

# Reabilitação urbana: o sector da construção não está preparado

## INTRODUÇÃO

Foi recentemente apresentada pelo governo a sua última criação legislativa para a área da habitação, o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana. Se a abordagem prevista na proposta de lei resultar, serão lançadas múltiplas operações de reabilitação que envolverão áreas importantes das cidades. Essas operações originarão trabalhos a diversos níveis e escalas, mas neles terão certamente um peso muito grande os levados a cabo nos próprios edifícios, isoladamente ou agrupados em quarteirões. Em termos de mercado, haverá, espera-se, uma procura acrescida de obras de reabilitação do edificado.

Coloca-se uma questão fundamental: existirá uma oferta de serviços de reabilitação do edificado, capaz de responder adequadamente a essa procura? Por outras palavras, estarão as empresas de construção preparadas para executar, com eficácia e eficiência, as intervenções de reabilitação que se vão tornar necessárias? No entender do GECORPA, a resposta é não. Demonstra-se, a seguir, porquê.

## O QUE É A REABILITAÇÃO?

Antes de prosseguir, interessa esclarecer bem o que se entende por reabilitação de um edifício ou conjunto de edifícios, pois a definição constante do art.º 2.º do projecto de lei em apreço é demasiado genérica. Cada intervenção de reabilitação de um edifício ou conjunto de edifícios pode, à partida, ser caracterizada

pelo conjunto de três atributos:

- . *Âmbito;*
- . *Natureza;*
- . *Grau de profundidade.*

Por *âmbito* entende-se o *campo* em que a intervenção se vai realizar ou *esfera* que ela visa abranger. A *natu-*

*reza* ou *carácter* da intervenção têm a ver com as suas características essenciais. Finalmente, consoante a estratégia do Dono de Obra, a intervenção pode atingir *graus de profundidade* ou *extensões* variáveis. O quadro 1 ilustra, com alguns exemplos, os

Quadro 1 - Âmbitos e naturezas das intervenções de reabilitação.

Âmbito da intervenção	Natureza da intervenção	Exemplos
Quarteirão	Estética	Pintura das fachadas do quarteirão
	Construtiva	Substituição do telhado do quarteirão
Edifício	Estética	Pintura das fachadas do edifício
	Construtiva	Substituição do telhado do edifício
	Acústica	Reforço do isolamento sonoro do edifício
	Estrutural	Melhoria do comportamento sísmico do edifício
Parte do edifício (fachadas, cobertura, interiores, estrutura e fundações, instalações e sistemas)	Energética	Reforço do isolamento térmico das paredes e cobertura do edifício
	Estética	Pintura da fachada; renovação dos interiores
	Energética, acústica	Melhoria do isolamento das paredes exteriores
	Estrutural	Reforço da estrutura e das fundações
	Hídrica, sanitária, ambiental	Renovação das redes de água e esgotos
Elemento ou componente do edifício	Construtiva, estrutural, estética, etc.	Intervenções em pavimentos, tectos, divisórias, vigas, etc.

possíveis âmbitos e naturezas de uma intervenção de reabilitação. Em qualquer dos casos, quanto ao terceiro atributo, a intervenção pode ser ligeira ou superficial ou, pelo contrário, extensa ou profunda.

Por exemplo, uma intervenção de reabilitação de vigas de betão armado da *fachada* (âmbito) de um edifício, visando manter ou restituir a capacidade resistente *estrutural* desses elementos (natureza), afectados por corrosão das armaduras, pode ser (grau) *ligeira*, envolvendo, por exemplo, apenas a aplicação de um inibidor de corrosão e pintura protectora, ou *profunda*, envolvendo, por exemplo, a remoção de todo o betão afectado, a reconstituição das armaduras deterioradas e a aplicação de um tratamento electroquímico.

Dentro do conceito genérico de “reabilitação de um edifício ou conjunto de edifícios” cabem, portanto, intervenções que podem diferir muito umas das outras de vários pontos de vista, designadamente em termos de volume de trabalho, complexidade de gestão, exigência técnica e risco.

#### A ESPECIFICIDADE DA REABILITAÇÃO FACE À CONSTRUÇÃO NOVA

A especificidade das obras de reabilitação de uma construção resulta de considerações *metodológicas* e de considerações *tecnológicas*: considerações metodológicas, porque as intervenções pressupõem uma fase prévia de recolha e análise de informação necessária para a caracterização da construção existente,

das acções sobre ela exercidas, de diagnóstico das anomalias eventualmente existentes e de delimitação das zonas por elas afectadas. A esta fase segue-se o estabelecimento, em colaboração com o Dono de Obra, de uma estratégia de intervenção, que condicionará as opções técnicas a seleccionar. Após a execução dos trabalhos, a monitorização dos efeitos da intervenção e subsequente manutenção da construção ganham, frequentemente, grande relevância. Considerações tecnológicas, porque se trata, em geral, para o mesmo tipo de estrutura, de trabalhos de natureza diferente dos inerentes à construção de raiz, que lançam mão de uma variada gama de técnicas e produtos, diferentes dos utilizados na construção nova.

