor. A análise que aqui é proposta constitui um exercício preliminar que procura documentar a leitura das relações que as organizações de representação dos interesses do setor estabelecem entre a respetiva evolução económica e social e a perceção do quadro de regulação que a caracteriza, utilizando a vivência da última grande crise como “revelador social” e “cenário perspicaz” (Ogien, 2011), ou seja, como elemento que permite objetivar tomadas de posição que, em circunstâncias “normais”, passariam, possivelmente, despercebidas.

3. O quadro de regulação do setor da construção civil em Portugal: uma breve leitura sobre os seus principais marcos nas três últimas décadas

Nos anos 1990 e início dos anos 2000, o setor da construção conhece, em Portugal, um período de muita atividade, que se traduz na difusão pelo país de estaleiros com grande envergadura, nomeadamente no domínio das obras públicas. A intensificação da atividade económica no setor da construção e a necessidade de transpor os resultados da atividade legislativa europeia para a legislação nacional, decorrente do processo de integração europeia em que Portugal participa desde 1986, traduzem-se numa transformação com algum relevo da

QUEIRÓS, João, GALHANO, Laura e PEREIRA, Virgílio Borges (2019), “A crise da construção civil sob múltiplos pontos de vista: (des)regulação da atividade económica e recomposição do trabalho na perspetiva dos atores institucionais do setor da construção civil no período posterior a 2008”, *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Número temático – A construção civil numa perspetiva sociológica: enquadramento e análise, pp. 62-83

DOI: 10.21747/08723419/soctem2019a3

regulação da atividade económica no setor. O incremento da atividade legislativa será particularmente notado até ao final da primeira década de 2000, reduzindo-se depois de 2009. No período mais intenso de produção legislativa, que se estende precisamente até 2009, é possível demarcar alguns domínios de maior significado em matéria de regulação.

Um primeiro domínio dirá respeito à regulação geral da atividade no setor. Esta envolverá duas modificações significativas. Uma primeira modificação data de 1999, com a adoção do regime jurídico da urbanização e edificação (RJUE), que vem simplificar os processos de licenciamento de obras no setor, e com a ratificação do Decreto-Lei n.º 61/99, de 2 de março, que regula o acesso e permanência na atividade de construção civil. Neste último, repensa-se a atribuição de alvarás, adaptando, entre outros procedimentos, as regras que decorrem do alargamento do espaço económico europeu. Uma segunda modificação terá lugar em 2004, com a publicação do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de janeiro, e o estabelecimento de novas condições de entrada e permanência nesta atividade. Reconhecendo-se, na nota introdutória do Decreto-Lei em apreço, que as medidas adotadas no diploma de 1999 não tinham sido suficientes para regular de maneira eficiente o setor, destaca-se ainda “a preocupante situação actual em matéria de quadros técnicos” e reconhece-se o “indispensável” avanço a fazer em matéria digital. A leitura assim formulada abre caminho para uma “atitude de simplificação” de procedimentos, que “implica também uma responsabilização dos agentes que operam no mercado da construção, perspetivando também uma partilha de responsabilidades entre o Estado e as associações que representam as empresas de construção, sem que o primeiro abdique da sua função de regulador”. Em articulação com tais preocupações, elevam-se as exigências em matéria de capacitação em quadros técnicos das empresas com alvarás superiores, nomeadamente no que diz respeito à gestão da segurança e higiene no trabalho, e aceitam-se quadros técnicos “provindos dos sistemas nacionais de aprendizagem e de certificação profissional, e não apenas da via formal de ensino, para as classes de obras de mais baixo valor, desde que o conhecimento detido seja adequado aos tipos de trabalhos pretendidos” (DL n.º 12/2004, de 9 de janeiro).

Um segundo domínio de atividade legislativa mais intensa dirá respeito à contratação pública. Em 1999, sob o impulso de obrigações comunitárias, é criado o Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário (IMOPPI). Reorganizado em 2007, por impulso do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), este é rebatizado como Instituto da Construção e do Imobiliário (InCI). Uns meses mais tarde, em 2008, é ratificado o novo Código dos Contratos Públicos (o anterior era de 1999), transpondo uma série importante de diretivas europeias que evocam a necessidade de uma simplificação e modernização administrativas.

Um terceiro domínio de atividade legislativa envolve a área da saúde e segurança no trabalho. Em 2003, é revista a regulamentação das condições de segurança e de saúde no trabalho em estaleiros temporários ou móveis: o Decreto-Lei n.º 273/2003, de 29 de outubro, vem reforçar um diploma de 1995³ (Decreto-Lei n.º 155/1995, de 1 de julho, revogado com este), que transpunha para a legislação nacional a Diretiva Europeia 92/57/CEE sobre a implementação de normas mínimas de segurança e saúde em estaleiros móveis ou temporários. Com esta legislação, reforça-se a coordenação de segurança designada pelo dono da obra e define-se a “responsabilidade solidária” da entidade executante⁴ e respetivas empresas subcontratadas perante o plano de segurança e saúde estabelecido. Na introdução deste diploma, podemos ler que a revisão do diploma de 1995 – que originou o diploma de 2003 – é o resultado de um acordo de 2001 “sobre condições de trabalho, higiene e segurança no trabalho e combate à sinistralidade” celebrado “entre o Governo e os parceiros sociais” (DL n.º 273/2003, de 29 de outubro), para regular setores onde se observavam altos índices de sinistralidade. Contudo, só em 2005 o Decreto-Lei n.º 50/2005, de 25 de fevereiro, transpõe para a legislação nacional a Diretiva Europeia 2001/45/CE, relativa aos requisitos mínimos de segurança e saúde para o uso de equipamentos de trabalho pelos trabalhadores. Neste diploma, é dado enfoque à questão dos riscos decorrentes do trabalho em altura e aos materiais utilizados neste (andaimes, cordas, escadas). Será ainda necessário esperar pelo ano de 2007 para ver regulada, em Portugal – com o Decreto-Lei n.º 266/2007, de 24 de julho (mais uma transposição de diretivas europeias, aqui a Diretiva 2003/18/CE) –, a remoção e exposição ao amianto. No domínio de segurança e saúde no trabalho, destaca-se ainda, neste período, o Decreto-Lei n.º 103/2008, de 24 de junho, relativo à colocação no mercado de máquinas e respetivos acessórios, material imprescindível na indústria construtiva. Este diploma transpõe igualmente uma diretiva europeia, a Diretiva 2006/42/CE.

Um quarto domínio onde é possível encontrar atividade legislativa relevante para o setor diz respeito às relações salariais. Neste caso, registam-se duas importantes alterações, uma decorrente da publicação do novo Código do Trabalho, a outra relativa à assinatura de um novo contrato coletivo para o setor da construção. Na Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto – o agora revogado Código do Trabalho –, é de salientar o conjunto muito significativo de diplomas relevantes sobre a regulação das relações laborais que é alterado, assim como o importante conjunto de diretivas europeias que o diploma em causa transpõe, das quais se salienta a Diretiva

³ É de notar que, antes desta modificação da legislação, em 1995, o principal diploma que regulava – e ainda regula – a segurança no trabalho no setor da construção civil datava de 1958 (Decreto n.º 41821/1958, de 11 de agosto).

⁴ A entidade executante deve ser aqui entendida como a responsável pela organização e direção global do estaleiro.

QUEIRÓS, João, GALHANO, Laura e PEREIRA, Virgílio Borges (2019), “A crise da construção civil sob múltiplos pontos de vista: (des)regulação da atividade económica e recomposição do trabalho na perspetiva dos atores institucionais do setor da construção civil no período posterior a 2008”, *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Número temático – A construção civil numa perspetiva sociológica: enquadramento e análise, pp. 62-83

DOI: 10.21747/08723419/soctem2019a3

96/71/CE, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços. Em 2008, importa evidenciar a assinatura de um contrato coletivo para o setor – a última vez, até hoje, que os sindicatos federados na Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP) aceitaram fazê-lo.

Em 2009, a produção legislativa relevante para o setor da construção conhece um auge, com o reforço de um conjunto significativo de leis, que acertam e recompõem o trabalho até então efetuado: estabelecimento do regime jurídico da reabilitação urbana (RJRU); regulação da qualificação profissional dos técnicos autorizados a assinar projetos; nova regulação de domínios diretamente ligados às relações salariais com a revisão do Código do Trabalho, a publicação do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, o regime jurídico da promoção da segurança e da saúde no trabalho (ainda em atualização) e o regime de reparação de acidentes de trabalho e de doenças profissionais.

Ainda no ano de 2009, a promulgação do regime jurídico do exercício e licenciamento das empresas de trabalho temporário reconhece, pela primeira vez, a distinção entre o licenciamento das agências de trabalho temporário e a regulação das relações de trabalho nessa configuração salarial, que passam a ser abrangidas exclusivamente pelo Código do Trabalho. Com o Decreto-Lei n.º 260/2009, de 25 de setembro, são reguladas as questões respeitantes ao licenciamento da atividade de cedência de trabalhadores e clarificados os tipos e relações salariais, sendo dada ainda atenção às questões da segurança e da saúde no trabalho. É ainda de salientar que a mudança legislativa em apreço ocorre no quadro da convenção assinada com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1997, sendo estabelecido, pela primeira vez na lei portuguesa, o princípio da gratuidade dos serviços para os trabalhadores cedidos.

Depois de 2009, a produção legislativa nacional com relevância para o setor abranda. Ainda assim, é possível destacar alguns marcos legislativos adicionais.

Com a adoção da Lei n.º 41/2015, de 3 de junho, que regula a atividade no setor (e revoga o Decreto-Lei n.º 12/2004, de 22 de janeiro), o licenciamento de obras muda de maneira significativa; distinguem-se, agora, dois tipos de alvará: o de obras públicas e o de obras privadas (com requisitos de ordem técnica e financeira menos exigentes). Passa também a ser permitida a emissão de certificados e de alvarás “na hora”. Por outro lado, a Lei n.º 19/2014, de 14 de abril, define as bases das políticas ambientais para Portugal e, em 2015, a Diretiva Europeia 2012/27/UE, relativa à eficiência energética, é transposta para a legislação nacional, com a publicação do Decreto-Lei n.º 68-A/2015, de 30 de abril.

No que diz respeito às obras públicas, 2015 é também um ano a destacar. Depois de se ter assistido, em 2007, a uma primeira redução de certos serviços do Estado, com a implementação

QUEIRÓS, João, GALHANO, Laura e PEREIRA, Virgílio Borges (2019), “A crise da construção civil sob múltiplos pontos de vista: (des)regulação da atividade económica e recomposição do trabalho na perspetiva dos atores institucionais do setor da construção civil no período posterior a 2008”, *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Número temático – A construção civil numa perspetiva sociológica: enquadramento e análise, pp. 62-83

DOI: 10.21747/08723419/soctem2019a3

do PRACE, e de, em 2012, com o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), um tal movimento ter prosseguido, várias instituições públicas ligadas à regulação do setor da construção serão novamente reorganizadas. Assim, em 2015, o Instituto da Construção e do Imobiliário (InCI) passa a Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC). Em 2017, o Código dos Contratos Públicos é igualmente atualizado, por questões de simplificação administrativa e modernização, salientando-se a aposta na digitalização: os procedimentos inerentes à contratação pública passam doravante a ser realizados exclusivamente por meios e canais digitais. Assiste-se igualmente neste período, por esta e outras vias, à transposição para a legislação nacional de diversas diretivas europeias.

No plano da regulação do trabalho temporário é simplificado, em 2014, o acesso à atividade, com a publicação da Lei n.º 5/2014, de 12 de fevereiro, que resulta igualmente, ainda que de modo indireto, de uma transposição da Diretiva 2006/123/CE. Em 2016, para combater “as formas modernas do trabalho forçado”, a Lei n.º 28/2016, de 23 de agosto, declara as agências de trabalho temporário subsidiariamente responsáveis por montantes devidos a trabalhadores e solidariamente responsáveis pela aplicação da legislação e pagamento de coimas.