As estruturas de betão armado são um bom exemplo para ilustrar as diferenças de abordagem entre construção nova e reabilitação. Assim, a fase de concepção de uma nova estrutura de betão é condicionada apenas pela topografia, pela geotecnica e pelas condições climáticas do local de implantação, a elas se restringindo a recolha prévia de informação. A qualidade do projecto é facilitada pela existência de um extenso e abrangente corpo de normas, regulamentos e especificações. A qualidade da execução da nova estrutura é ditada, basicamente, pelo domínio que o empreiteiro possui da tecnologia da execução de armaduras e cofragens, e da confecção, colocação e cura do betão. Os principais operacionais são o armador de ferro,

o carpinteiro de cofragens, o cimenteiro e o vibradorista, enquadrados por encarregados e engenheiros civis com experiência numa tecnologia de há muito estabilizada.

A concepção e a execução de uma intervenção de reabilitação de uma estrutura de betão armado contrastam claramente com a construção de uma nova estrutura, de todos aqueles pontos de vista. Assim, a concepção da intervenção pressupõe uma recolha de informação mais vasta e complexa: pesquisa documental sobre a estrutura existente, levantamento ou verificação da sua geometria, inspecções e ensaios para a caracterização dos elementos estruturais e materiais constituintes e diagnóstico das anomalias por eles apresentados. A qualidade do projecto pressupõe conhecimentos extensos da patologia do betão armado e da tecnologia da sua reabilitação, para poder escolher, de entre um extenso leque de soluções possíveis, as mais adequadas ao caso concreto, obrigando, além disso, a uma interacção muito próxima com o Dono de Obra, a fim de incorporar nessa selecção as suas opções estratégicas. Finalmente, a qualidade da intervenção é condicionada pelo domínio que o empreiteiro possui das técnicas seleccionadas pelo projectista, que podem variar entre umas já razoavelmente estabilizadas e difundidas e outras recém-introduzidas e, por isso, mais exigentes quanto ao rigor de execução. Os principais operacionais podem corresponder a figuras profissionais tradicionais com treino específico, mas

incluem figuras profissionais novas, como o operador de canhão de betão projectado, o operador de equipamento de injeção de produtos poliméricos, entre outros, enquadrados por encarregados e engenheiros civis com experiência nessas tecnologias menos divulgadas<sup>1</sup>.

A distinção entre construir em betão armado e reabilitar o betão armado é bem nítida em países mais avançados, como os Estados Unidos, onde existem, até, associações separadas de profissionais e empresas para cada uma das áreas: o American Concrete Institute (ACI), para a área do betão em construção nova, e o International Concrete Repair Institute (ICRI), para a área da reabilitação do betão.

A especificidade da reabilitação do edificado acentua-se quando a maior parte dos edifícios são antigos, como é o caso de cidades como Lisboa e Porto. Tais edifícios foram construídos utilizando técnicas e materiais, entretanto, abandonados, em favor do betão armado. A *anatomia* desses edifícios e a sua *tecnologia construtiva* é desconhecida dos construtores generalistas de hoje.

A problemática da reabilitação dos edifícios complica-se, ainda mais, quando se trata de edifícios com valor enquanto património arquitectónico. Neste caso, o edifício é, além de uma construção, um *bem cultural*, e a sua reabilitação deve ter em vista possibilitar um uso compatível, através de reparações, alterações e adições, que respeitem as características que lhe conferem o

seu valor histórico, cultural e arquitectónico<sup>2</sup>.

As intervenções de reabilitação recorrem, com frequência a técnicas e produtos diferentes dos utilizados na construção nova, não raramente inovadores e, em particular as de natureza estrutural, envolvem frequentemente situações de elevado risco para pessoas e bens.

### O SECTOR DA CONSTRUÇÃO EM PORTUGAL

O sector português da construção civil e obras públicas (CCOP) é caracterizado por ocupar um elevado volume de recursos humanos (emprega entre 500 000 e 600 000 activos, sendo o segundo maior empregador a seguir ao Estado), por esses recursos humanos (RH) possuírem qualificações muito baixas ( $\frac{2}{3}$  não têm mais do que a antiga 4.<sup>a</sup> classe e 90% possuem habilitações escolares iguais ou inferiores ao 3.<sup>o</sup> ciclo do ensino básico) e por ter uma produtividade baixíssima (cerca de  $\frac{1}{3}$  da dos seus congéneres europeus).

A reabilitação exige RH qualificados, que são raros no sector da construção. Em Portugal, a certificação profissional dos RH da construção encontra-se ainda numa fase muito incipiente, estando em condições de ser certificadas apenas treze profissões, nenhuma das quais respeitante à reabilitação. Acresce que o número total de CAPs atribuídos a profissionais do sector desde 2003 é de escassos milhares, não chegando a 1% dos efectivos do sector. Para executarem com qualidade as actividades

de reabilitação, as empresas devem dispor de técnicos superiores, técnicos intermédios e profissionais operários, com competências adequadas aos trabalhos especializados que se propõem executar.

As figuras profissionais necessárias à reabilitação podem desenvolver-se de dois modos:

**a)** Adaptações em perfis profissionais existentes: por exemplo, no caso dos edifícios antigos, um pedreiro necessitará de adquirir competências na área das técnicas e materiais de reparação e reforço de alvenarias tradicionais; um carpinteiro de estruturas precisará de adquirir competências na área das técnicas e materiais para a reparação e reforço de elementos estruturais de madeira; **b)** Criação de perfis profissionais novos: por exemplo, no mesmo caso, a execução de reforços de elementos estruturais de alvenaria ou de madeira utilizando materiais compósitos.

Além de um baixo nível de qualificação dos RH, o sector da construção padece, também, de um baixo nível organizacional, patente no reduzido número de empresas certificadas: num universo de mais de 60 000 empresas, das quais só cerca de 23 000 possuem “alvará” emitido pelo InCI, as empresas dotadas de um sistema de gestão da qualidade certificado são pouco mais de 200.

A estrutura da actividade de CCOP em Portugal, com um volume de negócios anual da ordem dos 25 mil milhões de euros pode ser dividi-

da em dois segmentos: construção nova e reabilitação das construções existentes. Em Portugal, a reabilitação tem tido um peso da ordem 10% do total da CCOP, enquanto noutros países europeus ela representa 40 ou 50%. A actividade do sector tem-se, portanto, concentrado quase exclusivamente na construção nova.

O enfoque quase exclusivo do sector na construção nova é estimulado pela própria legislação: no Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, “lei dos alvarás”, a palavra “reabilitação” só aparece na definição de “obra”. Na Portaria n.º 16/2004, de 10 de Janeiro, que estabelece o quadro mínimo de pessoal das empresas classificadas para o exercício da actividade, a palavra nem sequer aparece. Esperar-se-ia que a legislação mais recente, como o novo Código dos Contratos Públicos (CCP), tivesse em conta as especificidades da reabilitação. Tal não acontece, porém: a palavra “reabilitação” só aparece cinco vezes ao longo das duzentas e trinta e três páginas do texto do CCP: uma na definição de “obra pública”, as restantes a propósito do impedimento dos concorrentes condenados por crime que afecte a sua honorabilidade profissional...


Quanto à proposta de Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, salvo uma breve referência no art.º 53.º, é ignorada a questão da qualificação a exigir às empresas e aos profissionais para executarem intervenções de reabilitação do edificado.

### CONCLUSÕES

Reabilitar edifícios existentes é diferente e, com frequência, mais complicado do que construir a partir do zero. Exige abordagens, metodologias, materiais e técnicas muito diferentes da construção nova. Uma percentagem importante do edificado é constituída por unidades já muito antigas, e, destas, uma boa parte possui valor enquanto património ou situa-se em zonas históricas, circunstâncias que impõem restrições complementares à sua reabilitação, exigindo do construtor não só competências, mas, até, atitudes diferentes das do empreiteiro tradicional.

Nos últimos anos, a reabilitação tem sido vista pelas empresas empreiteiras como uma “tábua de salvação” para o sector da construção, e o seu poderoso lóbi não se tem poupado a esforços para “meter no mesmo saco” a construção nova e a reabilitação. Constata-se, no entanto, que o baixo nível organizacional e técnico do sector da construção e a ausência de qualificação dos seus RH não é compatível com o grau de exigência de um vasto conjunto de intervenções de reabilitação. Se a construção nova, que emprega produtos e tecnologias correntes, já apresenta as falhas de qualidade e durabilidade que são hoje quase proverbiais, é fácil antever os problemas que surgirão se as intervenções de reabilitação, que utilizam produtos e tecnologias específicas, forem entregues a agentes com a mesma falta de qualificação. O sector da construção

não está, portanto, preparado para responder às solicitações da reabilitação. Se a necessidade de qualificação não for tida em conta, tudo se conjuga para que as intervenções de reabilitação se venham a revelar deficientes em termos de eficácia, durabilidade e segurança. Para evitar que tal aconteça, é necessário adoptar critérios de selecção das empresas adjudicatárias de obras de reabilitação totalmente distintos dos da construção corrente, baseados na qualificação dos RH por elas detidos.