Importa, por fim, salientar um novo conjunto de mudanças respeitante a relações salariais. Em 2016, é assinado o novo contrato coletivo para o setor, estendido em 2017 com a Portaria n.º 332/2017, de 3 de novembro, para Portugal continental. No entanto, a Federação Portuguesa dos Sindicatos da Construção, Cerâmica e Vidro (FEVICOM), filiada na CGTP, recusou-se a subscrever este contrato coletivo, pelo que ainda hoje os associados de sindicatos filiados nesta central sindical podem exigir legalmente as condições estabelecidas no contrato de 2008. É também de notar que, em 2017, com a Lei n.º 29/2017, de 30 de maio, é transposta a Diretiva Europeia 2014/67/UE, relativa ao destacamento de trabalhadores, com a respetiva atualização.

Em síntese, ao longo das três últimas décadas, assistiu-se, em Portugal, a um reforço do enquadramento legislativo, sobretudo por impulso do dinamismo da discussão e da produção legislativa europeia neste domínio. Até 2009, é dada especial ênfase às questões da segurança e da saúde no trabalho, na medida em que estas se encontravam pouco reguladas e sujeitas a legislação datada de finais dos anos 1950. Para além destas questões, a intensificação da atividade legislativa traduziu-se num reforço do aparelho técnico-organizativo da obra, na liberalização do mercado privado, na simplificação administrativa, na reorganização de serviços e entidades públicas que enquadram a atividade do setor (IMPIC, ACT) e na padronização das prestações de serviço ligadas à cedência de trabalhadores.

4. Crise, (des)regulação da atividade económica e recomposição do trabalho na construção civil: perspetivas dos atores institucionais do setor

Procurando concretizar uma leitura sintética dos principais *enjeux* e do conjunto de tomadas de posição mais relevantes apresentados pelos representantes institucionais auscultados no âmbito desta pesquisa, propõe-se a organização da análise em torno de cinco temas ou tópicos fundamentais: dois remetendo para reflexões panorâmicas sobre o quadro regulatório característico do setor e sobre a respetiva integração no espaço alargado que à escala europeia vem sendo constituído; dois orientados para a discussão dos impactos da, e das reações à, crise dos anos de 2008-2010 e seguintes – funcionando aqui a “crise” como “revelador social” inusitado, em virtude da sua relevância enquanto operador simbólico fundamental dos atores institucionais ouvidos; e um último respeitante aos desafios percebidos como fundamentais num cenário perpassado, de acordo com a caracterização genérica daqueles protagonistas, por significativos e inevitáveis processos de transformação técnico-económica, tecnológica e operacional.

4.1. Densificação e diversificação do quadro regulatório vigente, num cenário de genérica e persistente “inconsistência institucional”

A generalidade dos atores entrevistados concorda que as três últimas décadas assistiram a uma significativa densificação e diversificação do quadro legal-normativo vigente e, enfim, dos esforços regulatórios de iniciativa pública dirigidos à atividade desenvolvida no setor. Em especial nas décadas de 1990 e 2000, a legislação portuguesa – assim como o leque de instituições com responsabilidades na regulação desta atividade – sofreu diversas adaptações, extensões e reformulações, facto não alheio quer à alteração regular das opções e orientações políticas e administrativas registada no país ao longo deste período, quer, e sobretudo, às implicações em matéria de concertação e uniformização legislativa e institucional associadas à participação de Portugal no projeto de integração económica e política representado pela CEE, primeiro, e pela UE, depois.

Aceitando vários dos protagonistas ouvidos a ideia de que este processo de densificação e diversificação do quadro regulatório vigente contribuiu para suprir lacunas importantes num cenário legislativo e institucional, até ao início dos anos 1990, relativamente pouco preenchido, não deixam os mesmos atores de sublinhar que um tal processo nem sempre veio a encontrar tradução direta no universo das práticas regulatórias que efetivamente caracterizam a atividade

QUEIRÓS, João, GALHANO, Laura e PEREIRA, Virgílio Borges (2019), “A crise da construção civil sob múltiplos pontos de vista: (des)regulação da atividade económica e recomposição do trabalho na perspetiva dos atores institucionais do setor da construção civil no período posterior a 2008”, *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Número temático – A construção civil numa perspetiva sociológica: enquadramento e análise, pp. 62-83

DOI: 10.21747/08723419/soctem2019a3

diariamente desenvolvida dentro e fora dos estaleiros. Com efeito, não obstante as alterações, por vezes contraditórias, que com relativa regularidade têm sido introduzidas em muitos aspetos da legislação e do quadro institucional existentes, a atividade regulatória neste setor tem sido realizada frequentemente na ausência dos meios financeiros e humanos adequados, prejudicando a aplicação efetiva das leis e regulamentos vigentes, que assim aparecem, aos olhos dos atores institucionais entrevistados, não raras vezes, como resultados da mera observância formal do princípio de transposição na legislação nacional dos imperativos associados à publicação de legislação europeia mais ou menos recente. Ainda assim, a tónica geral aponta para a consolidação de um percurso de formalização de estruturas, processos e relações no seio do setor, mesmo se, também neste caso, a atividade regulatória tantas vezes desenvolvida possa ser caracterizada por aquilo que Pinto e Pereira (2006) identificariam como sintomas da “inconsistência institucional” característica do funcionamento do Estado português. Isto porque parecem persistir no setor incompletudes na interligação entre normas e papéis das diferentes instituições presentes, descoincidências entre comportamentos prescritos e comportamentos efetivados e articulações interinstitucionais relativamente débeis, em especial depois da crise dos anos 2008-2010 (ver desenvolvimentos sobre esta questão mais à frente na presente secção; ver ainda Pinto e Pereira, 2006, pp. 144-145).

A crise que depois de 2008 abalou a economia e a sociedade portuguesas – e que afetou muito em particular o setor da construção civil –, sendo referente analítico na apreciação de múltiplas mudanças, como notaram os atores ouvidos e este artigo seguidamente detalha, é também apontada como elemento explicativo relevante para a alteração no ritmo e conteúdo da evolução verificada no quadro regulatório vigente. Não foram só as alterações nos meios disponíveis e na organização da administração pública decorrentes da aplicação das medidas inerentes ao “programa de ajustamento” negociado depois de 2011 com a chamada “Troika”⁵; terão sido também o desvio do foco político-legislativo relativamente a um setor de atividade “em crise” e, enfim, a diminuição de algum do seu poder de influência a reforçar tendências de limitação do esforço regulatório à simples transposição para a legislação nacional de regulamentos e diretivas europeias e a suscitar uma quebra geral da proatividade na resposta regulatória direcionada às transformações em curso no setor e aos novos desafios inerentes à recuperação pós-crise.

⁵ Para uma identificação do conteúdo do memorando subjacente ao “programa de ajustamento” e uma leitura da respetiva implementação, cf. BRITO Ana et al. (s.d.), “Memorando da troika anotado”, *Público* versão online, [Consult. a 12.8.2019]. Disponível em: <https://acervo.publico.pt/economia/memorando-da-troika-anotado>.

[H]ouve grandes alterações com a *Troika* e houve a lei da regulação das contratações públicas e depois também... (...) E, portanto, isto numa altura em que fomos forçados a ficar com menos cargos dirigentes, nós temos cinco diretores, basicamente, para todas estas áreas, portanto, nós fazemos estas áreas todas e, além disso, fazemos licenciamento, inspeção, sancionamento, apoiamos, emitimos pareceres técnicos, fazemos análise, basicamente é isto. Não temos possibilidade de recrutar pessoas, temos tentado no âmbito das... Não somos um instituto de regime especial, éramos antes do PREMAC [Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado] e isso (...) permitia-nos recrutar pessoas com... Por exemplo, na área das tecnologias de informação e, portanto, o quadro em que nós nos movemos é muito limitativo (...), o contexto em que nós nos estamos a mexer é igual ou pior do que era em 2009. Os mesmos recursos, nós não temos mais pessoas este ano, não temos... (...) E, portanto, complexificou muito a situação. (...) [A]umentámos as competências em termos de regulação, estão-nos a transferir competências (...). Portanto, [a situação] é mais complexa hoje, hoje é mais difícil, é, de facto, é francamente mais difícil. (...) Externamente não é sentido. Mas, internamente, deparamo-nos com muitas, muitas dificuldades e, provavelmente, não fazemos melhor porque não temos nem tempo nem os meios. (...) [É] muito mais difícil hoje fazer aquilo que fazemos, que temos que fazer, com as condições também para fazer aquilo que tínhamos que fazer à data [antes de 2009] [Excerto de entrevista a representante do IMPIC, março de 2017].

4.2. A consolidação de um “campo europeu da construção” posta em causa pelos impasses e dificuldades da “integração europeia”

Se é certo que o enquadramento legal-normativo e institucional que hoje caracteriza a realidade do setor da construção civil em Portugal não pode deixar de ser interpretado à luz do guião fornecido pelo histórico de produção legislativa emanado das instâncias europeias, não é menos verdade que o processo de transposição de tais normativos para o quadro nacional tem vindo a processar-se não sem significativas dificuldades e atrasos. Para além de razões imputáveis à tramitação demorada destes processos e, enfim, ao sempre custoso *aggiornamento* institucional que alterações legais e regulamentares deste tipo impõem, há que sublinhar, com alguns dos protagonistas institucionais entrevistados, a dupla contradição associada ao facto de i) o processo de integração político-legislativa no espaço europeu ocorrer sem que as “fronteiras” legais e os quadros regulatórios nacionais deixem de vigorar – e até prevalecer – em muitos domínios relevantes para o desenvolvimento de esta e de outras atividades económicas; e de ii) a este esforço de integração faltar o suporte das estratégias e mecanismos, com efetivo alcance transnacional, indispensáveis à aplicação e garantia do cumprimento dos preceitos oriundos das instâncias da UE.

Na verdade, para além dos impasses que certamente resultam da tensão – desde sempre muito evidente no seio da UE – entre a vontade e o esforço de aposta na regulação das atividades industriais, comerciais e outras desenvolvidas no espaço económico europeu e as pressões para a

QUEIRÓS, João, GALHANO, Laura e PEREIRA, Virgílio Borges (2019), “A crise da construção civil sob múltiplos pontos de vista: (des)regulação da atividade económica e recomposição do trabalho na perspetiva dos atores institucionais do setor da construção civil no período posterior a 2008”, *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Número temático – A construção civil numa perspetiva sociológica: enquadramento e análise, pp. 62-83

DOI: 10.21747/08723419/soctem2019a3

desregulação que as forças do mercado ali procuram promover, o que se vai verificando é que as brechas, distâncias e divergências que entre a legislação de âmbito europeu e os quadros regulatórios dos diferentes países persistem são exploradas – de formas ora mais conscientes e organizadas, ora mais espontâneas – por múltiplos operadores económicos do setor, ao mesmo tempo que obstaculizam a ação consequente das diferentes entidades nacionais responsáveis pela aplicação das leis e regulamentos – entidades que, de resto, só mais recentemente têm vindo a dar passos consistentes no sentido da coordenação e conjugação de esforços⁶.

Eu fiz parte de um (...) comité europeu dos profissionais de segurança e de saúde, em que estava uma associação italiana, uma associação francesa, uma associação espanhola, estava um inspetor inglês, porque lá não havia associação, mas ele considerava que representava os colegas, ou parte dos colegas, e estava também uma associação alemã, e... quer dizer, foi em 2000, 2001, em Turim, e uma coisa que nós discutimos foi, de facto, [a criação da figura d]o inspetor de trabalho europeu, o inspetor de trabalho europeu, ou seja, referências comuns na Europa para a inspeção do trabalho, o que se liga muito à questão da, digamos, à dissociação, agora, [entre] globalização económica e globalização social. Quer dizer, há, de facto, do ponto de vista económico, globalização, ela existe, mas a abordagem comum, portanto, a globalização (...) da regulação das condições de trabalho não existe, não é? E, portanto, há bloqueios, há diferenças de abordagem, até organizacionais, de capacidade, e tudo isso, não é? E eu penso que isso é que iria de facto... (...) As condições de trabalho como um foco comum, a abarcar, de facto... uma abordagem efetivamente europeia, não é? [*Excerto de grupo focal com representantes da ACT, novembro de 2017*].