Vem a propósito, finalmente, chamar a atenção para o facto da necessidade de qualificação dos agentes que intervêm no processo de reabilitação não se esgotar nas empresas que executam as obras: ela coloca-se, também, em relação às empresas que têm a seu cargo projectar e fiscalizar essas obras e quanto às próprias entidades que as encomendam. 

### NOTAS

<sup>1</sup> O GECORPA propôs, em 1998, a criação da categoria “Reabilitação de estruturas de betão utilizando tecnologias não tradicionais” e a criação do estatuto de “Empreiteiro geral de reparação de estruturas de betão”.

<sup>2</sup> Definição do California Historical Building Code.

VÍTOR CÓIAS,  
Presidente da Direcção do GECORPA

# O Ajuste Directo

## Limite do valor trienal

Volvido mais de um ano sobre a entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro (de agora em diante CCP), as entidades públicas estão a transmitir aos interessados em contratar com a administração que já se encontram “tapados” pelos € 150.000,00 nas empreitadas de obras públicas ou pelos € 75.000,00 nos serviços. Na maior parte dos casos, contudo, a informação está incorrecta. Na verdade, quando fazem a “contabilidade” do valor trienal estão já a incluir – mal, diga-se – o valor do contrato que pretendem celebrar.

É que o valor do contrato público que a entidade pública pretenda celebrar não entra para o cálculo do valor contratual acumulado até à data do convite. Efectivamente, o preço contratual acumulado à data do convite para apresentar proposta abrangerá apenas a soma do valor dos contratos já celebrados até àquela – só os celebrados até àquela data –, não se incluindo o valor do contrato a celebrar.

**Daí ser permitida** a contratação do mesmo prestador de serviços ou do mesmo empreiteiro para realizar nova prestação no ano em curso, desde que a soma do valor dos contratos celebrados por ajuste directo no ano em causa e nos dois anos económicos anteriores, não seja igual ou ultrapasse € 75.000,00 ou € 150.000,00, consoante se trate de prestação de serviços ou empreitada, respectivamente, **mesmo que o valor acumulado dos contratos anteriores somado ao valor do novo contrato público, ultrapasse**



**aqueles limiares.** Aquele valor de € 75.000,00 para os serviços em geral é de € 25.000,00 quando estiver em causa a aquisição de planos, estudos e projectos de engenharia e arquitectura (art.º 20.º, n.º 2 do CCP).

Efectivamente, dispõe o n.º 2 do art.º 113.º do CCP que não podem ser convidadas a apresentar propostas as entidades às quais a mesma entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste directo adoptado nos termos da regra geral de escolha do procedimento (critério do valor), propostas para a celebração de contratos de empreitadas de obras públicas cujo objecto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar e cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior a € 150.000,00 ou a € 75.000,00, consoante se trate de empreitadas ou serviços.

Isto é, a entidade adjudicante não pode convidar a mesma empresa a apresentar proposta com vista à contratação por ajuste directo de um serviço ou empreitada cujo objecto sejam prestações do mesmo tipo ou idênticas às de contratos que já tenham sido celebrados, no período correspondente ao ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, sempre que o preço contratual acumulado dos contratos anteriormente celebrados (a expressão legal é “já tenha adjudicado”) seja igual ou superior a € 150.000,00 para as empreitadas.

O “preço contratual” no CCP consiste no “preço a pagar, pela entidade adjudicante, em resultado da proposta adjudicada, pela execução de todas as prestações que constituem objecto do contrato” (art.º 97.º, n.º 1 do CCP).

O valor acumulado a que este limite se refere equivale à soma (€ ... + € ... + € ... = valor acumulado) do valor dos contratos efectivamente celebrados no ano económico em curso somado ao valor dos contratos celebrados nos dois anos económicos anteriores.

**Não se inclui, pois, no conceito de preço contratual acumulado o valor do contrato que se quer vir a celebrar.**

Isto é, a soma do valor dos contratos celebrados no ano em curso e nos dois anos anteriores, não pode ser igual ou superior a € 150.000,00 (no caso das empreitadas), sem que se inclua nessa operação aritmética para determinar o valor acumulado, o valor do contrato que se pretende vir a celebrar.

O que faz com que, se a soma dos