4.3. O impacto profundo da “crise” no negócio, no trabalho e no enquadramento legal e institucional da atividade

As reflexões panorâmicas apresentadas pelos protagonistas institucionais auscultados acerca do quadro regulatório que em Portugal caracteriza o setor e acerca do modo como se vem desenrolando a sua articulação e integração com os impulsos – e impasses – da regulação europeia, configurando tópicos autonomizáveis no âmbito do exercício analítico em curso, não deixam de evidenciar, como nos pontos anteriores se procurou adiantar, a relevância que a “crise” assume na generalidade dos discursos recolhidos. Verdadeiro “terramoto”, a crise dos anos 2008-2010, cujas repercussões são bem identificáveis dez anos volvidos, não obstante a relativa retoma, imporá mudanças estruturais no setor, com implicações situadas bem para lá dos aspetos associados ao quadro legal-normativo e institucional vigente no país ou na UE.

⁶ Vale a pena sublinhar, neste sentido, e entre outros possíveis exemplos, o trabalho desenvolvido com o apoio da Comissão Europeia que redundou na recente criação de uma “Autoridade Europeia do Trabalho” (<https://ela.europa.eu/>). Para uma análise detalhada sobre as incidências deste problema à escala europeia, com uma reflexão especificamente dedicada ao caso da construção civil, cf. também o artigo de Jan Cremers neste número da revista.

O setor viveu um verdadeiro terramoto que se traduziu, por exemplo, no tecido empresarial. O tecido empresarial, uma parte significativa, enfim, vamos admitir que metade, desapareceu. Portanto, foi um tsunami. (...) Naturalmente, é um terramoto do ponto de vista do emprego, porque um conjunto de pessoas tiveram que sair, (...) uns foram enquadrados em empresas, outros foram individualmente, e isso traduziu-se (...), para algumas pessoas, em desemprego, mas essencialmente em emigração... Com as condições que daí advêm: eram pessoas muitas delas pouco qualificadas e muitas delas envelhecidas, mas que tiveram a capacidade de fazer isto. Ou seja, vale a pena ter esta ideia de que isto foi de facto um terramoto (...) Mas se quiser há uma parte significativa dos empresários e dos trabalhadores que mudaram completamente a sua vida. E hoje, no processo de recuperação, é interessante, porque as coisas, quando começam a dinamizar, já não têm trabalhadores, ou seja, hoje têm um problema de falta de trabalhadores, (...) porque passaram a fazer as obras na Europa, para outras empresas ou noutros continentes. Portanto, isso foi uma transformação significativa. Evidentemente que perante um terramoto, ou um tsunami, as ondas de choque também se fizeram sentir na associação e aqui, portanto, no fundo, se vir o número de trabalhadores, nós somos como o setor, portanto, tivemos uma redução de... Chegámos a ser mais de cem pessoas... [Excerto de grupo focal com representantes da AECOPS, outubro de 2017].

Procurando sintetizar as principais transformações decorrentes da crise, tal como surgem evidenciadas nos discursos dos diferentes representantes institucionais ouvidos sobre este tema, sublinham-se quatro domínios de impacto referenciados pela generalidade destes protagonistas: i) no *tecido empresarial e organização da atividade*, com a falência de um número muito significativo de empresas, a concentração e fusão de entidades empresariais, o esmagamento dos preços e das margens de lucro e a aposta no negócio internacional; ii) no *emprego e remunerações*, com a diminuição drástica dos efetivos ligados ao trabalho na construção e a redução dos ganhos médios associadas a esta atividade; iii) nos *padrões de mobilidade da força de trabalho*, com a emigração de milhares de trabalhadores e o reforço de tendências para a participação em percursos de mobilidade circular, implicando também o alargamento do raio das deslocações; e iv) na *configuração e regulação das relações laborais*, com a precarização dos vínculos, a instabilização dos coletivos de trabalho, a atomização dos trabalhadores e o reforço das dificuldades no respetivo enquadramento, organização e suporte por parte das instâncias estatais e das associações profissionais e organizações sindicais.

4.4. A “recuperação” pós-crise e os desafios de um setor complexo e em reestruturação

Profundamente transformado pelos impactos da crise, o setor observa em Portugal sinais de recuperação a partir de meados da segunda década do presente século. De acordo com vários entrevistados, tal recuperação está intimamente ligada à performance globalmente positiva da

QUEIRÓS, João, GALHANO, Laura e PEREIRA, Virgílio Borges (2019), “A crise da construção civil sob múltiplos pontos de vista: (des)regulação da atividade económica e recomposição do trabalho na perspetiva dos atores institucionais do setor da construção civil no período posterior a 2008”, *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Número temático – A construção civil numa perspetiva sociológica: enquadramento e análise, pp. 62-83

DOI: 10.21747/08723419/soctem2019a3

economia e, em especial, ao dinamismo evidenciado pelo mercado imobiliário, cujos indicadores refletem os efeitos da retoma da construção nova para habitação e, sobretudo, o crescimento da aposta na reabilitação urbana, cujo reforço muito relevante da importância absoluta e relativa decorre, em grande medida, do impulso providenciado pelos investimentos associados ao *boom* turístico nas principais cidades portuguesas.

A amplitude da recuperação parece, entretanto, poder ser limitada pelos efeitos persistentes da crise em planos como os da capacidade empresarial instalada, mão-de-obra disponível e *expertise* mobilizável. Com efeito, para diversos dos protagonistas ouvidos, a saída do país de muitos profissionais qualificados, por um lado, e o desaparecimento de muitas empresas com significativo *know-how* e créditos firmados no mercado, por outro, condicionam a capacidade de resposta às recentes demandas do mercado, promovem o surgimento de operadores menos preparados e experimentados e colocam em causa a qualidade do produto, bem como as garantias de aplicação e verificação e, portanto, de consecução de padrões elevados de segurança. O predomínio das obras privadas – a recuperação acontece num quadro caracterizado por níveis relativamente baixos de investimento público – desfavorece, de resto, este propósito; em número reduzido e de pequena dimensão, as obras públicas oferecem pouco espaço à experimentação e indução de novos mecanismos de regulação da atividade dos estaleiros e ao estabelecimento de *standards* progressivamente mais elevados de qualidade e segurança (que por essa via se esperaria que pudessem, a prazo, disseminar-se pela generalidade dos operadores do setor).

Bom, de facto, agora existem muitas obras privadas, os intervenientes são empresas de pequena dimensão, são novas empresas, muitas delas resultaram do desmembramento de empresas existentes, fruto da crise, e verifica-se, atualmente, falta de mão-de-obra qualificada, falta de operários, e julgo (...) que as boas práticas que existiam associadas à qualidade, aos procedimentos de execução e de controlo se perderam. Com a saída das grandes empresas, com a saída de muitos trabalhadores e engenheiros para fora, eu acho que se perderam, perdeu-se muito a nível de qualidade e a nível de bons procedimentos, da regra da boa arte. E, portanto, aí temos um desafio [*Excerto de grupo focal com representantes do IMPIC, novembro de 2017*].

No “pós-crise”, ganha também destaque o desafio do enquadramento legal e da regulação efetiva do trabalho destacado. Perante a intensificação e diversificação dos movimentos associados ao desempenho da atividade profissional na construção civil, e face à complexificação e distensão das cadeias de contratação e subcontratação, bem como dos “fenómenos” de contraversão das imposições inerentes a cada quadro regulatório nacional, um dos fulcros das preocupações dos protagonistas institucionais auscultados, em especial entre sindicalistas e inspetores do trabalho, refere-se à regulação dos destacamentos – tanto dos que envolvem trabalhadores portugueses no estrangeiro, como dos que respeitam aos trabalhadores estrangeiros

QUEIRÓS, João, GALHANO, Laura e PEREIRA, Virgílio Borges (2019), “A crise da construção civil sob múltiplos pontos de vista: (des)regulação da atividade económica e recomposição do trabalho na perspetiva dos atores institucionais do setor da construção civil no período posterior a 2008”, *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Número temático – A construção civil numa perspetiva sociológica: enquadramento e análise, pp. 62-83

DOI: 10.21747/08723419/soctem2019a3

que, a prazo, como noutros momentos de forte dinamismo do setor, e na ausência de mão-de-obra local, poderão afluír ao país. Trata-se de um assunto premente desde pelo menos o final dos anos 1990, mas que durante e depois da crise de 2008-2010 adquiriu renovada importância, em especial por representar um dos aspetos desta atividade em que mais é visível a distância entre a letra da lei e a sua efetiva implementação.

Está-se a sentir necessidade de mão-de-obra em Portugal na construção, mão-de-obra qualificada. Há aí números que apontam para os 100 mil trabalhadores... (...) E nós temos aqui fenómenos que é... foram os trabalhadores que emigraram, e temos um conjunto de empresas deste mercado global a operar noutros países da União Europeia, com um conjunto de trabalhadores destacados... Lá está: entram aqui os destacamentos. Ou seja, há aí números e notícias que falam que são necessários 70, entre 75 a 100 mil trabalhadores na construção, para cá, para Portugal, atualmente, nos próximos um, dois anos, são necessários trabalhadores qualificados nisso... [*Excerto de entrevista com representante da FEVICCOM, março de 2018*].

A certa altura, os franceses fecharam a torneira, digamos assim, e então obrigaram claramente as empresas portuguesas (...) no setor da construção a passar pelas empresas francesas, senão não entra[va]m sequer no estaleiro. O que é que aconteceu? As empresas portuguesas muito facilmente criaram empresas de trabalho temporário, porque já não é empresa da construção, já não está sujeita à legislação da construção e, portanto, meteu os trabalhadores todos para a empresa de trabalho temporário portuguesa, e depois criou uma empresa francesa, já que tinham que a criar, e meteu lá os trabalhadores emigrantes que lá estavam. Estava o problema resolvido. Ou seja, há aqui uma adaptação muito fácil, entre aspas, não é? Do trabalhador, neste caso, da empresa portuguesa que se consegue adaptar a qualquer realidade... E as inspeções hão de andar sempre atrás disto, não é? A noção que eu tenho – já ando há alguns anos nesta matéria –, nós vamos sempre chegar atrasados, porque os fenómenos são tão rápidos e tão – como é que hei de dizer – bem estruturados, que, quando a inspeção percebe o fenómeno... [*Excerto de grupo focal com representantes da ACT, novembro de 2017*].

4.5. Estandarização, automação, digitalização: novos desafios à regulação da atividade

Aos desafios mais diretamente decorrentes dos impactos da crise na organização e exercício da atividade da construção civil adicionam-se outros apenas em parte relacionados com aqueles. São os que se referem a experiências de atualização e mudança técnico-económica, tecnológica e operacional que vários protagonistas auscultados consideram que decorrem ou decorrerão, por um lado, da adoção de processos orientados para a estandarização, automação e digitalização do trabalho e da produção no setor e, por outro lado, do reforço das preocupações com a eficiência energética, a sustentabilidade das matérias-primas, processos e produtos e, enfim, a adesão ao paradigma da chamada “economia circular”.

Um outro desafio que temos tem a ver com a mudança do paradigma: mudámos da obra nova para a obra existente e para as atividades de manutenção, exploração e, depois, a desconstrução, que implica a reutilização, a reciclagem, a reabilitação e a demolição (...) Ora bem, esta é uma nova realidade que impõe também desafios aos agentes, a todos. Desde logo, quem projeta tem que se preocupar com, por um lado, a satisfação das necessidades do seu cliente, mas, por outro lado, o que é que vai ser a obra ao longo do ciclo de vida e, portanto, [é necessário] condicionar a escolha das soluções em função do ciclo de vida, em particular da fase de utilização e de manutenção. Ou seja, não decidir em função do investimento inicial, do custo da construção, e, portanto, da minimização desse valor, mas sim decidir em função da minimização do valor do custo ao longo do ciclo de vida. Isto já vai implicar alterações, já tem o reflexo na legislação e vai implicar alterações na prática e nos agentes. Bom, outra alteração que se perspetiva tem a ver com a tecnologia. A tecnologia já começou a entrar e tem que entrar definitivamente na construção. Nós já temos o BIM, que é o Build Information Modeling, que já existem agentes que têm contacto e que concorrem a concursos em que é exigido a elaboração desse modelo, mas diria que, enfim, cá em Portugal obviamente isto ainda não está generalizado. Ainda temos muito, muito que trilhar... Não só a nível de conhecimento, mas também a nível de legislação. (...) Mas a tecnologia tem que entrar e em particular também tem que entrar nos estaleiros, na construção... [Excerto de grupo focal com representantes do IMPIC, novembro de 2017].

Reconhecendo embora que algumas destas transformações estão já a produzir efeitos – e que tais efeitos imporão esforços regulatórios novos, designadamente em matéria ambiental e laboral, bem como investimentos significativos na qualificação e requalificação da força de trabalho –, os representantes institucionais ouvidos tendem a apresentar-se moderadamente confiantes quanto à capacidade do país para acompanhar as mudanças em causa. Os baixos níveis de investimento privado em I&D+i, a prioridade dada à contenção de custos por via da moderação salarial, a reduzida dimensão e massa crítica do tecido empresarial, a impreparação da força de trabalho e a insuficiente prontidão e flexibilidade dos sistemas de educação e formação estarão entre os potenciais obstáculos a uma consolidação destas tendências no seio da construção civil portuguesa.

5. Conclusões

No presente artigo procurámos identificar as organizações de representação de interesses do setor da construção civil em Portugal e o quadro de regulação que informa a ação neste domínio da atividade económica no país. Para esse efeito, procedemos a um trabalho de inventário de marcos legislativos significativos e a um programa de entrevistas a atores institucionais. No âmbito da análise dos resultados do trabalho efetuado foi possível identificar um conjunto de coordenadas de leitura sobre as transformações vividas no setor e sobre as prioridades de ação perspetivadas pelas entidades entrevistadas. É, assim, possível destacar o significado de um processo de densificação e de diversificação do quadro regulatório, que se revela, contudo,

QUEIRÓS, João, GALHANO, Laura e PEREIRA, Virgílio Borges (2019), “A crise da construção civil sob múltiplos pontos de vista: (des)regulação da atividade económica e recomposição do trabalho na perspetiva dos atores institucionais do setor da construção civil no período posterior a 2008”, *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Número temático – A construção civil numa perspetiva sociológica: enquadramento e análise, pp. 62-83

DOI: 10.21747/08723419/soctem2019a3

amplamente marcado por processos de “inconsistência institucional” em matéria de implementação. A análise permite destacar ainda a importância da consolidação de um “campo europeu da construção”, de que aquele primeiro processo é largamente tributário, e revelar o modo como uma tal consolidação é posta em causa pelos impasses e dificuldades da “integração europeia”. Salienta-se, de igual modo, a centralidade do impacto profundo da “crise” no negócio, no trabalho e no enquadramento legal e institucional da atividade económica na construção civil. Atentando, por fim, nos desenvolvimentos mais recentes a que a atividade económica no setor tem estado sujeita no país, é também possível identificar o processo de “recuperação” pós-crise, doravante marcado por desafios complexos e sensíveis a processos de reestruturação da atividade económica significativos. Em concreto, destacam-se os desafios em matéria de regulação que a estandardização, a automação e a digitalização poderão comportar para o futuro do setor. Efeito da erosão provocada pela crise económica vivida no setor no período posterior a 2008, não deixaremos - ainda e para terminar - de salientar o relativo consenso em matéria de diagnóstico sobre o setor que predomina nas tomadas de posição dos diferentes representantes das instituições entrevistadas no âmbito deste trabalho. Será questão, num desenvolvimento futuro, de verificar a resistência de um tal posicionamento global à medida que se estruturarem, no setor, respostas mais ou menos adaptadas aos desafios aqui expostos.

Referências

- BLOOR, Michael et al. (2001), *Focus Groups in Social Research*, London, Sage.
- BOURDIEU, Pierre (1979), *La Distinction : critique sociale du jugement*, Paris, Minuit.
- BOURDIEU, Pierre (2000), *Les Structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil.
- BOYER, Robert (2004), *Théorie de la régulation. Les fondamentaux*, Paris, La Découverte.
- DOBRY, Michel (2014), *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de Sciences Po.
- DORNELAS, António (2008), “Desregulamentação ou novas formas de regulação? A reforma do Modelo Social Europeu e a flexigurança”, In José Madureira Pinto, Virgílio Borges Pereira (Orgs.), *Desigualdades, Desregulação e Riscos nas Sociedades Contemporâneas*, Porto, Afrontamento, pp. 20-40.
- LAURENS, Sylvain (2015), *Les Courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*, Marseille, Agone.
- MEDVETZ, Thomas (2012), *Think Tanks in America*, Chicago, University of Chicago Press.
- OFFERLÉ, Michel (2009), *Sociologie des organisations patronales*, Paris, La Découverte.
- OGIEN, Albert (2011), “Créativité de l'objet, inventivité des données. L'imagination sociologique dans et pour l'enquête de terrain”, in Olszewska, Barbara, Barthélémy, Michel & Laugier, Sandra (dir.), *Les données de l'enquête*, Paris, PUF, pp. 109-123.

QUEIRÓS, João, GALHANO, Laura e PEREIRA, Virgílio Borges (2019), “A crise da construção civil sob múltiplos pontos de vista: (des)regulação da atividade económica e recomposição do trabalho na perspetiva dos atores institucionais do setor da construção civil no período posterior a 2008”, *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Número temático – A construção civil numa perspetiva sociológica: enquadramento e análise, pp. 62-83

DOI: 10.21747/08723419/soctem2019a3

PINTO, José Madureira & PEREIRA, Virgílio Borges (2006), “Trinta anos de democracia: mudanças sociais e inconsistência institucional”, in Loff, Manuel & Pereira, Maria da Conceição Meireles (Coord.), *Portugal: 30 Anos de Democracia (1974-2004)*, Porto, Editora da Universidade do Porto, pp. 133-151.

SILVA, Manuel Carvalho (2009), *Trabalho e Sindicalismo em Tempo de Globalização*, Lisboa, Temas e Debates.

TILLY, Charles (1986), *La France contestée. De 1600 à nos jours*, Paris, Fayard.

TILLY, Charles (2006), *Regimes and Repertoires*, Chicago, University of Chicago Press.

Legislação:

Decreto n.º 41821/1958, de 11 de Agosto, Regulamento de Segurança no Trabalho da Construção Civil.

Decreto-Lei n.º 47344/66, de 25 de novembro, Código Civil.

Decreto-Lei n.º 155/1995, de 1 de julho, Prescrições mínimas de segurança e de saúde a aplicar nos estaleiros temporários ou móveis.

Decreto-Lei n.º 60/99, de 2 de março, Criação do Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário (IMOPPI).

Decreto-Lei 61/99, de 2 de março, Acesso e permanência na atividade de empreiteiro de obras públicas e industrial de construção civil.

Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, Regime jurídico da urbanização e edificação.

Lei 99/2003, de 27 de agosto, Código do Trabalho.

Decreto-Lei n.º 273/2003, de 29 de outubro, Revisão da regulamentação das condições de segurança e de saúde no trabalho em estaleiros temporários ou móveis.

Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de janeiro, Regime jurídico de ingresso e permanência na atividade da construção.

Decreto-Lei n.º 50/2005, de 25 de fevereiro, Prescrições mínimas de segurança e de saúde para a utilização pelos trabalhadores de equipamentos de trabalho.

Decreto-Lei n.º 144/2007, de 27 de abril, Aprovação da orgânica do Instituto da Construção e do Imobiliário (InCi).

Decreto-Lei n.º 266/2007, de 24 de julho, Proteção sanitária dos trabalhadores contra os riscos de exposição ao amianto durante o trabalho.

Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, Código dos Contratos Públicos.

Decreto-Lei n.º 103/2008, de 24 de junho, Regras relativas à colocação no mercado e entrada em serviço das máquinas e respetivos acessórios.

Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, Código do Trabalho.

Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, Regime jurídico que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, pela fiscalização de obra e pela direção de obra

QUEIRÓS, João, GALHANO, Laura e PEREIRA, Virgílio Borges (2019), “A crise da construção civil sob múltiplos pontos de vista: (des)regulação da atividade económica e recomposição do trabalho na perspetiva dos atores institucionais do setor da construção civil no período posterior a 2008”, *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Número temático – A construção civil numa perspetiva sociológica: enquadramento e análise, pp. 62-83

DOI: 10.21747/08723419/soctem2019a3

Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social

Decreto-Lei n.º 260/2009, de 25 de setembro, Regime jurídico do exercício e licenciamento das agências privadas de colocação e das empresas de trabalho temporário.

Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, Regime jurídico da reabilitação urbana

Lei n.º 5/2014, de 12 de fevereiro, Simplificação do regime de acesso e exercício da atividade das agências privadas de colocação de candidatos a empregos.

Lei n.º 19/2014, de 14 de abril, Bases da política de ambiente.

Decreto-Lei n.º 68-A/2015, de 30 de abril, Disposições em matéria de eficiência energética e produção em cogeração.

Lei n.º 41/2015, de 3 de junho, Regime jurídico aplicável ao exercício da atividade de construção.

Decreto-Lei n.º 232/2015, de 13 de outubro, Aprova a orgânica do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC).

Lei n.º 28/2016, de 23 de agosto, Combate as formas modernas de trabalho forçado.

Lei n.º 29/2017, de 30 de maio, Destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços.

Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, Nona alteração ao Código dos Contratos Públicos.

Portaria n.º 332/2017, de 3 de novembro, Portaria de extensão do contrato coletivo entre a AECOPS - Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas e Serviços e outras e a Federação dos Sindicatos da Indústria e Serviços - FETESE e outros.

Regulação coletiva de trabalho:

Contrato coletivo entre a AECOPS — Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas e Serviços e outras e a FEVICOM — Federação Portuguesa dos Sindicatos da Construção, Cerâmica e Vidro e outros — Alteração salarial e outras, publicado no *Boletim do Trabalho e do Emprego* n.º 20, vol. 75, de 29 de maio de 2008.

Contrato coletivo entre a AECOPS - Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas e Serviços e outras e a Federação dos Sindicatos da Indústria e Serviços - FETESE e outros - Revisão global, publicado no *Boletim do Trabalho e do Emprego* n.º 30, vol. 83, de 15 de agosto de 2016.

Diretivas europeias:

Diretiva n.º 92/57/CEE, de 24 de junho, Prescrições mínimas de segurança e de saúde a aplicar nos estaleiros temporários ou móveis.

Diretiva n.º 96/71/CE, de 16 de dezembro, Destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços.

Diretiva n.º 2001/45/CE, de 27 de junho, Prescrições mínimas de segurança e saúde para a utilização pelos trabalhadores de equipamentos de trabalho.

Diretiva n.º 2003/18/CE, de 27 de março, Proteção sanitária dos trabalhadores contra os riscos de exposição ao amianto durante o trabalho.

QUEIRÓS, João, GALHANO, Laura e PEREIRA, Virgílio Borges (2019), “A crise da construção civil sob múltiplos pontos de vista: (des)regulação da atividade económica e recomposição do trabalho na perspetiva dos atores institucionais do setor da construção civil no período posterior a 2008”, *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Número temático – A construção civil numa perspetiva sociológica: enquadramento e análise, pp. 62-83

DOI: 10.21747/08723419/soctem2019a3

Diretiva n.º 2006/42/CE, de 17 de maio, Máquinas.

Diretiva n.º 2006/123/CE, 12 de dezembro, Serviços no mercado interno.

Diretiva n.º 2012/27/UE, de 25 de outubro, Eficiência energética.

Diretiva n.º 2014/67/UE, e 15 de maio, Destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços.

João Queirós (autor de correspondência). Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto (Porto, Portugal). Instituto de Sociologia da Universidade do Porto (Porto, Portugal). Endereço de correspondência: Instituto de Sociologia da Universidade do Porto, Via Panorâmica, s/n, 4150-564, Porto, Portugal. Email: jqueiros@letras.up.pt

Laura Galhano. Instituto de Sociologia da Universidade do Porto (Porto, Portugal). Endereço de correspondência: Instituto de Sociologia da Universidade do Porto, Via Panorâmica, s/n, 4150-564, Porto, Portugal. Email: laura.galhano@gmail.com

Virgílio Borges Pereira. Departamento de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto (Porto, Portugal). Instituto de Sociologia da Universidade do Porto (Porto, Portugal). Endereço de correspondência: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Via Panorâmica, s/número, 4150 – 564 Porto – Portugal. Email: jpereira@letras.up.pt

Artigo recebido em 30 de julho de 2019. Publicação aprovado em 20 de outubro de 2019.